

875209

26
2ej



UNIVERSIDAD VILLA RICA

FACULTAD DE DERECHO

ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

LA NECESIDAD DE QUE EL SÍNDICO ÚNICO
DE UN AYUNTAMIENTO SEA LICENCIADO EN
DERECHO (PROPUESTA PARA ADICIONAR UN
PÁRRAFO AL ARTÍCULO 112 DE LA
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE
Y SOBERANO DE VERACRUZ-LLAVE)

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

Cuauhtémoc Pola Estrada

Director de Tesis

Lic. Jacinto Porras Romero

Revisor de Tesis

Lic. Yolanda I. Ruiz Vásquez

272327

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

BOCA DEL RIO, VER.

1999



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A DIOS:
MUCHAS GRACIAS

A MIS PADRES.
ING. CUAUHEMOC POLA Y DRA. ISABEL ESTRADA:
POR SU INFINITO AMOR Y SACRIFICIO.

A MIS HERMANOS
TONATIUH E ISABEL:
POR SU AMOR Y CARÍÑO.

A MI AMIGA Y SOCIA
LIC. BRENDA CHIQUITO:
POR SU AMISTAD Y APOYO EN TODO MOMENTO.

AL C.LIC. J. ALEJANDRO HERNANDEZ GALLARDO:
POR SU INVALUABLE AYUDA Y AMISTAD QUE ME DISTINGUE.

A LOS C. LICs. YOLANDA I. RUIZ VAZQUEZ Y JACINTO PORRAS ROMERO:
POR SU APOYO, CONSEJOS Y LA VALIOSA AMISTAD QUE ME BRINDAN.

A MIS AMIGOS.

INDICE

INTRODUCCION	1
CAPITULO I	
EVOLUCION HISTORICA DEL MUNICIPIO	
1.1 GRECIA	2
1.2 ROMA	6
1.3 ESPAÑA	12
1.4 EL MEXICO PRECOLOMBINO	15
1.5 LA CONQUISTA	16
1.5.1 LA COLONIA	20
1.6 EL MEXICO INDEPENDIENTE	22
1.7 LA REFORMA	25
1.8 EL PORFIRIATO	26
1.9 LA REVOLUCION	28
1.10 REFORMAS AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL DE 1928 A 1976	38
1.10.1 REFORMA DE 1928	38
1.10.2 REFORMA DE 1933	38
1.10.3 REFORMA DE 1943	40

1.10.4 REFORMA DE 1947	41
1.10.5 REFORMA DE 1953	41
1.10.6 REFORMA DE 1976	41
1.10.7 REFORMA DE DICIEMBRE DE 1976	42
1.11 EXPOSICION DE MOTIVOS E INICIATIVA DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTICULO 115 DEL 6 DE DICIEMBRE DE 1986	43

CAPITULO II

GENERALIDADES DEL MUNICIPIO

2.1 CONCEPTO ETIMOLOGICO DEL MUNICIPIO	69
2.2 DEFINICION DEL MUNICIPIO	70
2.3 ELEMENTOS DEL MUNICIPIO	72
2.3.1 TERRITORIO MUNICIPAL	72
2.3.1.1 CONSTITUCION DEL TERRITORIO DE LOS MUNICIPIOS EN EL ESTADO DE VERACRUZ	74
2.3.2 POBLACION	74
2.3.2.1 LOS CENTROS DE POBLACION DE LOS MUNICIPIOS	75
2.3.3 EL GOBIERNO	76
2.3.4 LA RELACION DE VECINDAD	77
2.3.5 AUTONOMIA	77
2.4 PERSONALIDAD JURIDICA DEL MUNICIPIO	78

CAPITULO III
EL GOBIERNO MUNICIPAL

3.1 EL AYUNTAMIENTO	80
3.1.1 DEFINICION ETIMOLOGICA	80
3.1.2 DEFINICION DOCTRINARIA	80
3.1.3 DEFINICION JURIDICA	81
3.2 ATRIBUCIONES DE LOS AYUNTAMIENTOS	82
3.3 PROHIBICIONES A LOS AYUNTAMIENTOS	84
3.4 EL PRESIDENTE MUNICIPAL	84
3.5 FACULTADES Y OBLIGACIONES DEL PRESIDENTE MUNICIPAL	84
3.6 PROHIBICIONES AL PRESIDENTE MUNICIPAL	86
3.7 LOS REGIDORES	87

CAPITULO IV
EL SINDICO

4.1 DEFINICION ETIMOLOGICA DE LA PALABRA SINDICO	89
4.2 EL SINDICO EN ROMA	89
4.3 EL SINDICO EN LA HISTORIA Y EN LAS LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO	90
4.3.1 EL SINDICO EN LA ETAPA COLONIAL	90
4.3.2 EL SINDICO EN LA CONSTITUCION DE CADIZ DE 1812	94

4.3.3 EL SINDICO EN EL REGLAMENTO PROVISIONAL POLITICO DEL IMPERIO MEXICANO	95
4.3.4 EL SINDICO EN LAS LEYES CONSTITUCIONALES DE LA REPUBLICA MEXICANA DE 1836	96
4.3.5 EL SINDICO EN EL ESTATUTO PROVISIONAL DEL IMPERIO MEXICANO DE 1865	96
4.3.6 EL SINDICO EN EL ESTADO DE VERACRUZ	97
4.3.6.1 FACULTADES DEL SINDICO EN EL ESTADO DE VERACRUZ	97
4.3.7 FACULTADES DE LOS SINDICOS EN LOS ESTADOS DE MORELOS, CHIAPAS Y OAXACA	100
4.3.8 JURISPRUDENCIA	102

CAPITULO V

PROYECTO DE ADICION AL ARTICULO 112 DE LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE VERACRUZ-LLAVE

5.1 EL ARTICULO 92 DE LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE VERACRUZ COMO REFERENCIA	105
5.2 TEXTO DEL ARTICULO 112 DE LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE VERACRUZ	106
5.3 PROYECTO DE ADICION	106
5.4 EL ARTICULO 112 DE LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE VERACRUZ CON LA ADICION PROPUESTA	107

CONCLUSIONES

BILBLIOGRAFIA

INTRODUCCION

El Municipio Libre es una institución que juega un papel muy importante en la vida política, social, económica y jurídica en nuestro país, ya que es la base de la división territorial, de la organización política y administrativa del Estado Mexicano. Es también la forma de gobierno más cercana a la ciudadanía.

El gobierno de los Municipios lo forma el Ayuntamiento, éste está integrado por un Presidente Municipal, los Síndicos y los Regidores. En el Estado de Veracruz la Ley Orgánica del Municipio Libre establece que existirá en los Ayuntamientos de nuestro Estado el Síndico Único es según la Ley, el encargado de la procuración, defensa y promoción de los intereses municipales y de la representación jurídica de los Ayuntamientos en los litigios en que éstos fueren parte, así como la gestión de los negocios de Hacienda. El Síndico Único es de hecho el abogado del Ayuntamiento.

El objetivo de esta tesis es una propuesta para que se adicione un párrafo al artículo 112 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz Llave, a fin de que la persona que quiera ser Síndico Único, sea titulada en la Ciencia del Derecho. Es decir, la propuesta es adicionar un requisito más a los que ya contempla dicho artículo, pero específicamente para ser Síndico Único. Esta idea o tesis que propongo está justificada histórica y jurídicamente, para ello, se analizará al Municipio y al gobierno de éste; el Ayuntamiento desde sus antecedentes griegos, como la Polis, su nacimiento en el Derecho Romano hasta nuestros días.

CAPITULO I

EVOLUCION HISTORICA DEL MUNICIPIO

1.1 GRECIA.

La civilización occidental tiene su origen en Grecia. La cultura griega es precursora de la filosofía racional, de ideas que dan origen a las ciencias, de pensamientos que incitan a la investigación de la naturaleza, de los números; pero también, la filosofía se avoca al estudio y a la creación de instituciones políticas, entre ellas tenemos al antecedente más remoto del Municipio: La Polis.

Platón plasmó su doctrina política en tres grandes obras: “La República”, “Las Leyes” y “El Politico u Hombre de Estado”. Es en “La República” en donde “ da las bases de estructuración de un Estado ideal en el que habría de prevalecer la justicia como valor supremo.”⁽¹⁾ En relación con el origen de la comunidad política expresó que su nacimiento *no es obra de la voluntad arbitraria* de los hombres que pactaron su fundación,

¹ Porrúa Pérez. Francisco. Teoría del Estado. Edit. Porrúa, México, 1977, pp. 54 y 55.

sino que surgió como consecuencia del instinto de los hombres, obedeciendo a una ley de su naturaleza.⁽²⁾ Platón modifica su idea del Estado ideal en su diálogo “Las Leyes”, ya que ésta es una obra más realista y por ello propone que el Estado debe tener un sistema jurídico como algo imprescindible en toda comunidad política. En “El Político u Hombre de Estado”, Platón divide a las formas de gobierno en Monarquía, Aristocracia y Democracia.

Otro filósofo que aportó grandes ideas a la Ciencia política lo fué Aristóteles, el cual escribió sobre el tema las obras “La Política”, “Las Constituciones” y “Ética a Nicómaco”. Es en “La Política” en donde escribió un estudio sobre las constituciones de diversas polis de su época, Esparta, Atenas, Creta, Cartago, etc. Y al filosofar sobre ellas escribió: “Vemos que toda ciudad es una comunidad y que toda comunidad está constituida en vista de algún bien, porque los hombres siempre actúan mirando a lo que les parece bueno; y si todas tienden a algún bien, es evidente que más que ninguna, y al bien más principal, la principal entre todas y que comprende todas las demás, a saber, la llamada ciudad o comunidad civil.”⁽³⁾ Y sobre el origen de las polis agrega: “Es evidente, pues, que la ciudad es por naturaleza y anterior al individuo, porque si el individuo separado no se basta a sí mismo, será semejante a las demás partes en relación con el todo, y el que no puede vivir en sociedad, o no necesita nada por su propia suficiencia, no es miembro de la ciudad, sino una bestia o un dios. Es natural en todos la tendencia a una comunidad tal, pero el primero que la estableció fue causa de los mayores bienes.”⁽⁴⁾

La organización política griega es el Estado- Ciudad, “la Polis”. La característica

² Porrúa Pérez, Francisco. Teoría del Estado. Edit. Porrúa, México, 1977, p. 55.

³ Locus Cit p. 58.

⁴ Locus Cit. p. 58-59.

principal de ésta, era su unidad interior. En el siglo V antes de Cristo la Polis tiene su máxima evolución, en ésta época la organización política griega ateniense se caracteriza por un lado que existía una asociación de ciudadanos en forma unitaria e independientemente, y por otro, dicha asociación tiene por base leyes y autoridades propias. Esta asociación presenta el doble carácter de sociedad a la vez política y religiosa. Como ejemplo de ello, Ochoa Campos enumera los nombres y funciones de los magistrados que gobernaban Atenas:

“El Rey, que celebraba los sacrificios.

El Polemarca, que juzgaba a los extranjeros y fue jefe del ejército.

El Arconte, que velaba por la conservación de cultos domésticos.

Los tesmotetes, que en número de seis presidían los grandes jurados.

Los *pritanos*, que eran cincuenta individuos elegidos a perpetuidad para velar por la conservación del hogar público y para verificar las comidas sagradas.

Magistraturas que fueron creadas por la democracia:

10 estrategas, encargados de los asuntos relacionados con la guerra y la política.

10 astinomios, que cuidaban de la policía.

10 agoranomios, responsables de los mercados.

15 sitofilaquios, que vigilaban la renta del trigo.

15 metronomios, encargados de las pesas y medidas.

10 custodios, del tesoro.

10 receptores de cuentas.

11 encargados de ejecutar las sentencias.

Todos los magistrados duraban en su cargo un año y la mayoría de las

magistraturas señaladas se repetían en cada tribu y en cada demo. La superburop_ cratización de la ciudad se manifestaba a primera vista.”(5)

Al analizar lo antes expuesto tenemos de que si bien la Polis es el antecedente mas remoto del Municipio, tiene características más parecidas al Estado propiamente dicho, sin embargo, dentro de la polis existieron los barrios o “demos” y es en éstos en los que en realidad encontramos la primera manifestación del Municipio, ya que tenía las siguientes características:

a) Al frente del “demos” estaba un “Demarca” el cual era elegido por la Asamblea -el “Agora”-, sus funciones eran directivas junto con los tesoreros -”Tamisi”-, votaba sobre las recompensas a otorgar y se ejercitaba en el juego administrativo y político. El *Demarca era mandatario del ágora y representante del Estado*.”(6)

b) Existió un concejo llamado la “Boulé” que se integraba por 500 miembros, 50 por tribu. “Las funciones de la Boulé eran las de realizar proyectos de decisiones para presentarlos a la Asamblea, asegurar la ejecución de las decisiones tomadas por el pueblo, realizar el examen moral -o “dokimasía”- de los magistrados, revisar las cuentas que rendían los gestores de la hacienda, vigilar las cuestiones relacionadas con el culto, la guerra y los asuntos exteriores”.(7)

c) La autoridad suprema era la “Ekklesía”, “ésta era la asamblea de todos los ciudadanos,

⁵ Ochoa Campos, Moisés. La Reforma Municipal. Edit. Porrúa, México, 1985. pp. 63 y 64

⁶ Rendón Huerta Barrera, Teresita. Derecho Municipal. Edit. Porrúa. México. 1998. p. 42.

⁷ Locus Cit. 42.

que se reunían una vez cada décima parte del año, en ella se votaba sobre las magistraturas, la defensa del país, las acusaciones de alta traición y se decidía en materia de ostracismo.

Estaban reservados para este cuerpo, las declaraciones de guerra y en ella se tomaban todas las decisiones de la alta política”.⁽⁸⁾

Con todo lo anterior concluimos que la “Polis” fue la institución política más importante de la antigua Grecia, misma que tenía características similares al Estado como lo conocemos actualmente, y que dentro de ella existió el “Demos”, que fue una institución política más cercana al pueblo, y donde él mismo tenía participación directa en los asuntos políticos que afectaban a sus tribus, por ello decimos que fue la primera manifestación de lo que hoy conocemos como Municipio.

1.2 ROMA.

El origen de casi todas las instituciones jurídicas y políticas provienen del Derecho Romano, el Municipio no podría ser la excepción. Recordemos que la Historia de Roma se divide en tres etapas:

- a) La Monarquía, que abarca desde la fundación de Roma, en el año 753 A.C. al 509 A.C. en que cae Tarquino el Soberbio y se funda la República.
- b) La República, del año 509 A.C. hasta el 29 A.C. con la dominación de Octavio, quien

⁸ Rendón Huerta Barrera, Teresita. Derecho Municipal. Edit. Porrúa, México 1998.p.-42

se proclamó emperador.

c) El Imperio, dividido en el Imperio de Occidente del 29 A.C. al 476 D.C., con la caída de Roma en manos de Odoacro; y en el Imperio de Oriente, que terminó en 1453 D.C, con la caída de Constantinopla, bajo el Imperio Turco.

a) La Monarquía.

La leyenda convertida en historia cuenta que los fundadores de Roma fueron los gemelos Rómulo y Remo, en donde “según los autores romanos, esta fundación ocurrió el 21 de Abril del año 753 a. de J.C., cuando aventureros de diversas razas se unieron para establecer los cimientos de la nueva ciudad, bajo la dirección de los dos hermanos.”⁽⁹⁾ y “tiempo después, mediante el fratricidio, llega Rómulo a ser el primer monarca de Roma, atrayendo a los hombres hacia su ciudad mediante un generoso derecho de asilo, y a las mujeres mediante el raptó de las sabinas”⁽¹⁰⁾. Roma tuvo siete Reyes, siendo el último Tarquino el Soberbio; este Rey se caracterizó por ser un tirano y por ello “provoca el descontento del que nace la república en 509 ó 510 a. de J.C.”⁽¹¹⁾.

b)La República

Es en la etapa de la República en donde Roma tiene su máximo esplendor.

⁹ Floris Margadant, Guillermo F. Derecho Romano. Edit. Esfinge, México 1989.p.19.

¹⁰ Locus Cit. P.19.

¹¹ Locus Cit. P.20.

Militarmente logra triunfos sobre los etruscos (396 a de J.C.), Cartago (264 y 202 a de J.C.), extendiendo su poder y a toda la península y la parte occidental del Mediterráneo. Mas tarde “vence a Macedonia, asegurándose el dominio en el mar Adriático; luego recibe parte de Asia Menor, como herencia del rey respectivo. Pronto ejerce también en Egipto un poder decisivo (aunque esta dominación era solo de facto, hasta que Augusto le da un carácter jurídico). Así, a mediados del siglo II antes de Cristo, el Mediterráneo es el Mare Nostrum de los romanos.”⁽¹²⁾

Sucede entonces, que los Romanos conquistaron muchas ciudades no latinas, las cuales, tarde o temprano fueron parte del Estado Romano; y por lo mismo, sus habitantes se convirtieron más tarde en ciudadanos de Roma. A dichas ciudades se les llamó “Municipia”, y tuvieron la característica de que tenían “una cierta libertad interior, el derecho de elegir a sus magistrados y la administración de los negocios generales dentro de los límites jurídicos fijados por las leyes Estatales.”⁽¹³⁾ A sus habitantes se les llamó “municipes” siendo ésto también para distinguirlos de los habitantes de las ciudades no erigidas en municipios , “y que se llamaban simplemente incolae-moradores-.”⁽¹⁴⁾ Las viejas ciudades de los Cumanos, los Acerranos, los Atellanos y los Tusculanos, vecinos de los Latinos, fueron las primeras en convertirse en Municipios, bajo pactos firmados con Roma. Aricini, Caerintes, Anagnini, pasaron también a ser Municipios latinos por ésta propia época.”⁽¹⁵⁾

¹² Floris Margadán, Guillermo F. Derecho Romano. Edit. Esfinge, México, 1989. P. 26.

¹³ Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Porrúa, México, 1986. p. 886

¹⁴ Locus Cit. p.886.

¹⁵ Quintana Roldán, Carlos F. Derecho Municipal. Edit. Porrúa.p.33-34.

Sin duda, los municipios tuvieron importancia en la división política y administrativa de Roma; pues “bajo el gobierno de Julio César, en el año 45 antes de Jesucristo, se expidió la *lex municipalis* que uniformó las bases según las cuales debían administrarse y estructurarse políticamente las ciudades a las que se había concedido el carácter de municipio por el Estado Romano”⁽¹⁶⁾

Lo anterior nos lleva a reconocer, una vez más, que el derecho romano es la principal fuente histórica de nuestro derecho. Y es también digno de admirar la importancia que le dieron al municipio como institución jurídica y política, ya que al igual que hoy en día constituyó la base de la división política y administrativa del Estado. División política también caracterizada por dar cierta autonomía interior a las ciudades conquistadas, autonomía jurídica y política pues “las fuentes hacen hincapié en que se trata de municipios *ligibus suis et suo iure* que gozan y se rigen por leyes y derechos propios como se lee en la obra de Aulo Gelio *noctae atticae* 16,13,6 y siguientes; aunque no continuaran rigiéndose por sus leyes, después de ser sometidos por roma”⁽¹⁷⁾. Y para probar todo lo dicho citamos a Cicerón que dijo que “el municipio era en Roma una ciudad que se gobernaba por sus leyes y costumbres y gozaba del fuero de la vecindad romana.”⁽¹⁸⁾

Los Romanos comprendieron que el gobierno municipal debería de ser colegiado, por ello, existía dentro del mismo diversas autoridades que fueron implementadas a través

¹⁶ Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Edit. Porrúa, México, 1986. p. 886.

¹⁷ Pichardo Fernández, Félix. *Análisis Histórico-social-político del municipio*. p.4.

¹⁸ Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Edit. Porrúa, México, 1986. p. 886.

de los años, entre las que destacaron las siguientes:

1. Los Magistrati (magistrados), que tenían empleados subalternos, como los lioctoris (alguaciles); los viatores o mensajeros; los librari o tenedores de libros.
2. Los Tribuni (tribunos).
3. Los aediles (ediles). “Nombrados desde 366 a de J.C.; eran los magistrados responsables del orden de las calles y mercados.”⁽¹⁹⁾
4. Los quaestores (cuestores). “Los cuestores intervenían en la justicia penal e imponían multas. Paulatinamente, comienzan a administrar parte de las finanzas públicas”.⁽²⁰⁾
5. La curia u ordo decuriom (curia o el orden de los decuriones). “La Curia fue el órgano más importante de la organización del Municipio romano; al igual que el Senado en Roma, a la Curia le correspondía la dirección de los asuntos locales. Sus miembros, los decuriones eran la clase más elevada de la ciudad. El número de decuriones fué variable según la importancia de las ciudades”.⁽²¹⁾
6. Los II viri, III viri, IV viri.
7. Los duviri, encargados directamente de la atención de la administración municipal y auxiliados por dos ediles.
8. Los pontífices y augures, se encargaban del culto municipal.
9. Los seviri augustales, tenían como función el cuidado del culto imperial.
10. El defensor civitatis, quien protegía a la plebe de injusticias y violencias.

¹⁹ Floris Margadant, Guillermo. Derecho Romano. Edit. Esfinge. México, 1980. p. 37

²⁰ Locus Cit. p. 38

²¹ Locus Cit. p. 38

Diversidad de los Municipios Romanos

Carlos F. Quintana Roldán en su obra Derecho Municipal dice que en Roma existieron los siguientes Municipios:

a)Municipia socii, que surgen de los pueblos más cercanos a Roma; son sus socios, probablemente de común origen latino y de idiomas similares. Gozaban de plenitud de derechos por lo que se les conoció también como municipia cum sufragio.

b)Municipia foederata, que surgieron por convenios o pactos; muchos de ellos llegaron posteriormenete a contar con sufragio; otros permanecieron en calidad de municipia sine suffragio.

c)Municipia coercita, también conocidos como municipia coerita, resultantes de la dominación militar. A estos Roma les dejaba prácticamente nulas prerrogativas, o solamente la administración de cuestiones locales sin trascendencia política o económica para el Imperio. Desde luego carecían del ius sufragii y no tenían derecho a enviar representantes a Roma.

Hacia el año 476 sobrevino la caída del Imperio de Occidente y con ello el fin del Imperio Romano. Factores como la decadencia moral de los ciudadanos y de las instituciones públicas facilitaron su derrumbe y el advenimiento de la Edad Media.

1.3 ESPAÑA.

“El antiguo municipio romano, con algunos injertos de procedencia germánica, se aprovechó durante la Edad Media de la debilidad de la monarquía para fortalecer su independencia. Referido especialmente a España.”⁽²²⁾ Lo anterior se debe a que España sufrió diversas invasiones, principalmente de los godos y musulmanes; y como una medida política alentó el fortalecimiento de la vida municipal para contrarrestar el poder de sus invasores. “Los monarcas españoles, empeñados en defender sus fronteras, precariamente defendidas por los resultados de las batallas, patrocinaron el establecimiento de ciudades y alentaron la formación de éstas, concediendo a sus habitantes amplísimos derechos conocidos con el nombre de “fueros”. Las ciudades se organizaron teniendo como autoridad un consejo cerrado de elección popular: los consejos nombraban a los miembros de los demás órganos municipales. Las ciudades tenían entre sus fueros el de asociarse en Hermandades para defender sus derechos frente al rey y se les reconoció el de contar con representación en las Cortes o asambleas legislativas de los reinos. Fue así, concluye dicho autor, muy amplia la libertad municipal de que se gozó en ésta época, consecuencia de la guerra contra los moros y, en parte también; debido al hecho de que los monarcas se apoyaban en los consejos para combatir a los nobles sobre los cuales trataban de fincar su poder absoluto.”⁽²³⁾

Para abundar en lo anterior “el jurista español Joaquín Escriche asevera que en los siglos XI y XII los monarcas tuvieron la idea feliz del establecimiento y organización de

²² Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Porrúa. México, 1986. p. 146.

²³ Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Porrúa, México, 1986. p. 887-888.

las comunas o consejos de los pueblos, depositando en ellos la jurisdicción civil y criminal igualmente que el gobierno económico, sin reservarse más que el conocimiento de los casos de corte, el de las apelaciones y el derecho exclusivo de oír las quejas que les dirigiesen en materias de consideración las personas que no pudiesen obtener justicia en sus pueblos. En algunos de éstos que debían considerarse como de cierto orden establecieron gobernadores políticos y militares, cuyo oficio era velar sobre la observancia de las leyes, recaudar los tributos y derechos reales, y cuidar de la conservación de las fortalezas, castillos y muros de las ciudades. Reunidos en consejo los habitantes, o jefes de familia de cada pueblo, como depositarios de las autoridades públicas discutían los asuntos comunes, nombraban anualmente alcaldes ordinarios, jurados y otros ministros de justicia para que ejerciesen el poder judicial en lo civil y criminal, como igualmente oficiales que desempeñasen el gobierno económico del común y el mando de la fuerza armada; porque cada consejo había organizado una fuerza militar para proveer la tranquilidad a sus sesiones, mantener sus relaciones con el monarca, asegurar el ejercicio de la justicia, perseguir a los malhechores, sostener los derechos de la comunidad, y salir al servicio del príncipe en los casos estipulados por las cartas y fueros.”⁽²⁴⁾

Lo anterior nos demuestra que la creación de los municipios en España fue un instrumento político eficaz que instrumentó la monarquía para hacerle frente a los invasores, además de que sirvió para mantener la unidad nacional de una forma descentralizada; pues es mediante las Cartas Puebla o Cartas de Fundación, o bien,

²⁴ Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Porrúa. México 1986.p.888

mediante los llamados fueros municipales, el Rey delegaba funciones administrativas y judiciales a los integrantes del Gobierno Municipal.

También es importante señalar, el hecho de que, la invasión musulmana dejó sentir su influencia en el Municipio Español, ya que la denominación alcalde, por ejemplo se mantendrá hasta nuestros días como inherente a la institución municipal, penetrando en Castilla y en León sólo hasta mediados del siglo XI, y en Galicia sólo hasta principios del siglo XIII, en opinión de los referidos autores españoles, quienes precisan que la voz alcalde vino a aplicarse a los tradicionales iudices o justicias, que ya existían.

Además de la figura del alcalde, existieron en el municipio español otras autoridades como:

1. El Consejo
2. El Comes
3. El iudex
- 4 Los Fieles o jurados
5. Los Merinos

Conforme pasaron los años a los alcaldes también se les denominó corregidores y en la provincia de Aragón a los municipios se les llamó Universidades. Y una vez que la Monarquía se unifica y logra expulsar a los moros, el municipio pierde de una forma gradual parte de su autonomía, subsistiendo en esencia tal y como lo conocimos en los primeros años de la Conquista a los Mexicanos.

1.4 EL MEXICO PRECOLOMBINO

El antecedente más remoto que tenemos de alguna institución parecida al municipio dentro de la historia antigua de México lo encontramos en el calpulli. Es exactamente en Tenochtitlan en donde existió dicha institución, pues “esta ciudad se formó con numerosos clanes totémicos compuestos de los calpullis o “municipios naturales” que se agruparon en cuatro secciones, cuarteles o barrios en que se dividió la capital azteca”.⁽²⁵⁾

Para abundar en lo anterior Burgoa Orihuela dice “los calpullis eran entidades socioeconómicas fundadas en la explotación común de la tierra que les pertenecía y que tenían como origen un antepasado también común del que derivaban los nexos familiares o de parentesco sobre los que se asentó la unidad de dichas entidades. Formaban los calpullis parte de un todo que era la tribu, que a su vez estaba organizada políticamente por el derecho consuetudinario, mismo que concomitantemente los estructuró sobre la base del respeto a su autonomía interior y a su actividad económica autárquica”.⁽²⁶⁾

Por su parte Ochoa Campos en su libro “la Reforma Municipal” menciona como funcionarios de los calpullis a los siguientes: el teachcau o “pariente mayor”, que era una especie de consejero y sabio; los tequitlatos, que dirigían el trabajo comunal; los

²⁵ Ochoa Campos, Moisés. *La Reforma Municipal*. Edit. Porrúa. México, 1985. p.33.

²⁶ Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Edit. Porrúa. México. 1986. p.890.

calpiquez, que recaudaban el tributo; los tlacuilos, que fungían como " escribanos o pintores de jeroglíficos" y los topiles, que eran los gendarmes.⁽²⁷⁾

Lo anterior nos lleva a la conclusión de que dentro del Imperio Azteca existió una institución similar al municipio, también caracterizada por tener cierta autonomía política y administrativa dentro del mismo. Pero a diferencia de Roma en donde los municipios eran las ciudades conquistadas, el calpulli solo se circunscribió a la ciudad de Tenochtitlan, pero aun así tomamos al calpulli como antecedente histórico.

1.5 LA CONQUISTA.

Referimos a la Conquista de México es remitimos a la fundación del primer municipio del continente. Es, sin duda, un acontecimiento histórico que siempre tendremos presente los que tenemos el orgullo de vivir en la ciudad y puerto de Veracruz. Porque nuestra ciudad siempre ha tenido un papel importante en nuestra historia. Ha sido y es, la principal puerta por donde entra y sale lo que importamos y exportamos, por aquí entró la conquista y con ella el idioma, la religión, costumbres y enfermedades; por Veracruz salieron nuestras riquezas naturales, nuestro oro y plata, salió parte de nuestra cultura acompañada de raíces que a veces olvidamos.

Dejemos a un lado la meditación y vayamos a la historia: "El jueves santo 21 de

²⁷ Ochoa Campos, Moisés. La Reforma Municipal. Edit. Porrúa. México. 1985.p.p. 44-35.

Abril de 1519 diez navíos anclan en el pequeño islote de San Juan de Ulúa, y apenas recogidas las velas, dos grandes canoas llenas de indios ricamente ataviados, parten de la playa y sin vacilación se dirigen a la nave capitana donde flotan los estandartes reales”.⁽²⁸⁾ Es, en ese momento en donde Hernán Cortés tiene sus primeras impresiones con los Aztecas, a través de doña Marina (la Malinche) sostiene diálogos con ellos. Al otro día, viernes santo de la Cruz desembarcan “en unos montones y médanos de arena que allí hay, altos, que no había tierra llana, sino todos arenales y asestaron los tiros como mejor le pareció al artillero, que se decía Mesa, e hicimos un altar adonde se dijo luego misa; e hicieron chozas y ramadas para Cortés y para los capitanes, y entre trescientos soldados acarreábamos madera, e hicimos nuestras chozas, y los caballos se pusieron donde estuviesen seguros, y en esto se pasó aquel Viernes Santo”.⁽²⁹⁾ Unos días después, Cortés vuelve a recibir visitas de los enviados de Moctezuma; esta vez los conquistadores quedan impresionados. Moctezuma les regala los tesoros que aumentan su ambición: peces con una escama de oro y otra de plata, pájaros de oro que mueven las alas y la cabeza, coronas, máscaras, calaveras, cadenas, pijantes, bezotes, orejas, parte de las joyas que tanto admiró Durero y con todo ello , penachos, telas bordadas, mantos, escudos de pluma, estatuillas de jade. Cortés, los capitanes, los soldados en círculo cerrado están boquiabiertos bañados en sudor, lanzando gritos de sorpresa y de alegría. Ahora son ricos, ahora - después de siglos han logrado lo que los alquimistas no obtuvieron con sus fórmulas y retortas hirvientes.

²⁸ Benítez, Fernando y Pacheco, José Emilio. Crónica del Puerto de Veracruz. Gobierno del Estado de Veracruz. 1986.p.13.

²⁹ Díaz del Castillo, Bernal. Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España. Promexa Editores. México. 1979.p.72

El Tendile no les da tiempo de reponerse. A otra señal varios hombres avanzan cargando un sol de oro del tamaño de una rueda de carreta que refleja la luz de los trópicos”.⁽³⁰⁾

Ante toda esta riqueza Cortés no permitirá que la misma pase a manos del Gobernador de Cuba Diego Velázquez, del que dependía políticamente. El conquistador fue enviado con poder para rescatar y no para poblar, pero al ver tanto oro pretende lo segundo, de otra manera tendría que darle todas las riquezas al Gobernador. Para evitarlo elabora un plan maestro político y jurídico: por medio de terceros convence a soldados y marineros “para que esta tierra se pueble en nombre de Su Majestad, y Hernando Cortés en su real nombre, y en teniendo que tengamos la posibilidad, de hacerlo saber en Castilla a nuestro rey y señor, y tenga, señor, cuidado de dar el voto para que todos lo elijamos por capitán, de unánime voluntad, porque es servicio de Dios y de nuestro rey y señor”.⁽³¹⁾

“Sin embargo, la ley es la ley. La autoridad de Velázquez, sigue vigente, y se necesita de otra autoridad democrática para sustituirla. Interviene, con la mayor formalidad el escribano Diego de Godoy y armado de papel, pluma de ave y tintero, redacta el acta por la cual, a nombre de los muy poderosos, excelentísimo, muy católicos y muy grandes reyes doña Juana y su hijo el emperador Carlos V se funda la Villa Rica de

³⁰ Benítez, Fernando y Pacheco, José Emilio. Crónica del Puerto de Veracruz. Gobierno del Estado de Veracruz. 1986.p.33-34.

³¹ Díaz del Castillo, Bernal. Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España. Promexa Editores. México. 1979.p.81.

la Vera Cruz”.⁽³²⁾ “Porque llegamos Jueves de la Cena y desembarcamos en Viernes Santo de la Cruz”⁽³³⁾

“Y fundada la villa, hicimos alcaldes y regidores, y fueron los primeros alcaldes Alonso Hernández de Puertocarrero y Francisco de Montejo, y a este Montejo, porque no estaba muy bien con Cortés, por meterle en los primeros y principal, le mandó nombrar por alcalde; y los regidores dejarlos he de escribir, porque no hace al caso que nombre algunos; y diré como se puso una picota en la plaza y fuera de la villa una horca, y señalamos por capitán de las entradas a Pedro de Alvarado, y maestro de campo a Cristóbal de Olid, y alguacil mayor a Juan de Escalante, y tesorero Gonzalo Mejía, y contador Alonso de Avila, y alférez a fulano Corral, porque el Villarroel, que había sido alférez no sé que enojo había hecho a Cortés sobre una india de Cuba, y se le quitó el cargo; y alguacil de real a Ochoa, vizcaino, y a un Alonso Romero”⁽³⁴⁾. De esta manera quedó constituido el primer ayuntamiento del continente, y ante el mismo, Cortés presenta formal renuncia al cargo de capitán general otorgado por el gobernador Velázquez. Después de deliberar el ayuntamiento de la Villa Rica de la Veracruz, decide anular el poder antiguo y le otorga a Cortés los títulos de capitán General y de Justicia Mayor. De esta manera el conquistador logró la independencia con respecto de Cuba, y es, con los poderes otorgados por el ayuntamiento de la Villa Rica de la Veracruz como comienza Cortés la Conquista de la Nueva España culminándola en el año de 1521.

³² Benítez, Fernando y Pacheco, José Emilio. Crónica del Puerto de Veracruz. Gobierno del Estado de Veracruz. 1986.p.37.

³³ Díaz del Castillo, Bernal. Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España. Promexa Editores. México. 1979.p.82.

³⁴ Locut Cit.p. 82

Con lo anterior queda demostrado que el municipio Español sí tenía ciertas facultades autónomas, mismas que fueron aprovechadas por Hernán Cortés para lograr sus objetivos, y que de esta forma no existiera ningún intermediario entre él y la corona.

1.5.1 LA COLONIA

Al consumar la conquista con la derrota de Tenochtitlan, Cortés fundó el segundo municipio que fué la Ciudad de Mexico. "Rendida la ciudad y preso su último señor, dice Esquiél Obregón, procedió Cortés a la organización administrativa de la ciudad, que él se empeñó en reconstruir y en que fuera la capital del nuevo reino, en acatamiento a la tradición indígena que le daba prestigio de metrópoli. Nombró por señor de la misma al que antes había tenido el cargo de Cihuacoatl, y con ello aseguró el regreso de los mexicanos que se habían dispersado por diversos lugares. Se puso mano luego a la reconstrucción, y don Hernando nombró alcaldes, regidores y otros oficiales de ayuntamiento para la población española; señaló en la parte central de la isla un cuadro dentro del cual se trazaron las calles y manzanas de la nueva ciudad y se dieron solares a los españoles que quisieron avecindarse, dándose a cada conquistador doble superficie para solar. Esto fue lo que se llamó la traza y fuera de ella se asentó la población indígena, separadas las dos secciones por un canal, aunque las calles de la sección española remataban en un puente que permitía el mutuo comercio" (³⁵).

Durante los siguientes años se respetó en parte la forma de organización municipal

³⁵ Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Porrúa. México. 1986 p. 895

de los indígenas, siempre y cuando no atentara contra los principios del derecho español. "Así, Carlos V, mediante cédula de 6 de Agosto de 1555, dispuso que las costumbres, instituciones y el territorio de los pueblos de indios fueran respetados por el sistema jurídico-político con que se organizaran las tierras descubiertas y descubribles.

Ordenamos y mandamos, establecía esa cédula, que las leyes y buenas costumbres que antiguamente tenían los indios para su buen gobierno y política, y sus usos y costumbres observadas y guardadas después de que son cristianos, y que no se encuentren con nuestra sagrada religión y las que han hecho y ordenado de nuevo se *guarden* y ejecuten; y siendo necesario por la presente las aprobamos, con tanto que nos podamos añadir lo que fuéremos servidos, y nos pareciere que conviene al servicio de Dios nuestro señor y al nuestro, y a la conservación y policía cristiana de los naturales de aquellas provincias, no perjudicando a lo que tiene hecho ni a las buenas y justas costumbres y estatutos suyos"⁽³⁶⁾

Durante dos siglos coexistieron el municipio indígena y el español, y es en el siglo XVIII en donde surge el llamado municipio castizo, en el cual se mezclan usos y costumbres indígenas junto con las bases jurídicas españolas.

En la etapa colonial las autoridades del municipio estaban como ahora integradas en un órgano colegiado llamado ayuntamiento o cabildo, quien presidía dicho órgano lo era el corregidor o alcalde mayor, existieron también los alcaldes ordinarios, regidores,

⁽³⁶⁾Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Porrúa. México.1986.p. 895

procurador general, el alguacil mayor y el síndico, siendo en ésta época en donde por vez primera encontramos dicha autoridad. Todas estas autoridades tenían las facultades y obligaciones que el monarca les daba. El ayuntamiento tenía la facultad de nombrar funcionarios menores, según Moisés Ochoa Campos en su multicitada obra “señala entre los cargos respectivos los siguientes: los diputados de pobres, los de propios, el obrero mayor, los diputados de fiesta, los de policía, los de alhóndiga y depósito, el contador, el mayordomo de Propios y Rentas, dos ejecutores, un fiel encargado de marcar los pesos, pesas, romanas, marcos y medidas y un vendedor del matadero.”⁽³⁷⁾

1.6 EL MEXICO INDEPENDIENTE.

En el presente capítulo analizaremos a las distintas Constituciones Políticas que tuvo nuestro país hasta antes de la promulgación de la Constitución que actualmente nos rige, es decir, analizaremos lo referente a lo establecido en relación al municipio desde la Constitución de Cádiz promulgada en 1812 hasta la Constitución Liberal de 1857.

La Constitución Política de Cádiz “tres meses tan sólo permaneció en vigor en México pero le bastaron para hacer resurgir a la institución municipal, dando nuevamente entrada en ella al pueblo, habiendo reinstaurado 1. El sistema de elección popular directa. 2. La no reelección de los funcionarios municipales. 3. Su renovación cadaño”⁽³⁸⁾. Ignacio Burgoa Orihuela en su multicitada obra señala que la Constitución de Cádiz “pretendió reimplantar la autonomía de los municipios estableciendo que en cada pueblo

³⁷ Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Porrúa. México, 1986.p.895

³⁸ Locus Cit.898

debía haber un ayuntamiento compuesto de alcaldes, regidores y síndico procurador, presididos por un jefe político, donde lo hubiere, y en su defecto por el alcalde o el primer nombrado entre éstos, si hubiere dos (Art 309). Los miembros componentes de los ayuntamientos deberían elegirse indirectamente por los pueblos, sin que los cargos respectivos fuesen ni vitalicios ni vendibles y sin que los electos pudiesen ser nuevamente nombrados, a no ser que transcurrieran por lo menos dos años, donde el vecindario lo permita (Arts. 312, 313 a 316)³⁹.

Una vez consumada la Independencia, México vivió un sin número de traiciones y cuartelazos. También comenzó a nacer una disputa entre republicanos y centralistas, todo esto provocó la creación de diversas constituciones. La primera de ellas lo fue la Constitución Federal de 1824. Lo contrario a lo que pudiera pensarse, la citada constitución a pesar de decirse federal no solo no alentó el fortalecimiento de la vida municipal, prácticamente la desapareció política y jurídicamente, pues muy poco se le mencionó en esa Carta Magna y en las leyes que de ella emanaron.

Al tomar el poder los conservadores centralistas, abrogaron la Constitución Federal de 1824, y a su vez, promulgaron la Constitución Centralista de 1836. "Debe reconocerse, por lo contrario, que en la Constitución Centralista de 1836 se instituyó una especie de municipalidad traducida en distritos y partidos en que dividió el territorio de los Departamentos (Art. 3 de la Sexta Ley). A la cabeza de un distrito había un prefecto que nombrara el gobernador departamental por cuatro años y cuya designación

39 Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Porrúa. México 1986.p.897

confirmaba el gobierno departamental por cuatro años y cuya designación confirmaba el gobierno general, adoptándose el principio de reelegibilidad (Art. 16, ídem). Al frente un partido, que era la circunscripción territorial administrativa y política mínima, estaba un subprefecto que designaba el prefecto del distrito correspondiente con aprobación del gobernador del departamento respectivo. Tanto el prefecto como el subprefecto que designaba eran meros agentes de este funcionario, ya que sus funciones se reducían a cuidar del orden y tranquilidad públicos con entera sujeción al gobernador y a cumplir y hacer cumplir la órdenes del gobierno particular del departamento (ídem, Arts. 18, 19 y 21). La mencionada Constitución previó los ayuntamientos en las capitales de los departamentos, en los lugares en los que los había en el año de 1808, en los puertos cuya población llegue a cuatro mil almas, y en los pueblos que tengan ocho mil (ídem, Art. 22), disponiendo que dichos cuerpos se integrarían con el número de alcaldes, regidores y síndicos que fijaran las juntas departamentales, recayendo la elección respectiva en el pueblo en los términos que arreglara una ley (ídem Art. 23). La función de los ayuntamientos quedó reducida a la recaudación e inversión de los propios y arbitrios (Art. 25), es decir, a actos meramente hacendarios.”⁽⁴⁰⁾

Para abundar en lo anterior en la obra Derecho Constitucional Mexicano de Felipe Tena Ramírez se especifica que en los artículos 22 a 26 de la Sexta Ley de dicha Constitución organiza minuciosamente al gobierno municipal, “entre los cuales el 25 señala como objetos de los Ayuntamientos cuidar de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia que no sean de fundación particular; de las escuelas de primera

⁴⁰ Los Derechos del pueblo mexicano a través de sus Constituciones. p. 350.

enseñanza que se paguen de los fondos del común; de la constitución, reparación de puentes, calzadas y caminos y de la recaudación e inversión de los propios y arbitrios; promover el adelantamiento de la agricultura, industria y comercio y auxiliar a los alcaldes en la conservación de tranquilidad y el orden público en su vecindario.

Las Bases Orgánicas de 1943, señalan como facultades de las asambleas departamentales, establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas y reglamentar la Policía municipal, así como aprobar los planes de arbitrios municipales y los presupuestos anuales de los gastos de las municipalidades (art. 134, fracs. X y XII)⁽⁴¹⁾

1.7 LA REFORMA

Resulta extraño que los liberales que tenían como proyecto de país instaurar una República, no hayan plasmado la institución municipal dentro de las Constituciones que promulgaron cuando tuvieron el poder. Pues tanto en la Constitución Federal de 1824, el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 y la más importante que fue la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, no le dieron importancia a esta institución política y jurídica, que históricamente está probado es la forma de gobierno más democrática y cercana a la población. Como ejemplo de lo anterior tenemos que únicamente se le hace mención al municipio en la Constitución de 1857 en solo tres artículos:” el artículo 31, fracción II, en el cual establece la obligación del mexicano de

⁴¹ Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Porrúa, México. 1985.p.149

contribuir a los gastos del municipio, cuando en el artículo 36, fracción I, considera la obligación del ciudadano inscribirse en el padrón de su municipalidad y cuando en el artículo 72, fracción VI (antes de la reforma de 1901), aludía a la elección popular de las autoridades municipales del Distrito y Territorios"⁽⁴²⁾.

Como resultado de lo anterior, se dio que una vez instaurada la república, el gobierno de las ciudades y pueblos quedara sujeto a la voluntad de los prefectos o jefes políticos, por ello, pasando el tiempo, y una vez que Porfirio Díaz tomó el poder, los jefes políticos se convirtieron en instrumentos de la dictadura.

1.8 EL PORFIRIATO

La Revuelta iniciada en la hacienda de la Noria fue casi sofocada durante el gobierno de Juárez, y digo casi, porque lamentablemente en el año de 1872 falleció el Patricio; y asumió la Presidencia Provisional el abogado Veracruzano don Sebastián Lerdo de Tejada. Este último fue derrocado por Porfirio Díaz y sus generales ambiciosos mediante la Revuelta iniciada en Tuxtepec, que no era otra cosa que la continuación de la revuelta de la Noria, y de ésta manera comenzó una dictadura que duró casi treinta años.

Todas las dictaduras que existen se caracterizan por concentrar todo el poder económico y político en un solo hombre. En la dictadura de Porfirio Díaz los Poderes Legislativo, Judicial, los gobernadores, diputados locales, el ejército y los jefes políticos

⁴²Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Porrúa, México, 1985.p. 149.

no eran más que simple empleados del héroe de la batalla del 2 de Abril. Quien mejor que Francisco I Madero para explicarnos la situación política de la dictadura, en su famoso libro La Sucesión Presidencial en 1910 Madero habla de los medios que se valió Díaz para perpetuarse en el poder:

“El General Díaz apoyaría a los Gobernadores para que se reeligieran indefinidamente, y éstos lo sostendrían contra todo viento y marea en la silla presidencial”, más adelante escribió: “Los Gobernadores, siguiendo la misma política del General Díaz, han nombrado a la vez Jefes Políticos ó Presidentes Municipales que se han perpetuado en el poder, constituyendo verdaderos cacicazgos.”⁽⁴³⁾

Para abundar en lo anterior citaremos al escritor norteamericano John Kenneth Turner quien en su libro México Bárbaro cuestiona severamente la dictadura de Don Porfirio. Dentro del capítulo denominado “Elementos represivos del régimen de Díaz” escribió lo siguiente: “El régimen de Díaz es muy fácil de entender, una vez que sea explicado.” El Presidente, el Gobernador y el jefe político son tres clases de funcionarios que representan todo el poder en el país; en México no hay más que un solo poder gubernamental: El Ejecutivo”. Mas adelante señala:” el Presidente domina en los 29 estados y dos territorios de la República; el gobernador en su Estado; el jefe político en su distrito. Ninguno de los tres es responsable de sus actos ante el pueblo. El gobernador tiene que responder de sus actos ante el Presidente, y el jefe político sólo ante el

⁴³ Madero, Francisco I. La Sucesión Presidencial de 1910. Talleres de Impresión de Estampillas y Valores. México. 1963. pp. 146-147.

gobernador y el Presidente. Es el régimen dictatorial personalista más perfecto que hay en la tierra.”⁽⁴⁴⁾

Con todo lo anterior, queda probado que durante el régimen de Porfirio Díaz la institución Municipal prácticamente desapareció, quedando las ciudades y pueblos a merced de los Jefes Políticos; y sin duda el cacicazgo de los mismos fue una de las causas que generaron la Revolución Mexicana.

Durante la dictadura del General Díaz surgió el Partido Liberal como el principal partido opositor. El ideólogo y líder del partido lo era Ricardo Flores Magón, y desde el exilio redactó el programa de dicho partido. Es importante resaltar que dentro de los puntos generales se proponía:

44. Supresión de los jefes políticos.

45. Reorganización de los municipios que han sido suprimidos y robustecimiento del poder municipal.⁽⁴⁵⁾

1.9 LA REVOLUCION

El fraude electoral en las elecciones de 1910, fue la gota que derramó el vaso, y que dio comienzo a la Revolución Mexicana. El pueblo no podía soportar otro gobierno mas de Porfirio Díaz, el latifundismo, el cacicazgo, el hambre en el campo y en las

⁴⁴ Kennet Turner, John. México Bárbaro. Editores Mexicanos Unidos. México, 1992. pp. 114 y 115.

⁴⁵ SEP. Antología de Historia de México. México, 1993.p.46.

ciudades provocaron que miles de campesinos, obreros y aún intelectuales, se unieran a la convocatoria del plan de San Luis proclamado por Francisco I. Madero, en el cual, llamaba a la población a levantarse en armas en contra del gobierno del General Díaz.

El 20 de Noviembre de 1910 inicia la Revolución, surgen levantamientos en casi todo el país. Para principios de 1911 el gobierno era insostenible a pesar de su poderoso ejército, el tigre estaba suelto y ya nadie lo podía parar. Despertó el México bronco.

El 25 de Mayo de 1911 Porfirio Díaz renunció a la Presidencia de la República que creía era suya de por vida. Revolucionarios y gobierno firmaron la paz, Francisco León de la Barra asumió la Presidencia Provisional y convocó a nuevas elecciones, las cuales las ganó de manera arrolladora el apóstol de la democracia don Francisco I. Madero. Lamentablemente Francisco I Madero tuvo un gobierno efímero debido al cuartelazo promovido por Victoriano Huerta. El traidor Huerta mandó a asesinar al Presidente y al Vicepresidente y ante este crimen el pueblo volvió a levantarse en armas, y esta vez con más furia.

El día 26 de Marzo de 1913 el gobernador de Coahuila don Venustiano Carranza promulgó el Plan de Guadalupe, en el cual desconocía a Victoriano Huerta como Presidente de la República e invitaba a toda la nación a desconocerlo y derrocarlo. Este plan fue secundado por miles de mexicanos y todos ellos formaron el Ejército Constitucionalista y nombraron como Primer Jefe al también llamado Varón de Cuatrociénegas.

Una vez que el ejército Constitucionalista triunfó, don Venustiano Carranza se encargó del Poder Ejecutivo, pero al desconocerlo la Convención de Aguascalientes trasladó su gobierno a la ciudad Veracruz, y es en nuestra ciudad en donde adiciona el Plan de Guadalupe el día 12 de Diciembre de 1914: por lo que consideramos importante transcribir una parte de dicho plan, pues tenía propuestas en materia municipal: En su artículo segundo señala que el primer Jefe de la Revolución” expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas” y entre las cuales se encuentran “legislación para mejorar la condición del peón rural, del obrero, del minero y, en general, de las clases proletarias; establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional”.⁽⁴⁶⁾

Inmediatamente después de expedidas las adiciones al Plan de Guadalupe, el gobierno de Venustiano Carranza se dió a la tarea de preparar proyectos de ley que se adicionarían al plan de Guadalupe. “Estos fueron en número 19, figurando entre ellos, 5 sobre asuntos municipales: 1.Ley Orgánica del artículo 109 de la Constitución de la República, consagrando el Municipio Libre .2.Ley que faculta a los Ayuntamientos para establecer oficinas, mercados y cementerios.3. Ley que faculta a los ayuntamientos para la expropiación de terrenos en qué establecer escuelas, mercados y cementerios.4. Ley sobre organización municipal en el Distrito Federal, Territorios de Tepic y Baja California.5.Ley sobre los procedimientos para la instalación de escuelas, cementerios, mercados, etc”.⁽⁴⁷⁾

⁴⁶ SEP. Antología de Historia de México. México, 1993.p.66.

⁴⁷ Burgoa Orihuela, Ignacio. libro Derecho Constitucional Mexicano.México,1986.p.901.

“De todos los 19 proyectos, el primero era sobre el Municipio Libre. Entre los decretos dictados en Veracruz, llevó el número 7, el que reformaba el Plan de Guadalupe y el número 8, el relativo a la libertad municipal que se expidió el 26 de Diciembre de 1914.

“Este Decreto constituye un antecedente preciso del artículo 115 constitucional y tuvo la importancia de reconocer en los municipios la base de nuestra organización política, otorgándoles la autonomía de que se encontraban privados por la tutela de los Prefectos y Jefes Políticos. El Decreto expedido en Veracruz dice textualmente:”

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

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

“El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios donde residen habitual o transitoriamente.”⁽⁴⁸⁾

⁴⁸ Burgoa Orihuela, Ignacio. libro Derecho Constitucional Mexicano. México, 1986. p.901.

Venustiano Carranza convocó a un Congreso Constituyente, el cual se instaló en la ciudad de Querétaro a finales de 1916 e inmediatamente comenzó a sesionar. Y fue sin duda el tema del municipio libre uno de los más importantes y polémicos.

El Constituyente aceptó íntegramente el artículo único del decreto expedido en Veracruz, nombrado por nosotros en párrafos anteriores, pero para redactar la fracción II de lo que sería el artículo 115 se generó una gran polémica. Se integró una comisión para la elaboración de dicha fracción integrada por los diputados constituyentes Paulino Machorro Narváez, Heriberto Jara, Hilario Medina y Arturo Méndez, la cual propuso que la mencionada fracción quedara en los siguientes términos: “Los Municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la proporción y término que señale la legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre los poderes de un Estado los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en los términos que establezca la ley.”⁽⁴⁹⁾ El diputado Heriberto Jara en su exposición de motivos dijo: “Si damos por un lado la libertad política, si alardeamos de que los ha amparado una revolución social y que bajo este amparo se ha conseguido una libertad de tanta importancia, y se ha devuelto al municipio lo que por tantos años se le había arrebatado, seamos consecuentes con nuestras ideas, no demos libertad política y restrinjamos hasta lo último la libertad económica, porque entonces la primera no podrá

⁴⁹ Diario de los Debates. Tomo II, p. 505.

ser efectiva, quedará simplemente consignada en nuestra Carta Magna con un bello capitulo y no se llevará a la práctica, porque los municipios no podrán disponer un solo centavo para su desarrollo, sin tener antes el pleno consentimiento del Gobierno del Estado.”⁽⁵⁰⁾ Ante este dictamen los diputados Martínez de Escobar y don Fernando de Lizardi, el primero de ellos calificó el dictamen de conservador y propuso que fueran los Estados quienes recaudarían directamente los fondos que les pertenezcan y no por conducto de los municipios, el segundo propuso lo siguiente: “Los municipios recaudarán los impuestos en la forma y términos que señale la legislatura local. Sostuvo Lizardi la tesis de que son las legislaturas locales las que deben determinar y expedir las leyes municipales, dejando en libertad a los municipios para administrar sus ingresos.”⁽⁵¹⁾

El texto de la fracción II del artículo 115 Constitucional fue desechado y se presentó un nuevo proyecto en el cual no estuvieron de acuerdo Heriberto Jara e Hilario Medina, el nuevo proyecto era el siguiente: “Los municipios tendrán el libre manejo de su hacienda y ésta se formará de lo siguiente: 1. Ingresos causados con motivos de servicios públicos, que tiendan a satisfacer una necesidad general de los habitantes de la circunscripción respectiva. 2. Una suma que el Estado integrará al municipio, y que no será inferior al diez por ciento del total de lo que el Estado recaude para sí por todos los ramos de la riqueza privada de la municipalidad que se trate; 3. Los ingresos que el Estado asigne al municipio para que cubra todos los gastos de aquellos servicios que, por la nueva organización municipal, pasen a ser del resorte del ayuntamiento y no sean los

⁵⁰ Diario de los Debates, p.505.

⁵¹ Locus Cit, p.505.

establecidos en la base primera de este inciso. Estos ingresos deberán ser bastantes a cubrir convenientemente todos los gastos de dichos servicios. El mismo proyecto sugirió que en caso de suscitarse un conflicto entre el municipio y el Poder Ejecutivo del Estado por lo que a los arbitrios municipales concierne, incumbiese a la legislatura local respectiva resolverlo, y si la controversia sobre el mismo punto surgiese entre ésta y la entidad municipal, correspondería al Tribunal Superior de Justicia dictar decisión pertinente.”⁽⁵²⁾

En respuesta a esta propuesta, Jara y Medina volvieron a presentar otra iniciativa la cual consistió en que: “Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones municipales necesarias para atender sus diversos ramos, y del tanto que asigne el Estado a cada municipio. Todas las contribuciones que se susciten entre los poderes de un Estado y el Municipio serán resueltas por el Tribunal Superior de Justicia de cada Estado en los términos que disponga la ley respectiva en cada caso.”⁽⁵³⁾ Pero finalmente quien propuso la fórmula que se convirtió en la fracción II del artículo 115 lo fue el diputado Gerzayn Ugarte, quien en su intervención ante el pleno reconoció el gran esfuerzo del diputado Heriberto Jara Corona por ser un legislador que siempre se había preocupado por los más humildes del país y también de pugnar por la creación de instituciones políticas democráticas, pero al mismo tiempo señaló que el diputado Jara nunca había sido diputado de algún congreso local y que por lo mismo parte de su propuesta no era viable, dicho diputado exclamó:” Yo si he sido diputado a una

⁵² Diario de los debates, tomo II, p.771

⁵³ Locus Cit. p.771

legislatura local; y esta es la práctica, no cuando había municipio libre, sino cuando tenía todavía encima el odioso cargo de jefe político, tenía, digo, la facultad de proponer sus presupuestos a la legislatura del Estado, incluyendo los recursos de que disponía, para cubrir todos esos presupuestos y la de todos los servicios que debía atender. Ahora que se creó el municipio libre no vamos a quitar ese régimen, esa armonía de ponderación que debe seguir existiendo entre el municipio y los poderes del Estado; obrar de otra manera sería desviar la organización política de los Estados; los municipios tienen que acatar las leyes que dan las legislaturas locales, y tiene que aceptarlas también el Poder Ejecutivo porque es el que va a hacer cumplir esas leyes y sentencias en el ramo judicial. En consecuencia, algunos diputados que han querido de la mejor manera satisfacer el deseo de la Comisión, para no dejar el hueco de las fracciones de la I a la III, en que consta la innovación que con muy loable propósito se introdujo, han pensado, aunque no sea reglamentario presentarlo yo, que la fracción II del artículo 115 quede, no como lo propone la Comisión, ni como lo propone el voto particular, ambos dictámenes, ya desechados, sino en los siguientes términos: Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las leyes de los Estados, y que, en todo caso, serán las suficientes para atender sus necesidades.”⁽⁵⁴⁾

Esta reforma a la fracción II del artículo 115 Constitucional fue aprobada con 88 votos a favor y 62 en contra a las 3:30 de la mañana del 30 de Enero de 1917. El artículo 115 quedó de la siguiente manera:

⁵⁴Diario de los debates, tomo II. p.771

ART. 115.-Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna otra autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado;

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

III. Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados, tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de cuatro años.

Son aplicables a los gobernadores, sustitutos o interinos, las prohibiciones del artículo 83.

El número de representantes en las legislaturas de los estados, será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, el número de representantes de una Legislatura local no podrá ser menor de 15 diputados propietarios. En los estados, cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con vecindad no menor de 5 años, inmediatamente anteriores al día de la elección.”⁵⁵)

⁵⁵ Tena Ramírez, Fernando. *Leyes Fundamentales de México*. Edit. Porrúa, México, 1997

1.10 REFORMAS AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL DE 1928 A 1976.

1.10.1 REFORMA DE 1928.

La primera reforma fue publicada en el Diario oficial de la Federación el 20 de Agosto de 1928, "se hizo para regular el minimo de diputados que deba tener cada Estado, ya que el número de representantes en las legislaturas de los Estados, debía de ser proporcional al de habitantes de cada uno; adicionándose al antepenúltimo párrafo del artículo, en los siguientes términos: Pero en todo caso no podrá ser menor de 7 diputados en los estados cuya población no llegue a los 400 mil habitantes, y 11 en los estados cuya población sea superior a la última cifra."⁵⁶)

1.10.2 REFORMA DE 1933.

Esta fue publicada en el Diario Oficial del 29 de abril de 1933, "establece la prohibición de reelección para los gobernadores de las entidades federativas, prohíbe la reelección para el periodo inmediato a los diputados locales y a los miembros de los Ayuntamientos, adicionándole un párrafo a la fracción primera del artículo 115 y reestructurándose el párrafo 3 en los siguientes términos:"

A la fracción I se le adicionó lo siguiente: "Los Presidentes Municipales, Regidores, los Síndicos del Ayuntamiento, electos popularmente por elección directa, no

⁵⁶ Los Derechos del Pueblo Mexicano a través de sus Constituciones. Tomo VIII, p.371.

podrán ser reelectos para el período inmediato. ⁽⁵⁷⁾

Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeña las funciones propias de ese cargo, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados cuando tengan el carácter de propietario, no podrán ser electos para el período inmediato como suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

A la fracción III lo siguiente: "La elección de los gobernadores de los Estados de la legislatura local será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas".

Los gobernadores de los estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo, podrá volver a ocupar ese cargo ni aún por el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados de despacho.

Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato:

a) El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el período e caso de falta absoluta del constitucional aún cuando tengan distinta denominación.

⁵⁷ Los Derechos del Pueblo Mexicano a través de sus Constituciones. Tomo VIII, p.385

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

Fue en la parte final del artículo 115 donde se adicionó la prohibición de no reelección a los diputados locales en los siguientes términos:

Los diputados a la legislatura de los Estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieran estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.”⁵⁸⁾

1.10.3 REFORMA DE 1943.

Esta fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 1943, “se hizo para modificar la parte final del párrafo segundo de la fracción tercera que disponía que los gobernadores no podrían durar en su cargo más de 4 años, quedando de la siguiente manera: “Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de 6 años”.⁵⁹⁾

⁵⁸⁾ Robles Martínez, Reynaldo. Del Municipio. Edit. Porrúa, México 1998, p.118.

⁵⁹⁾ Los Derechos del Pueblo mexicano a través de sus Constituciones. Tomo VIII, p.401.

1.10.4 REFORMA DE 1947.

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de febrero de 1947, consagró el derecho a las mujeres al incluir la fracción primera el siguiente párrafo: “En las elecciones municipales participarán las mujeres en igualdad de condiciones que los varones con el derecho de votar y ser votadas”.⁽⁶⁰⁾

1.10.5 REFORMA DE 1953.

“Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de octubre de 1953, en la que se suprimió el párrafo que hemos transcrito en el apartado anterior y el que había sido reformado en 1947 y esto con motivo de que en esa misma fecha de 53 se reformó el artículo 34 para otorgarle plena ciudadanía a las mujeres”.⁽⁶¹⁾

1.10.6 REFORMA DE 1976.

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de Febrero de 1976 y adicionó las fracciones cuarta y quinta con el objeto de que el Municipio estuviese en aptitud de realizar las actividades señaladas en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional sobre regularización de asentamientos humanos y desarrollo urbano quedando de la siguiente manera:

⁶⁰ Los Derechos del Pueblo mexicano a través de sus Constituciones. Tomo VIII.p.402.

⁶¹ Robles Martínez, Reynaldo. El Municipio. Edit.Porrúa.México.1998.pp.119-120.

Fracción cuarta: “Los Estados y Municipios, en el ámbito de su competencia expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la ley federal de la materia”.

Fracción quinta: “Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una comunidad demográfica, la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia”.⁽⁶²⁾

1.10.7 REFORMA DE DICIEMBRE DE 1976

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1976, adicionó el artículo 115, aumentando un párrafo a la fracción tercera para introducir el sistema de diputados de minoría de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los Municipios cuya población fuese de 300 mil o más habitantes, ésto con el objeto de fortalecer nuestro sistema democrático dándole participación a las minorías, a continuación transcribimos el párrafo respectivo:

⁶² Robles Martínez, Reynaldo. El Municipio. Edit.Pornúa.México.1998.p.119.

De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de mayoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de los Municipios cuya población sea de 300 mil habitantes.⁽⁶³⁾

1.11 EXPOSICION DE MOTIVOS E INICIATIVA DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ENVIADA POR EL PRESIDENTE MIGUEL DE LA MADRID HURTADO AL CONGRESO DE LA UNION EL 6 DE DICIEMBRE DE 1982

CC. SECRETARIOS
DE LA CAMARA DE SENADORES
DEL CONGRESO DE LA UNION
PRESENTES.

El Municipio, sociedad natural domiciliada, ha constituido y sigue siendo en la realidad nacional mexicana una institución profundamente arraigada en la idiosincracia del pueblo, en su cotidiano vivir y quehacer político.

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

⁶³ Robles Martínez, Reynaldo. El Municipio. Edit. Porrúa. México. 1998. p.120.

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

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

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

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

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

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

La descentralización exige un proceso decisivo y profundo, aunque gradual, ordenado y eficaz, de la revisión de competencias constitucionales entre Federación, Estados y Municipios: proceso que deberá analizar las facultades y atribuciones actuales de las autoridades federales, y de las autoridades locales y las municipales, para determinar cuales pueden redistribuirse para un mejor equilibrio entre las tres instancias del gobierno constitucional.

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

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

desarrollo integral.

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

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

Por todo ello, el fortalecimiento municipal no sólo es de considerarse como el camino para mejorar las condiciones de vida de los Municipios poco desarrollados, sino también para resolver simultáneamente los cada vez más grandes problemas que enfrentan las concentraciones urbano-industriales. El fortalecimiento municipal no es una cuestión

meramente municipal sino nacional, en toda la extensión del vocablo. A este respecto, ha sido una verdad reiteradamente sustentada en todos los rincones de nuestro territorio, que el Municipio, aún cuando teóricamente constituye una fórmula de descentralización, en nuestra realidad lo es más en el sentido administrativo que político, por lo que como meta inmediata de tal vigorización de nuestro federalismo nos planteamos la revisión de estructuras diseñadas al amparo de la Constitución vigente a fin de instrumentar un proceso de cambio que haga efectiva en el federalismo, la célula municipal tanto en la autonomía económica como política.

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

Así también, sostenemos que los procesos de cambio, como postulados sociales, deben darse no sólo en lo administrativo, sino también en las normas que se contiene en la Constitución como Ley Suprema, pueden y deben cambiarse directamente en cuanto dicho cambio sea necesario para el mayor beneficio del pueblo.

Pero ante la rigidez de nuestro sistema constitucional, requerimos sobre previas meditaciones sobre las posibles modificaciones que pudieran hacerse a nuestro Código Político, por su indudable permanencia e irreversibilidad, pues al ser partidarios de un

cambio en la Constitución, lo debemos hacer con la clara definición de los objetivos que pretendemos, en los que no se debe privar los principios y naturaleza, haciéndose eco en este sentido en el pensamiento de Montesquieu cuando sustentaba que: “Cuando cambia la Constitución, conservando sus principios, es reforma, es corrección, cuando pierde sus principios se degenera, el cambio es corrupción”.

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

En sí, esta tarea exigió un punto de equilibrio político y constitucional, al cual llegamos después de numerosos análisis y estudios, pues siendo nuestra estructura política de naturaleza federal, debemos respetar la esencia de nuestras instituciones plasmadas en los principios de libertad y autodeterminación de las entidades federativas, sin invadir o lesionar aquellas facultades que por virtud del pacto federal y de acuerdo a nuestra forma republicana se encuentran conferidas a los Estados en los Artículos 40, 41 y 124 de nuestra Carta Magna.

Recogimos en este sentido las inquietudes vertidas por los Constituyentes de 1917

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

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

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

La libertad municipal, conquista revolucionaria, había quedando rezagada en

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

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

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

Se presenta ante la Soberanía de ese H. Congreso la iniciativa de Reformas y Adiciones al Artículo 115 de la Constitución, dividiendo dicho precepto en diez

fracciones, de las que siete corresponderán específicamente a las estructuras municipales, dos serán comunes a los Estados y Municipios, y una más, sin mayores modificaciones que las contenidas en el texto vigente del artículo, corresponderán a los Estados de la Federación.

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

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

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

Cabe destacar, como principal innovación de esta fracción, la obligada

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

En la fracción II se reitera la personalidad jurídica de los Municipios, se confiere jerarquía constitucional al manejo de su patrimonio de conformidad con la Ley, a fin de evitar interpretaciones que se han dado en la práctica institucional, inclusive de orden judicial, que no corresponden a la ortodoxia jurídica de la naturaleza de los ayuntamientos como órganos deliberantes y de decisión de las comunidades municipales, se establece con toda claridad que estarán facultados para expedir, de acuerdo con las bases que fijen las legislaturas de los Estados, los mandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

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

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

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

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

Por su amplia reiteración y sustentación en toda la consulta popular, se concluyó en la necesaria reestructuración de la economía municipal, entendiéndose, como así también lo proclamaron los Constituyentes de Querétaro, que no podrá haber cabal libertad política en los Municipios, mientras éstos no cuenten con autosuficiencia económica. Por ende, en este renglón, fundamental para la subsistencia y desarrollo de los Municipios, consignamos en la fracción IV de la iniciativa, en primer término, como concepto originario del Artículo 115 la libre administración de su hacienda por parte de los Municipios; pero por otra parte, es una fórmula de descentralización, de correcta redistribución de competencias en materias fiscal, estimamos conveniente asignar a las comunidades municipales los impuestos o contribuciones, inclusive con tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, así como de su fraccionamiento, división, consolidación, traslado y mejora y las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, previendo en casos de carencia de capacidad para la recaudación y administración de tales contribuciones que los Municipios podrán celebrar convenios con los Estados para que éstos se hagan cargo de algunas de las funciones relacionadas con la mencionada administración contributiva.

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

Por último, en esta área hacendaria, se elevó a la categoría de rango constitucional

el derecho de los Municipios a recibir las participaciones federales que en su caso les asignen, disponiéndose la obligación de las Legislaturas locales de establecer anualmente las bases, montos y plazos con arreglo a los cuales la Federación debe cubrir a los Municipios dichas participaciones.

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

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

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

Otro importante aspecto en el que la reforma municipal y el Municipio Libre habían venido quedando postergados, es el desarrollo urbano, tan necesario para su planeación y crecimiento racional, por lo que, en la fracción V se faculta a los Municipios

para intervenir en la zonificación y planes de desarrollo urbano municipales, en la creación y administración de sus reservas territoriales, en el control y vigilancia del uso del suelo, en la regularización de la tenencia de la tierra, y en su necesaria intervención como nivel de gobierno estrechamente vinculado con la evolución urbana en el otorgamiento de licencias y permisos para construcciones y para la creación y administración de zonas de reservas ecológicas, todo ello de conformidad con los fines y lineamientos generales señalados en el párrafo tercero del Artículo 27 de la propia Constitución.

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

En lo tocante a la Fracción VIII que corresponderá a los Estados, se reproduce en sus términos el texto, tal y como se encuentra dispuesto en los párrafos relativos a la Fracción III del actual Artículo 115, con la sola variante relacionada con la integración de los ayuntamientos mediante el principio de representación proporcional, suprimiendo el límite poblacional establecido en el texto vigente del precepto, por considerar que el avance de la reforma política y la madurez cívica alcanzada por los ciudadanos hacen innecesarios el límite actual de trescientos mil habitantes o más en un Municipio para tener derecho a elegir a los miembros del Cabildo mediante el principio de representación

proporcional, máxime que algunas Constituciones locales, reconociendo esa circunstancia, han eliminado o disminuido aquel límite, en uso de las facultades de los poderes estatales.

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

Sobre este particular se considera que debe proporcionarse al Municipio el apoyo técnico y administrativo correspondiente, lo que no puede lograrse si a cada cambio de funcionarios del ayuntamiento se da la renovación de todo el personal de la institución municipal y se toma a la administración del Municipio como objetivo económico del grupo político, sin respetarse los derechos laborales de sus trabajadores. Por ello, se

propone un sistema jurídico que fortalezca, que proporcione seguridad y estabilidad en el empleo, capacidad para desarrollar una carrera al servicio de los gobiernos municipales, y de esta manera evitar el riesgo indicado, que fue señalado en forma reiterativa en todas las reuniones celebradas sobre el fortalecimiento municipal.

Si hemos logrado ya cierta estabilidad y protección de los derechos laborales de los trabajadores al servicio del Estado Federal y existe también un régimen respecto a los trabajadores al servicio de los gobiernos estatales en algunas entidades federativas, que debe proporcionar este mismo esquema a los Municipios.

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

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

De esta manera, queda definida una situación que ha provocado algunos

cuestionamientos a nivel especulativo sobre la licitud o trascendencia de este tipo de acciones jurídicas, que con resultados positivos han venido a robustecer de cierto modo el federalismo mexicano y el desarrollo integral.

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

Por lo anterior, y con fundamento en la fracción I del Artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el digno conducto de ustedes, me permito presentar a la consideración del H. Congreso de la Unión la presente:

INICIATIVA DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN LOS SIGUIENTES TERMINOS:

Artículo Unico.- Se reforma y adiciona el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

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

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

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes,

podrán suspender ayuntamientos, declara que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan. Si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las Legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los períodos respectivos.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo por causa grave, será substituído por su suplente o se convocará a elecciones según lo disponga la Ley.

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

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

III. Los Municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

a) Agua potable y alcantarillado.

- b) Alumbrado público.
- c) Limpia
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones
- f) Rastro
- g) Calles, parques y jardines.
- h) Seguridad pública y tránsito, y
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los Municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la Ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les correspondan.

IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, en todo caso:

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

Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga

cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

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

c) Los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto a de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Municipios y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de los egresos serán aprobados por los ayuntamientos en base a sus ingresos disponibles.

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de

las zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el Párrafo Tercero del Artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia.

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

VIII. Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años.

La elección de los gobernadores de los Estados y de las Legislaturas locales será directa y en términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria y extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aún con el carácter de interinos, provisionales, substitutos o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el período inmediato:

a) El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional, aún cuando tenga distinta denominación.

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

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.

El número de representantes en las Legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a ochocientos mil habitantes, y once en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Los diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades

federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las Legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los Municipios.

IX. Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus servidores se regirán por las leyes que con base en sus Constituciones expidan sus Legislaturas, tendientes al otorgamiento y garantía de los derechos mínimos de éstos, a la implantación de sistemas de servicio público de carrera, el acceso a la función pública, la estabilidad del empleo, la protección al salario, la seguridad social y las normas que garanticen la eficacia en sus labores así como la solución jurisdiccional de las controversias.

Las propias Legislaturas expedirán los estatutos legales que de acuerdo con las propias normas regularán las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus servidores.

Los Municipios podrán celebrar convenios para que instituciones federales o estatales presten los servicios de seguridad social a sus trabajadores; y

X. La Federación y los Estados, en los términos de Ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos el ejercicio de funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario.

Los Estados estarán facultados para celebrar convenios con sus Municipios, a

efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.

Artículo Primero.- El presente Decreto entrará en vigor al siguiente día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo Segundo.- El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en el plazo de un año computado a partir de la vigencia de este Decreto, procederán a reformar y adicionar las leyes federales, así como las Constituciones y leyes locales, respectivamente, para proveer el debido cumplimiento de las bases que se contienen en el mismo. Las contribuciones locales y las participaciones a que se refieren los incisos a) y c) de la fracción IV, se percibirán por los Municipios a partir del 1o de enero de 1984.

Reitero a ustedes las seguridades de mi más distinguida consideración.

SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCION

Palacio Nacional, a 6 de diciembre de 1982

EL PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LOS

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS,

MIGUEL DE LA MADRID H. ⁽⁶⁴⁾

Con lo anterior queda demostrado que en la Revolución Mexicana no sólo se

⁶⁴ Quintana Roldán, Carlos F. Derecho Municipal. Edit. Porrúa. México 1995. pp. 607-619.

luchó por tierra y la libertad de los campesinos, o por el sufragio efectivo y la no reelección; se luchó también por un nuevo sistema político sustentado en un nuevo régimen jurídico que estableciera de una manera auténtica el principio de división de poderes, una nueva relación de la Federación con los Estados y éstos con el municipio libre. Los Constituyentes de 1917 fueron hombres del pueblo que sabían de las necesidades del mismo y por ello fueron capaces de lograr la supresión de los jefes políticos, que como vimos anteriormente, la imposición de estos fué una de las causas que generaron la Revolución Mexicana.

CAPITULO II

GENERALIDADES DEL MUNICIPIO

2.1 CONCEPTO ETIMOLOGICO DE MUNICIPIO

Para empezar a entender el tema de ésta tesis, es necesario que primero tengamos conocimiento del origen y significado de la palabra municipio, para que a través de su concepto etimológico podamos definirlo y tomarlo como punto de partida de la presente investigación.

Casi todas las palabras de nuestro idioma provienen del latín, y en éste caso, el vocablo municipio no podría ser la excepción. La palabra municipio está "compuesta de dos locuciones: el sustantivo munus, que se refiere a cargas u obligaciones, tareas, oficios, entre otras varias acepciones, y el verbo capere, que significa tomar, hacerse cargo de algo, asumir ciertas cosas. De la conjunción de éstas dos palabras surgió el término latino municipium que definió etimológicamente a las ciudades en las que los ciudadanos tomaban para sí las cargas, tanto personales como patrimoniales, necesarias

para atender lo relativo a los asuntos y servicios locales de esas comunidades."⁽⁶⁵⁾ Y según otras fuentes latinas éste vocablo tiene una gran diversidad de significados: "Equivala, a población fortificada; también al cargo de autoridad que se posee dentro de la población; finalmente equivalente a los habitantes de esa misma población".⁽⁶⁶⁾

Sin duda, éstos dos conceptos etimológicos tienen algo en común, que es el hecho de que ambos tienen su origen en el Derecho Romano, ya que el municipio como institución jurídica y política nace en la época del Imperio Romano, tal y como lo vimos en el capítulo anterior.

2.2 DEFINICIÓN DEL MUNICIPIO

Desde tiempos antiguos, muchos pensadores han definido doctrinariamente al municipio. En el presente punto veremos la evolución de dicha definición desde Grecia hasta nuestra Constitución Política de 1917.

Si bien el Municipio nace como institución jurídica y política en el Derecho Romano, su antecedente inmediato se localiza en Grecia y es con Aristóteles con quien encontramos una primera definición, quien en su obra "La Política" dice que:

"La primera comunidad a su vez resulta de muchas familias y cuyo fin es servir a la satisfacción de necesidades que no son meramente las de cada día, es el municipio".⁽⁶⁷⁾

El escritor y político francés Alexis Henri Clérel conde de Tocqueville en su

⁶⁵ Quintana Roldán, Carlos F. Derecho Municipal. Edit. Porrúa. México 1995.p.1.

⁶⁶ Raimundo, Miguel. Nuevo Diccionario Latino- Español, Etimológico. p. 589.

⁶⁷ Aristóteles. La Política. Edit. Porrúa. México 1989. Libro Primero, Párrafo Octavo. p. 38.

magna obra "La Démocracie en Amérique" afirma que:

"La sociedad comunal existe, en todos los pueblos, cualesquiera que sean sus usos y sus leyes; el hombre es quien forma los reinos y crea las repúblicas; la comuna parece salir directamente de las manos de Dios".⁽⁶⁸⁾

Hans Kelsen escribió en su libro "Teoría General del Estado" lo siguiente:

"Los Municipios son las democracias más antiguas y lo eran ya en un tiempo en que la administración local se hallaba organizada sobre bases estrictamente autocráticas..."⁽⁶⁹⁾

En nuestro país destacados juristas han definido al Municipio. Comencemos con el Dr. Miguel Acosta Romero quien afirma que el Municipio "en sí constituye una persona jurídica de Derecho Público, eminentemente política, cuya forma de gobierno puede variar de acuerdo a las modalidades que cada Estado adopte sobre ese particular".⁽⁷⁰⁾

Ignacio Burgoa Orihuela en su obra "Derecho Constitucional" dice: "...El Municipio implica en esencia una forma jurídica-política según la cual se estructura a una determinada comunidad asentada sobre el territorio de un Estado..."⁽⁷¹⁾

El Dr. Andrés Serra Rojas señala: "La descentralización administrativa regional, llamada por algunos autores descentralización territorial, es una forma de organización territorial, es una forma de organización descentralizada, que tiene por finalidad la

⁶⁸ Toqueville, Alexis de. *La Democracia en América*. Fondo de Cultura Económica. México 1963.p78.

⁶⁹ Kelsen, Hans. *Teoría General del Estado*. Edit. Nacional. México 1979.p.294.

⁷⁰ Acosta Romero, Miguel. *Teoría General Del Derecho Administrativo*. Edit.Porrúa.México 1990.p. 347.

⁷¹ Burgoa Orihuela Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Edit.Porrúa.México 1986.p.875.

creación de una institución política, dotada de personalidad jurídica, patrimonio propio y un régimen establecido por la Constitución e el Artículo 115 y reglamentado por sus leyes orgánicas municipales, que expiden las legislaturas de los Estados."⁽⁷²⁾

Pero quien a nuestro criterio define de una manera más completa al Municipio, lo es el Dr. Carlos F. Quintana Roldán, quien en su magnífica obra "Derecho Municipal" afirma que: "EL MUNICIPIO ES LA INSTITUCIÓN JURÍDICA, POLÍTICA Y SOCIAL, QUE TIENE COMO FINALIDAD ORGANIZAR A UNA COMUNIDAD EN LA GESTIÓN AUTÓNOMA DE SUS INTERESES DE CONVIVENCIA PRIMARIA Y VECINAL, QUE ESTÁ REGIDA POR UN AYUNTAMIENTO, Y QUE ES CON FRECUENCIA, LA BASE DE LA DIVISION TERRITORIAL Y DE LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA DE UN ESTADO."⁽⁷³⁾

2.3 ELEMENTOS DEL MUNICIPIO.

Después de analizar el concepto y definición del municipio pasamos a explicar los elementos del mismo, los cuales son los siguientes:

- a) El Territorio Municipal
- b) La Población
- c) El Gobierno
- d) La Relación de Vecindad
- e) La Autonomía

2.3.1 TERRITORIO MUNICIPAL.

⁷² Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Edit.Porrúa. México 1982. Tomo I.p.584.

⁷³ Quintana Roldán, Carlos F. Derecho Municipal. Edit.Porrúa.México 1995.p.6.

El artículo 42 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su fracción I señala que El territorio nacional comprende el de las partes integrantes de la Federación. Y nuestra misma Carta Magna e su artículo 115 establece que "Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre".

Con lo anterior llegamos a la conclusión de que el Municipio es la célula política y administrativa de nuestro país, y de nuestro sistema Republicano. Porque al hablar en el sentido de que el municipio es la base de la división territorial, se refiere al aspecto geográfico del país; y al señalar que es la base de la organización política y administrativa, se interpreta en el sentido de nuestro sistema de gobierno federal y por ende Republicano.

Al territorio lo han definido " como la porción del espacio en que el Estado ejercita su poder."⁽⁷⁴⁾ Al tomar la anterior definición como base de nuestro tema y en el entendido de que el Municipio no es solo una parte, sino la base de nuestro Estado, nos remitimos a definiciones de destacados municipalistas, comenzando con Arnoldo Schwerert Ferrer quien precisó:

"Uno de los elementos integrantes del Municipio es la extensión territorial. Sin limitado, sino que está constituido por el territorio; el territorio le pertenece jurisdiccionalmente".⁽⁷⁵⁾

Quien define de una manera más completa al Territorio Municipal, y definición

⁷⁴ Peniche Bolio, Francisco J. Introducción al Estudio del Derecho. Edit.Porrúa. México 1990.p.125.

⁷⁵ Schwerert Ferrer, Arnoldo. Curso de Derecho Municipal. Maracaibo 1967.p.174.

con la que estamos de acuerdo, lo es el profesor argentino Antonio María Hernández pues señala que: "El territorio configura el supuesto físico del Municipio. Se trata del sitio o lugar donde se asienta su población y el ámbito espacial dentro del cual ejerce él mismo su poder político".⁽⁷⁶⁾.

2.3.1.1 CONSTITUCION DEL TERRITORIO DE LOS MUNICIPIOS EN EL ESTADO DE VERACRUZ.

La Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz en el artículo 8 establece como está constituido el territorio de los Municipios, y a la letra dice:

ARTTICULO 8.- El territorio de los Municipios estará constituido con la cabecera, manzanas, congregaciones y rancherías:

- I.- Cabecera, que será el centro de población donde resida el Ayuntamiento;
- II.- Manzana, que se constituye con la superficie de terreno urbano delimitado por vía pública donde residirá el jefe de manzana.
- III.- Congregación, que se constituye con el área rural o urbana, donde reside el Agente Municipal; y
- IV.-Ranchería, que se constituye con una porción de la población y del área rural de una población.

2.3.2 POBLACION

La Sociología define a la población "como un conjunto variable de personas asociadas o relacionadas de manera más o menos permanente, que ocupan un área o zona

⁷⁶ Hernández, Antonio Ma. Derecho Municipal. Edit. Depalma. Buenos Aires 1971.p.172.

geográfica convencionalmente determinada y que están unidas por elementos culturales, políticos y sociales que los diferencian de otros grupos poblacionales".⁽⁷⁷⁾

El tratadista argentino Antonio María Hernández al hablar sobre población Municipal afirma que "Se trata de la base humana del Municipio asentada en el supuesto físico que es el territorio. Constituye el elemento sustancial de la indestructible realidad sociológica formativa del Municipio. Es inconcebible siquiera imaginar un Municipio sin población, como un Estado sin población".⁽⁷⁸⁾

Al analizar los conceptos mencionados anteriormente llegamos a la conclusión de que la población es un elemento esencial del Municipio y parafraseando al Dr. Carlos F. Quintana Roldán decimos que la población es principio y fin que da sentido a la corporación municipal.

2.3.2.1 LOS CENTROS DE POBLACION DE LOS MUNICIPIOS.

El artículo 9 de la multicitada Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz nos dice cuales son los centros de población de los Municipios, los clasifica por su importancia, grado de concentración demográfica y servicios públicos y les da categorías y denominaciones, los cuales son los siguientes:

I.- Ciudad, el centro de población que tenga censo de más de treinta mil habitantes y la infraestructura urbana necesaria para la prestación de sus servicios públicos;

II.- Villa, el centro de población que tenga censo no menor diez mil habitantes y la infraestructura urbana necesaria para la prestación de sus servicios públicos;

⁷⁷ Quintana Roldán, Carlos F. Derecho Municipal. Edit. Porrúa. México 1995. p.166.

⁷⁸ Hernández, Antonio Ma. Derecho Municipal. Edit. Depalma. Buenos Aires. 1971. p.179.

III.- Pueblo, el centro de población que tenga censo no menor de cinco mil habitantes y los servicios públicos y educativos indispensables; y

IV.- Congregación, el centro de población que tenga censo no menor de dos mil habitantes y los servicios públicos indispensables; y

V. Ranchería, el centro de población que tenga censo menor de dos mil habitantes y edificios para escuela rural.

2.3.3 EL GOBIERNO.

El Gobierno de un Municipio lo constituye el Ayuntamiento, éste será elegido por los ciudadanos de una manera directa, por el sistema de mayoría relativa y por el principio de representación proporcional.

Los Ayuntamientos se integran con:

- I. El Presidente Municipal;
- II. El Síndico Unico, y
- III. Los Regidores.

Un auxiliar del gobierno Municipal lo es el Agente Municipal el cual estará a cargo de las congregaciones.

El presente tema será tratado en un capítulo especial en donde se analizará a fondo que es en sí un Ayuntamiento, quienes lo integran, así como las facultades y obligaciones del mismo y de cada uno de sus integrantes, por lo que en éste punto solo lo vimos someramente.

2.3.4 LA RELACION DE VECINDAD.

Este elemento es importante, porque con la vecindad los habitantes del municipio adquieren derechos y obligaciones, los cuales se encuentran plasmados en los distintos reglamentos que emiten los Ayuntamientos.

El artículo 12 de la Ley Orgánica del Municipio Libre de nuestro Estado dice que son vecinos del Municipio las personas que residen habitualmente dentro de su territorio. Dicha vecindad se adquiere por tener seis meses cuando menos, con domicilio establecido dentro de su territorio y con residencia efectiva por ese lapso.

"La vecindad en los Municipios del Estado de Veracruz se pierde por:

- I.- Ausencia legalmente declarada.
- II.- Ausencia, por más de seis meses del territorio municipal; y
- III.-Manifestación expresa de residir en otro lugar.

La vecindad en un municipio no se perderá cuando el vecino se traslade a residir otro lugar, en función de un cargo de elección popular, público o comisión de carácter oficial o por voluntad expresa del vecino comunicada a la autoridad municipal."⁽⁷⁹⁾

2.3.5 AUTONOMIA

La palabra Autonomía tiene su origen en dos vocablos griegos que son: Autós que significa propio; y nomos que significa ley. El Diccionario Porrúa de la Lengua Española nos da el siguiente concepto:

⁷⁹ Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz. Artículo 14

"Estado y condición del pueblo que goza de independencia política. Condición del individuo que de nadie depende bajo ciertos conceptos. Potestad de que, dentro del Estado, pueden gozar municipios, provincias u otras entidades para regir intereses propios de su vida interior. *Vida propia e independiente de un organismo*".⁽⁸⁰⁾

La Autonomía Municipal la entendemos de tres maneras, política, administrativa y financiera. El Dr. Carlos F. Quintana Roldán las define de la siguiente forma:

"a) Autonomía política; esto es, la capacidad jurídica del Municipio para otorgarse democráticamente sus propias autoridades, cuya gestión política no deberá ser interferida por otros niveles de gobierno.

b) Autonomía administrativa; que entendemos como la capacidad del Municipio para gestionar y resolver los asuntos propios de la comunidad en cuanto a servicios públicos, poder de policía y organización interna; sin la intervención de otras autoridades, contando el municipio, además, con facultades normativas para regular estos renglones de la convivencia social.

c) Autonomía financiera; que es la capacidad del Municipio para contar con recursos suficientes derivados de renglones tributarios exclusivos, así como el libre manejo de su patrimonio y la libre disposición de su hacienda".⁽⁸¹⁾

2.4 PERSONALIDAD JURÍDICA DEL MUNICIPIO.

Concepto Jurídico de Persona.- Se da el nombre de sujeto o persona a todo ente

⁸⁰ Diccionario Porrúa de la Lengua Española. México 1975.p.75

⁸¹ Quintana Roldán, Carlos F. Derecho Municipal. Edit. Porrúa. México 1995.p.195

ESTA TESIS NO DEBE
CAJON DE LA BIBLIOTECA

capaz de tener facultades y deberes.⁸²). Las personas son físicas o morales. El Código Civil del Estado de Veracruz las define de la siguiente forma:

Art. 26.- Es persona física, todo ser humano nacido, vivo o viable.

Art. 27.- Es persona moral, toda entidad a la que la ley reconoce personalidad jurídica propia, distinta de la de sus componentes.

El artículo 32 del citado Código en su fracción primera dice que son personas morales: La Nación, los Estados y los Municipios. Al igual que en éste artículo, en todos los Códigos Civiles de la República Mexicana se reconoce a los Municipios como personas morales; pero es la fracción II del artículo 115 de nuestra Carta Magna en dónde se reconoce la personalidad jurídica de los Municipios, fracción que a la letra dice:

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

⁸² García Máñez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Edit. Porrúa. 1990.p.271.

CAPITULO III

EL GOBIERNO MUNICIPAL

3.1 EL AYUNTAMIENTO

Para entender de una manera clara el presente capítulo, es necesario partir de la explicación de la palabra Ayuntamiento, de su definición, caracterización e integración del mismo.

3.1.1 DEFINICION ETIMOLOGICA

Comenzando por explicar la palabra Ayuntamiento tenemos que la misma significa *reunión o congregación de personas* y proviene de la voz latina *jungere*, que a su vez significa *unir, juntar*, de donde nació la voz del castellano antiguo de *ayuntar*, *ayuntamiento*.

3.1.2 DEFINICION DOCTRINARIA

El Ayuntamiento es definido en forma doctrinaria como: "el órgano colegiado y

deliberante, de elección popular directa, encargado del gobierno y la administración del Municipio, integrado por uno o más síndicos y el número de regidores que establezcan las leyes respectivas del Estado."⁽⁸³⁾

3.1.3 DEFINICION JURIDICA

La definición anterior está basada en lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos misma que señala en el artículo 115 fracción I, que "Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá alguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado;" en términos similares lo establece la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz en su artículo 110. Pero quien define de una manera amplia, real y apegada a nuestro estudio, lo es la Ley Orgánica del Municipio Libre de nuestro Estado que establece:

"Los Municipios serán administrados libremente y gobernados por Ayuntamientos de elección popular directa, por el sistema de mayoría relativa y el principio de representación proporcional. Los cargos municipales son incompatibles con cualquier otro de la Federación o del Estado."⁽⁸⁴⁾

Al decir que ésta definición es apegada a la realidad lo decimos porque se refiere claramente a que una parte del Ayuntamiento es elegida por el sistema de mayoría relativa y la otra por el principio de representación proporcional tal y como lo veremos mas adelante.

En nuestro Estado los Ayuntamientos están integrados por el Presidente

⁸³ Quintana Roldán, Carlos F. Derecho Municipal. Edit.Porrúa. México 1995.p.207.

⁸⁴ Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz.Art.15.

Municipal, el Síndico Unico y los Regidores. Todos ellos integran el cuerpo colegiado que gobierna al Municipio y juntos tienen atribuciones que les ordena la ley.

3.2 ATRIBUCIONES DE LOS AYUNTAMIENTOS

En nuestro Estado de Veracruz los Ayuntamientos tienen las siguientes atribuciones:

- I.- Proponer ante la Legislatura iniciativas de Leyes o Decretos, en lo relativo a sus localidades y sobre los ramos que administre;
- II.- Formular, por mayoría de sus integrantes, sus planes de arbitrios, para su aprobación por la Legislatura;
- III.- Elaborar con la aprobación de la mayoría de sus integrantes sus presupuestos anuales de egresos con base en sus ingresos disponibles;
- IV.- Revisar y aprobar las cuentas públicas, que mensual y anualmente le presente la Comisión de Hacienda, enviándola de inmediato a la Legislatura;
- V.- Fomentar la educación y procurar el progreso social, favoreciendo el mejoramiento moral, cívico y material;
- VI.- Formular, con la aprobación de la mayoría de sus integrantes, los reglamentos de Administración interior del Municipio;
- VII.- Revisar los actos ejecutados por sus integrantes, en ejercicio de sus funciones;
- VIII.- Crear con la aprobación de la mayoría de sus integrantes, los Departamentos, Oficinas, Oficialía Mayor y órganos que sean necesarios para la atención de los servicios municipales;
- IX.- Administrar libremente su Hacienda en los términos que señale la Constitución Política Local y esta Ley;
- X.- Contratar obras y servicios públicos, pero cuando produzcan obligaciones cuyo plazo

exceda de la duración del Ayuntamiento contratante someterla a la aprobación de la Legislatura o de la Diputación Permanente en su caso. Esta misma aprobación se requiere en general para la celebración de contratos y construcción de obras públicas, cuyo monto exceda del veinte por ciento de la partida presupuestal respectiva. En todo caso se estará a lo dispuesto por los artículos 90 y 91 de esta Ley.

XI.-Contratar empréstitos con la aprobación de la Legislatura;

XII.-De acuerdo con las bases normativas que establezca la Legislatura del Estado, expedir los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivos ámbitos de validez;

XIII.-Conceder licencia a los trabajadores municipales en los términos de la Ley de la materia;

XIV.-Resolver sobre los nombramientos y remociones de los servidores públicos municipales;

XV.- Promover cuanto estime conveniente a la seguridad, bienestar y todo aquello que sea de interés general para los vecinos del Municipio;

XVI.-Constituir para el mejor ejercicio de sus facultades, por acuerdo de la mayoría de sus integrantes y con decreto de la Legislatura, los organismos descentralizados o desconcentrados, empresas de participación municipal, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, o fideicomisos públicos;

XVII.- Fraccionar las localidades de su territorio urbano en manzanas y designar los jefes de las mismas ; de conformidad con las reglas que acuerden en las sesiones de Cabildo;

XVIII.- Expedir la convocatoria para elecciones de Agentes Municipales y preparar, desarrollar y vigilar el procedimiento respectivo;

XIX.-De conformidad con la Ley de la materia, participar en la preservación y restauración del equilibrio ecológico. así como en la protección al ambiente;

XX.- Las demás que señalen ésta u otras leyes o sus reglamentos."⁽⁸⁵⁾

3.3 PROHIBICIONES A LOS AYUNTAMIENTOS

En el Estado de Veracruz los Ayuntamientos tienen las siguientes prohibiciones.

"No pueden los Ayuntamientos:

I.-Enajenar, gravar, constituir garantías o transmitir la posesión de bienes, participaciones, impuestos, o derechos del municipio, sin previa autorización de la Legislatura o de la Diputación Permanente en su caso.

II.-Autorizar pagos que no estén comprendidos en el presupuesto de egresos; y

III.-Conceder licencia por mayor término al señalado en la Ley, remover, suspender o destituir a sus miembros o a los Agentes Municipales."⁽⁸⁶⁾

3.4 EL PRESIDENTE MUNICIPAL

El funcionario más importante del gobierno municipal o Ayuntamiento es el Presidente Municipal. Sobre este recaen las principales responsabilidades políticas y administrativas."En general las leyes municipales de los Estados precisan a este funcionario como "órgano ejecutor" de los acuerdos del ayuntamiento; o como encargado de la "función ejecutiva" del cabildo o ayuntamiento".⁽⁸⁷⁾

3.5 FACULTADES Y OBLIGACIONES DEL PRESIDENTE MUNICIPAL

Para conocer mejor las funciones del Presidente Municipal pasemos a enumerar

⁸⁵ Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz. Art.34.

⁸⁶ Locus Cit. Art.35.

⁸⁷ Quintana Roldán. Carlos F. Derecho Municipal. Edit. Porrúa. México 1995. p.212.

sus facultades y obligaciones que señala la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave en sus artículos 36 y 37, mismas que son las siguientes:

- I.-Convocar y presidir las sesiones del Ayuntamiento y dirigir los debates;
- II.-Vigilar las labores de la Secretaría,
- III.-Cumplir y hacer cumplir los reglamentos de los diversos ramos municipales y aplicar a los infractores las sanciones correspondientes;
- IV.-Vigilar que diariamente se califiquen las infracciones a los reglamentos, imponiendo en ese acto a los infractores la sanción que corresponda,
- V.-Comunicar y ejecutar las disposiciones del Ayuntamiento;
- VI.-Suspender la ejecución de los acuerdos que estime contrarios a la Ley, informando al Ayuntamiento, a más tardar en ocho días, para que éste los reconsidere o ratifique;
- VII.-Dictar los acuerdos de trámite;
- VIII.-Citar al Ayuntamiento a sesión extraordinaria cuando la urgencia del caso lo reclame o alguno de sus miembros lo solicite;
- IX.-Vigilar que toda la recaudación de todos los ramos de la Hacienda Municipal se haga con exactitud, cuidado de que su inversión se efectúe con estricto apego al presupuesto de egresos;
- X.-Inspeccionar los trabajos y dependencias del Ayuntamiento, proponiendo las medidas que tiendan a regularizar el régimen municipal y mejorar los servicios públicos;
- XI.-Librar las órdenes de pago a la Tesorería Municipal, conforme al Presupuesto, firmándolas en unión de los Ediles del ramo respectivo y del Secretario.
- XII.-Informar a los Poderes del Estado, de todos los asuntos que tengan relación con ellos;
- XIII.-Efectuar reuniones de trabajo y hacer visitas a las congregaciones de su Municipio y dar cuenta al Ayuntamiento del resultado de ellas;

- XIV.-Coordinarse con las autoridades para tratar asuntos administrativos;
- XV.-Nombrar, promover o remover libremente a los empleados de confianza, excepto el *Secretario y el Tesorero*;
- XVI.-En la esfera de su competencia aplicar las normas para el equilibrio ecológico y la protección al ambiente; y
- XVII.-Las demás que le resulten de esta Ley y sus reglamentos."⁽⁸⁸⁾

3.6 PROHIBICIONES AL PRESIDENTE MUNICIPAL

El artículo 37 de la multicitada ley, señala lo que no puede hacer el Presidente Municipal:

- I.-Distraer los fondos, valores y bienes municipales de los objetos a que estén destinados por la Ley;
- II.-Imponer contribución alguna;
- III.-Utilizar su autoridad o influencia oficial para hacer que las elecciones recaigan en *determinada persona, impedir las ni retardarlas*;
- IV.-Ausentarse del Municipio por más de cinco días sin licencia del Ayuntamiento;
- V.-Intervenir en asuntos judiciales que no le afecten en lo personal o familiar;
- VI.-Imponer sanción mayor a la señalada por las leyes o reglamentos y en lo que atañe a la aplicación de sanciones por infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, desatender a lo dispuesto por el artículo 21 de la Constitución General de la República; y
- VII.-Cobrar personalmente o por agente o empleado que no dependa de la Tesorería Municipal, multa o arbitrio alguno o bien consentir o autorizar que en una oficina distinta de ésta se conserven o retengan fondos municipales.

^{**} Ley Orgánica del Municipio Libre de Veracruz.Art.36

3.7 LOS REGIDORES

Quienes representan el mayor número de integrantes de un Ayuntamiento son los regidores. Una parte de éstos son elegidos por mayoría relativa y los otros por el principio de representación proporcional. Su principal función es ser parte en las deliberaciones que se lleven a cabo en las sesiones de cabildo y tener voz y voto en las decisiones del Ayuntamiento.

Las principales facultades y obligaciones de los regidores se encuentran contempladas dentro de los artículos 41, 42, 43 y 44 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz y son:

ARTICULO 41.-Los Regidores están obligados a aceptar las comisiones que les sean conferidas y a desempeñarlas conforme a las Leyes y reglamentos; y además tendrán las siguientes facultades y obligaciones;

I.-Asistir puntualmente a las sesiones del Ayuntamiento, participando en las discusiones con voz y voto;

II.-Informar al Ayuntamiento de los resultados de las comisiones en que participan;

III.-Proponer al Ayuntamiento los acuerdos que deban dictarse para el mejoramiento de los servicios municipales cuya vigilancia les haya sido encomendada;

IV.-Vigilar los ramos de la administración que les encomiende el Ayuntamiento, informando periódicamente de sus gestiones;

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

VI.-En su caso, formar parte de la Comisión de Hacienda, visar las cuentas, órdenes de pago y demás documentos, así como los Cortes de Caja de la Tesorería y cooperar a la

formación de los presupuestos y planes de arbitrios; y
VII.-Las demás que le otorgue la Ley y sus Reglamentos.

ARTICULO 42.-Cada Comisión cuidará y vigilará el funcionamiento de la dependencia respectiva, pudiendo proponer el nombramiento, suspensión o remoción de los empleados.

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

Este último artículo es importante subrayarlo, pues señala claramente que los ediles no tienen facultades ejecutivas en las comisiones que les correspondan, sino en asuntos de mero trámite, pues en la práctica es común observar que muchos ediles no conocen sus facultades y obligaciones e incurrir en prácticas ejecutivas, siendo que no debe de ser así, ya que lo correcto es que vigilen, propongan, tengan voz y voto en las sesiones de cabildo.

Otro miembro del Ayuntamiento lo es el Síndico, pero siendo éste el tema central de nuestra tesis, lo analizaremos con detenimiento en el capítulo siguiente; para que de esta manera se pueda entender la propuesta que un servidor hace en el sentido de que el Síndico Único sea Licenciado en Derecho.

CAPITULO IV

EL SINDICO

4.1 DEFINICION ETIMOLOGICA DE LA PALABRA SINDICO

El jurista Carlos F. Quintana Roldán dice en su obra Derecho Municipal que "el término síndico se deriva de los vocablos griegos: sin que significa con, y, dice que se traduce como justicia. Por ende, síndico es aquel que procura la justicia".⁽⁸⁹⁾

4.2 EL SINDICO EN ROMA.

El Síndico tiene su origen en el Derecho Romano, bajo la figura del "defensor civitatis" que existió en el Municipio Romano del Bajo Imperio, y su misión era velar por los intereses municipales y por los derechos de los ciudadanos.

⁸⁹ Quintana Roldán, Carlos F. Derecho Municipal. Edit. Porrúa, México 1995. p.239.

4.3 EL SINDICO EN LA HISTORIA Y EN LAS LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO.

En éste tema se verá al Síndico a través de las distintas etapas de nuestra Historia: La Colonia, La Independencia, La Reforma y la Revolución, así de como en las leyes fundamentales de esas épocas.

4.3.1 EL SINDICO EN LA ETAPA COLONIAL.

En ésta etapa de nuestra Historia encontramos la institución jurídica llamada "Procurador Síndico", que era la persona elegida por una comunidad o corporación --- para cuidar de sus intereses. A principios de ésta etapa histórica dicha institución jurídica no era considerada como miembro del cabildo, ya que Felipe IV así lo ordenó por cédula del 23 de Noviembre de 1623 .

Posteriormente, el Rey de España Carlos III (1716-1788) promovió reformas jurídicas que los instituían para defender a la comunidad del cabildo. Para abundar en lo anterior el jurista Reynaldo Robles Martínez nos dice en su obra El Municipio que el Procurador Síndico era "en la colonia el defensor de los derechos de la ciudad, del cabildo, del vecindario, aún en contra del mismo cabildo".⁽⁹⁰⁾ Es decir, el Procurador Síndico era un autentico abogado del pueblo, una institución jurídica con mucho poder, cuyas facultades y obligaciones eran más amplias que las que hoy en día tienen los

⁹⁰ Diccionario de la Lengua Española. Real Academia.p.207.

Síndicos de los Ayuntamientos.

Un episodio importante de la vida municipal y en donde participó el síndico del Ayuntamiento de la ciudad de México, durante la colonia se dio en el año de 1808, es además, un precedente de nuestra independencia y por lo mismo lo narraremos de manera detallada:

En 1807 Napoleón I ya se había convertido en emperador, su ambición no tenía límites, y en ese tiempo puso su vista en la Península Ibérica. En España el Rey era Carlos IV, pero el verdadero poder detrás del trono lo ejercía el Duque de Alcudia y Príncipe de la Paz, don Manuel Godoy Alvarez de Faria. Carlos IV se caracterizó no sólo por ser un inepto, sino también por ser un tirano con su pueblo y un hombre preocupado únicamente por satisfacer sus placeres. La nobleza y el pueblo no veían con buenos ojos a ambos, por lo que empezaron a fraguar un plan que tenía como fin llevar a la corona al Príncipe de Asturias don Fernando, hijo del Rey, de tan solo veintitrés años de edad.

Napoleón estaba enterado de lo que sucedía en España, convenció al jefe del partido Fernandista de pactar una unión de Francia con España, mediante el matrimonio de Fernando con una princesa real de Francia, a lo cual el príncipe de Asturias aceptó. Por otro lado Napoleón atrajo a Godoy y le propuso la idea de una alianza entre ambos países para invadir Portugal y repartírselo. "lo cual fue aceptado por el tratado de Fointainebleu de 27 de Octubre de 1807, comprometiéndose España a ayudar a Francia, con ésta empresa, con parte de su ejército y permitir el paso del ejército francés por su territorio".⁽⁹¹⁾

⁹¹ Castillo Ledón, Luis. Hidalgo, La vida del Héroe. Talleres Gráficos de la Nación. México 1949.p.105.

Ambos países invadieron Portugal, y su Rey una vez depuesto huyó al Brasil. Pero Napoleón no solo se concretó a invadir Portugal, sino que aprovechó el paso de sus tropas por España para conquistarla. "Esta invasión, realizada a principios de 1808, no la vieron mal ni Carlos IV y Godoy, ni el príncipe Fernando; aquellos y los suyos creían que sus aliados iban a sostenerlos, y éste y sus partidarios se imaginaban que los franceses venían en apoyo de sus planes. En verdad Napoleón no pensaba ni en unos ni en otros, sino en servirse de todos para hacer la conquista de España.

Cuando ambos partidos se dieron cuenta de la triste realidad, prevista mucho antes por el pueblo español, los reyes pensaron en trasladarse a Nueva España, siguiendo el ejemplo de la familia De Braganza destronada en Portugal; mas el pueblo se opuso a esa idea, y amotinado frente al palacio de Aranjuez la noche del 17 de Marzo produjo un cambio completo en la política, merced al cual Godoy fue aprehendido y ultrajado y el Rey abdicó la corona, el día 19 de ese mes, en favor de su hijo el príncipe de Asturias, que tomó el nombre de Fernando VII.

Entró en Madrid el día 24 de Mayo el nuevo rey; pero como las tropas francesas al mando del Duque de Berg habían llegado allí el día anterior y Carlos IV pretendió nulificar su abdicación, Fernando VII tuvo la insensatez de pedir al mismo invasor que lo reconociese, para lo cual marchó a Bayona en busca del Emperador, adonde lo siguieron su padre y toda la familia real. El resultado de esta vergonzosa conducta fue que Napoleón hizo que Fernando VII renunciara el reino, devolviéndolo a su padre y que Carlos IV abdicara a su vez, en favor de Bonaparte"⁽⁹²⁾

⁹² Castillo Ledón, Luis. Hidalgo. La Vida del Héroe. Talleres Gráficos de la Nación. México 1949.p.105.

Las noticias de estos vergonzosos acontecimientos llegaron rápidamente a la Nueva España. "Todo era agitación, inquietud, choque de opiniones. Tanto el Virrey como la Real Audiencia pensaron en una porción de providencias, sin llegar a ponerse de acuerdo. En ese estado de vacilación, el Ayuntamiento de la Capital, formado en su mayoría de criollos, como los de las principales ciudades de la Colonia, tomó resueltamente la iniciativa. Después de reunirse en cabildo tres veces, a propuesta del regidor Juan Francisco Azcárate y Lezama, el 19 de Julio por la tarde se presentaron sus miembros en Palacio, con gran pompa, bajo de mazas, vistiendo uniforme de gala, y pusieron en manos del Virrey una representación escrita en que se declaraba puesto que el monarca legítimo estaba ausente e incapacitado para gobernar, la soberanía residía en las distintas clases que formaban el Reino, por lo que mientras durara aquella situación anómala, la Nueva España debería gobernarse por las leyes vigentes, continuando el Virrey en su puesto, sin entregarla a potencia alguna, ni a la misma España mientras estuviera bajo dominio extraño"⁽⁹³⁾

El Virrey aceptó con gusto la propuesta del Ayuntamiento de la Capital, pero tuvo la oposición de la Real Audiencia, a la cual no le pareció que el gobierno municipal "tomara la voz de todo el Virreyno"⁽⁹⁴⁾; debido a ello se convocó a una reunión en Palacio en donde estuvieron presentes el Virrey, el Ayuntamiento, la Audiencia y todas las autoridades civiles y eclesiásticas. El primero en hablar a nombre del Ayuntamiento fue el síndico, el Licenciado Francisco Primo de Verdad y Ramos quien dijo: "La soberanía reside en la nación representada en todo el reino y las clases que lo forman y con más particularidad, en los tribunales superiores que lo gobiernan y administran justicia y en los cuerpos que llevan la voz pública, los cuales la conservarán intacta y

⁹³ Castillo Ledón, Luis. Hidalgo, La Vida del Héroe. Talleres Gráficos de la Nación. México 1949.p.108.

⁹⁴ Locus Cit.p.108.

sostendrán con energía"⁽⁹⁵⁾. Esta declaración causó polémica, la inquisición la calificó de herética y sediciosa, pero la realidad fue un discurso democrático y visionario.

El Ayuntamiento de la capital adoptó el papel de líder, ya que el Virrey Iturrigaray apoyó las peticiones del cabildo y manifestó simpatía por la propuesta de organizar juntas en la Nueva España que sustituyeran al gobierno usurpador del trono español. Lamentablemente quien se opuso a tales propuestas fue el partido de los españoles peninsulares, quienes al ver en peligro sus privilegios y el control que tenían sobre el Arzobispo, la Audiencia y la inquisición, atacaron al virrey el día 15 de Septiembre de 1808; y al síndico Francisco Primo de Verdad lo hicieron prisionero en la cárcel del obispado y fue encontrado muerto el 4 de octubre de ese año.

Sin duda, este acontecimiento histórico demuestra que dentro del sistema colonial existió cierta autonomía jurídica y política del Municipio, así como el papel relevante del Síndico; pues al igual que Hernán Cortés se valió de dicha autonomía para lograr independizarse del Gobernador de Cuba, el Ayuntamiento de la ciudad de México también se valió de lo mismo para proponer la independencia de la Nueva España mientras España estuviera invadida por Napoleón I.

4.3.2 EL SINDICO EN LA CONSTITUCION DE CADIZ DE 1812.

Las Cortes de Cádiz promulgaron una Constitución que ejerció mucha influencia en el sistema jurídico mexicano. Y con respecto a la figura del Síndico del Ayuntamiento es mencionada en los artículos que a continuación veremos:

⁹⁵ Robles Martínez, Reynaldo. Derecho Municipal. Edit. Porrúa. México 1998, p. 83.

"ART. 309.-Para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos compuesto de alcaldes o alcaldes, los regidores y el procurador síndico, y presididos por el jefe político en donde lo hubiere, y en su defecto por el alcalde ó el primer nombrado entre éstos, si hubiera dos.

ART. 312.- Los alcaldes, regidores y procuradores síndicos se nombrarán por elección de los pueblos, cesando los regidores y demás y demás que sirvan oficios perpetuos en los ayuntamientos cualquiera que sea su título y denominación.

ART. 315.- Los alcaldes se mudarán todos los años, los regidores por mitad cada año y lo mismo los procuradores síndicos en donde haya dos; si hubiera sólo uno, se mudará todos los años.

ART. 317.- Para ser alcalde, regidor o procurador síndico, además de ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, se requiere ser mayor de 25 años, con 5 a lo menos de vecindad y residencia en el pueblo. Las leyes determinarán las demás calidades que han de tener éstos empleados." (96)

4.3.3 EL SÍNDICO EN EL REGLAMENTO PROVISIONAL POLÍTICO DEL IMPERIO MEXICANO.

El Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano fue elaborado durante el gobierno de don Agustín de Iturbide, y en el mismo, el Síndico solamente es mencionado en el artículo 92 y el cual dice:

⁹⁶ Robles Martínez, Reynaldo. Derecho Municipal. Edit. Porrúa. México 1998. pp.86-87.

"Las poblaciones pequeñas tendrían a discreción de los jefes políticos uno o dos alcaldes, uno o dos regidores, uno o dos síndicos elegidos por su vecindario."⁽⁹⁷⁾

4.3.4 EL SÍNDICO EN LAS LEYES CONSTITUCIONALES DE LA REPÚBLICA MEXICANA DE 1836.

Nuestra figura jurídica tema de la presente tesis únicamente es mencionada en el siguiente artículo:

"Artículo 23. Los ayuntamientos se elegirán popularmente en los términos que arreglará una ley. El número de alcaldes, regidores y síndicos, se fijará por las juntas departamentales respectivas, de acuerdo con el gobernador, sin que puedan exceder: los primeros, de seis; los segundos, de doce; y los últimos, de dos." ⁽⁹⁸⁾

4.3.5 EL SÍNDICO EN EL ESTATUTO PROVISIONAL DEL IMPERIO MEXICANO DE 1865.

El artículo 42 establece lo siguiente:

" En las poblaciones en las que el gobierno lo estime conveniente, se nombrará a un letrado que sirva de asesor a los alcaldes y ejerza las funciones de síndico procurador en los litigios que deba sostener la municipalidad. Este asesor percibirá sueldo de la municipalidad."⁽⁹⁹⁾

Es importante comentar el hecho que el citado artículo establece que deberá ser un letrado el que sirva de asesor a los alcaldes y ejerza las funciones de procurador síndico, pues quiere decir que para ocupar dicho puesto lo deberá ocupar una persona con

⁹⁷ Robles Martínez, Reynaldo. El Municipio. Edit. Porrúa. México 1998.p.89.

⁹⁸ Los Derechos del Pueblo Mexicano a través de sus Constituciones.p.161.

⁹⁹ Locus Cit.p.208.

conocimientos y cultura suficientes para desempeñarse como procurador síndico.

4.3.6 EL SINDICO EN EL ESTADO DE VERACRUZ.

La ley orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz contempla la figura del Síndico Unico, anteriormente existían en los Ayuntamientos veracruzanos uno o más Síndicos en función del número de habitantes de los Municipios; pero de acuerdo a las reformas a dicha ley publicadas en la gaceta oficial del Estado el día 22 de Marzo de 1997, se estableció el Síndico Unico. Y sobre el mismo, la ley orgánica ordena lo siguiente:

"Artículo 38. El Síndico Unico es el encargado de la procuración, defensa y promoción de los intereses municipales y de la representación jurídica de los Ayuntamientos en los litigios en que éstos fueren parte, así como en la gestión de los negocios de Hacienda."

Con lo expresado en el anterior artículo encontramos que el Síndico Unico es el único miembro del Ayuntamiento que tiene la capacidad y personalidad jurídica para procurar, defender y promover los intereses municipales, así de como comparecer en los litigios en donde éste sea parte, y además para gestionar en los negocios de Hacienda. Es decir, es un auténtico abogado del gobierno Municipal.

4.3.6.1 FACULTADES Y OBLIGACIONES DEL SÍNDICO EN EL ESTADO DE VERACRUZ.

Los artículos 39 y 40 de la ley orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz establecen las facultades y obligaciones del Síndico Unico que a continuación transcribimos:

Artículo 39. Corresponde al Síndico Unico:

- I. La Vigilancia de la aplicación del presupuesto;
- II. Asistir a las visitas de inspección que se haga a la Tesorería;
- III. Formar parte en su caso de la Comisión de Hacienda; visar las cuentas, órdenes de pago y demás documentos; así como los cortes de caja de la Tesorería y cooperar a la formulación de los presupuestos y planes de Arbitrios;
- IV. Vigilar que con oportunidad se presente a la Legislatura la cuenta pública;
- V. Legalizar la propiedad de los bienes municipales e intervenir en la formulación y actualización de los inventarios de bienes municipales e inmuebles del municipio, procurando que se establezcan los requisitos administrativos necesarios para su control y vigilancia;
- VI. Asistir a las sesiones del Ayuntamiento y participar en las discusiones con voz y voto;
- VII. *Presidir aquellas comisiones para las cuales sea previamente designado;*
- VIII. Asociarse a las comisiones, cuando se trate de dictámenes o resoluciones que afecten a todo el Municipio;
- IX. Fungir como Agente del Ministerio Público en los casos que la Ley así lo establezca;
- X. Las demás que le concedan o le impongan la Ley; Reglamentos o el Ayuntamiento.

Artículo 40. El Síndico Unico no puede desistirse, transigir, comprometerse en árbitro ni hacer cesión de bienes, salvo autorización expresa que en cada caso le otorgue el Ayuntamiento.

Además de las anteriores facultades y obligaciones encontramos en la multitudada ley las siguientes:

- Tomarle la protesta al Presidente Municipal.(art.25)

- Suplir al Presidente Municipal cuando las faltas temporales de éste que no excedan de sesenta días.(art.24)
- Ejercitar o deducir los derechos que tenga a su favor el fisco municipal.(art.70.fracc.IV)
- Tiene la obligación de presentar declaración anual de su situación patrimonial ante la Legislatura del Estado.

Aunado a todo ésto, es importante señalar que el Síndico Único en conjunto con un Regidor forman parte de la Comisión de Hacienda y Patrimonio Municipal y ambos tienen las siguientes atribuciones:

- I. Inspeccionar las labores de la Tesorería y dar cuenta al Ayuntamiento de cualquier irregularidad que notare en sus operaciones;
- II. Vigilar que la recaudación en todos los ramos que forman la Hacienda Municipal, se haga con la eficacia debida y con apego a la Ley y que la distribución de los productos sea conforme a las *partidas del presupuesto de egresos respectivo*;
- III. Revisar los Cortes de Caja mensuales de la Tesorería Municipal y firmarlos;
- IV. Formular los planes de arbitrios y los presupuestos de egresos, para presentarlos al Ayuntamiento en su oportunidad;
- V. Examinar las cuentas que presten las demás Comisiones, emitiendo el dictamen *correspondiente*;
- VI. Revisar las cuentas que deba rendir la Tesorería y *presentarlas al Ayuntamiento con las observaciones que juzgue convenientes*;
- VII. Vigilar la debida actualización del inventario de los bienes y derechos del Municipio.
- VIII. Vigilar que las adquisiciones y transmisión de bienes o derechos municipales, se *realicen en los términos de esta Ley y demás disposiciones relativas*; y

IX. Promover lo conducente al mejoramiento de la Hacienda y el Patrimonio Municipal. (Art.45)

4.3.7 FACULTADES DE LOS SINDICOS EN LOS ESTADOS DE MORELOS, CHIAPAS Y OAXACA.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos dice:

"Artículo 35. Los Síndicos de los ayuntamientos, tendrán las siguientes atribuciones:

- I. La procuración, defensa y promoción de los intereses municipales;
- II. La representación jurídica de los ayuntamientos en los litigios en que éstos fueren parte;
- III. Practicar, a falta o por ausencia de los Agentes del Ministerio Público, las primeras diligencias penales remitiéndolas al Agente del Ministerio Público correspondientes, dentro de las veinticuatro horas siguientes;
- IV. Vigilar que las multas que impongan las autoridades municipales ingresen a la Tesorería, previo comprobante respectivo;
- V. Desempeñar las comisiones permanentes o transitorias que el Ayuntamiento le confiera;
- VI. Asistir puntualmente a las sesiones del Ayuntamiento con voz y voto. Sólo podrán abstenerse de votar cuando tengan impedimento legal, y
- VII. Las demás que le conceda o le imponga la Ley, Reglamento o el Ayuntamiento.

La Ley del Municipio Libre del Estado de Chiapas establece:

Artículo 47. Son atribuciones de los síndicos:

- I. Cuidar y defender los intereses y derechos del Municipio, llevando la voz en todos los asuntos en que se afecten;
- II. Representar al Ayuntamiento en los contratos que celebre y en todo acto en que sea

indispensable su intervención, ajustándose a las facultades e instrucciones que en cada caso reciba de la Corporación;

III. Representar al Ayuntamiento ante los Tribunales en los asuntos contenciosos y de jurisdicción voluntaria;

IV. Revisar con el Presidente y la Comisión de Hacienda los cortes de caja mensuales de la Tesorería y la cuenta general del año, y

V. Las demás que como Múncipe le corresponda.

La Ley orgánica Municipal del estado de Oaxaca contempla:

Artículo 48. El Síndico tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I. Procuración, defensa y promoción de los intereses municipales;

II. La representación jurídica del Ayuntamiento en los litigios en que éste sea parte, y en la gestión de los negocios de la Hacienda Municipal;

III. La vigilancia de la aplicación del Presupuesto;

IV. Asistir a las visitas de inspección que se hagan a la Tesorería;

V. Vigilar que con oportunidad se presente al Congreso Local la cuenta pública;

VI. Legalizar la propiedad de los bienes municipales e intervenir en la formulación y actualización de los bienes muebles e inmuebles del Municipio, procurando que se establezcan los registros administrativos necesarios para su control y vigilancia;

VII. Asistir a las sesiones del Ayuntamiento y participar en las discusiones con voz y voto;

VIII. Presidir aquellas comisiones para las cuales sea previamente designado;

IX. Asociarse a las comisiones, cuando se trate de dictámenes o resoluciones que afecten a todo el Municipio;

X. Fungir como Agente del Ministerio Público en los casos en que en el Municipio no exista éste, o como auxiliar de estas funciones en caso de que existan;

XI. Revisar y firmar los cortes de caja de la Tesorería Municipal;

XII. Las demás que le conceda o le imponga la Ley, Reglamento o el Ayuntamiento."¹⁰⁰)

4.3.8 JURISPRUDENCIA

En relación al Síndico encontramos las siguientes tesis jurisprudenciales:

8 EPOCA

ADMINISTRATIVO

I TRIBUNAL COLEGIADO DEL 3 CIRCUITO.

AYUNTAMIENTO. SU REPRESENTACION JURIDICA RECAE EN EL SINDICO (LEGISLACION DEL ESTADO DE JALISCO). Por disposición expresa del artículo 53 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Jalisco, el representante del Ayuntamiento es el Síndico.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO.

Amparo en revisión 267/87. Francisco Jiménez Medina. 15 de Marzo de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Jorge Alfonso Alvarez Escoto.

¹⁰⁰ Quintana Roldán, Carlos F. Derecho Municipal. Edit.Porrúa. México 1995.pp.240-241.

Secretario: Plácido R. Anguiano Altamira.⁽¹⁰¹⁾

7 EPOCA

ADMINISTRATIVO

2 TRIBUNAL COLEGIADO DEL 4 CIRCUITO

SINDICO MUNICIPAL DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE PUEBLA. NECESIDAD DE ACREDITAR SU PERSONALIDAD. De acuerdo con el 9 de la Ley 9 de la Ley de Amparo las personas morales oficiales pueden pedir amparo cuando actúen en su carácter de entidades jurídicas, por medio de los funcionarios que designen las leyes respectivas. Ahora bien, según la fracción I del artículo 44 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla, el Síndico Municipal es el representante del Ayuntamiento, teniendo las facultades concedidas a los mandatarios judiciales para que sigan por todos sus trámites los juicios; de lo que se infiere que es presupuesto que quien diga tener la calidad de Síndico al ejercitar la acción constitucional, necesita comprobar que la persona moral oficial que dice representar, le ha conferido tal representación, y si no lo hace opera la causal de improcedencia prevista en la fracción XVIII del artículo 73 de la Ley de Amparo, en relación con el artículo 4 del mismo Ordenamiento.⁽¹⁰²⁾

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL CUARTO CIRCUITO.

Amparo en revisión 321/87. Alejandro Antonio Carcaño Martínez. 11 de Agosto de 1987.

Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel.

⁽¹⁰¹⁾ Informe 1988. Tercera Parte Tribunales Colegiados.p.555.

⁽¹⁰²⁾ Semanario Judicial 7 Epoca. Volumen 217-228. Sexta Parte. Tribunales Colegiados.p.613

7 EPOCA

ADMINISTRATIVO

2 TRIBUNAL COLEGIADO DEL 3 CIRCUITO.

AYUNTAMIENTOS, REPRESENTACION DE LOS. ARTICULO 42 DE LA LEY ORGANICA MUNICIPAL. NO FACULTA AL SINDICO PARA COMPARECER EN JUICIO POR CONDUCTO DE APODERADO ESPECIAL. La apreciación de la junta laboral responsable, acerca de que, de acuerdo con el artículo 42 de la Ley Orgánica Municipal, el síndico puede comparecer a juicio en representación del ayuntamiento por conductos de apoderados especiales que al efecto designe, no se encuentra ajustada a derecho, pues si bien es cierto que dicho dispositivo legal establece: "Corresponde al Síndico del Ayuntamiento, la defensa de los intereses municipales. Igualmente le compete, representar al Ayuntamiento de todas las controversias o litigios en que éste fuere parte, sin perjuicio de la facultad que tiene el Cabildo, para designar apoderado o procuradores especiales", también lo es, que la interpretación lógica jurídica de tal precepto no permite inferir que el síndico tenga facultades para delegar la representación del ayuntamiento en favor de otras personas, sino que, en todo caso, corresponde al cabildo designar procuradores o apoderados especiales que, aparte del síndico, puedan representar al ayuntamiento en las controversias o litigios en que éste fuera parte, como expresamente lo establece el artículo 27, fracción XLIII, de la misma ley.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL TERCER CIRCUITO.

Amparo en revisión 92/83. Abraham Munguía Hurtado. 4 de abril de 1984. Unanimidad de votos. Ponente: José Antonio Llanos Duarte.⁽¹⁰³⁾

¹⁰³ Seminario judicial 7 EPOCA. Volumen 181-186.Sexta Parte. Tribunales Colegiados.p.46

CAPITULO V

PROYECTO DE ADICIONES AL ARTICULO 112 DE LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE VERACRUZ.**5.1 EL ARTICULO 92 DE LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE VERACRUZ, COMO REFERENCIA**

Se ha escogido como referencia a nuestro proyecto de adición, el artículo 92 de nuestra Constitución Estatal, específicamente en su párrafo primero, ya que el mismo establece los requisitos para ser Secretario del Despacho del Poder Ejecutivo; y en el cual se ordena que para ser Secretario General de Gobierno y Subsecretario del mismo, se requerirá que la persona que ocupe esa secretaría deba ser titulada en la ciencia del Derecho. A continuación transcribimos el citado artículo:

ARTICULO 92.- Para ser Secretario del Despacho se requiere:

- I.- Ser ciudadano veracruzano, nativo del Estado y en ejercicio de sus derechos, o ciudadano mexicano por nacimiento, debiendo en este último caso, tener un mínimo 5 años de residencia en el Estado;
- II.- Ser mayor de 25 años; y
- III.- No haber sido condenado por sentencia ejecutoria, por la comisión de delitos de naturaleza intencional.

Para ocupar el puesto de Secretario General de Gobierno, son necesarios los

mismos requisitos que para ser electo Gobernador, siendo indispensable, además, que la persona designada sea titulada en la ciencia del Derecho. El Subsecretario de Gobierno deberá reunir los mismos requisitos que el Secretario General de Gobierno.

5.2 TEXTO DEL ARTICULO 112 DE LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE VERACRUZ.

ARTICULO 112.- Para ser miembro de un Ayuntamiento se requiere:

- I.- Ser ciudadano veracruzano, nativo del Estado, o con residencia efectiva en el municipio, no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección en caso de no ser nativo del Estado; en ambos casos en pleno ejercicio de sus derechos,
- II.- Saber leer y escribir;
- III.- No ser ministro de ningún culto religioso.
- IV.- No tener empleo, cargo o comisión del Estado o de otros Estados, ni de la federación o Municipios, o estar separado de ellos cuando menos sesenta días antes de la elección únicamente por lo que hace a los propietarios; y
- V.- No tener antecedentes penales por la comisión de delitos realizados con dolo, exceptuando aquellos en los que se hayan concedido los beneficios de conmutación o suspensión condicional de la sanción.

5.3 PROYECTO DE ADICION

El proyecto de adición al artículo 112 de nuestra Constitución Estatal consiste en agregar al final de las fracciones el siguiente párrafo:

...Además de los anteriores requisitos, para ser Síndico Unico, es indispensable, que la persona sea titulada en la ciencia del Derecho.

5.4 EL ARTICULO 112 DE LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE VERACRUZ ,CON LA ADICION PROPUESTA.

ARTICULO 112.- Para ser miembro de un ayuntamiento se requiere:

I.- Ser ciudadano veracruzano, nativo del Estado, o con residencia efectiva en el municipio, no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección en caso de no ser nativo del Estado; en ambos casos en pleno ejercicio de sus derechos;

II.- Saber leer y escribir;

III.- No ser ministro de ningún culto religioso

IV.- No tener empleo, cargo o comisión del Estado o de otros Estados, ni de la Federación o Municipios, o estar separado de ellos cuando menos sesenta días antes de la elección únicamente por lo que hace a los propietarios; y

V .-No tener antecedentes penales por la comisión de delitos realizados con dolo, exceptuando aquellos en los que se haya concedido los beneficios de conmutación o suspensión condicional de la sanción.

Además de los anteriores requisitos, para ser Síndico Unico, es indispensable que la persona sea titulada en la ciencia del Derecho.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El Municipio Libre es la institución jurídica que es la base de la división territorial, de la organización política y administrativa del Estado.

SEGUNDA.- El Municipio Libre es la célula política-jurídica del Estado Mexicano.

TERCERA.- El Municipio es constituye un poder, pues ejerce las funciones ejecutivas, legislativas y judiciales, propias de un verdadero poder político.

CUARTA.- El Ayuntamiento es el órgano colegiado y deliberante, de elección popular directa, encargado del gobierno y la administración del Municipio, integrado por un presidente, un síndico único, y uno o más regidores.

QUINTA.- El Ayuntamiento es la forma de gobierno más cercana a la población.

SEXTA.- El Síndico Unico es el encargado de la procuración, defensa y promoción de los intereses municipales y de la representación jurídica de los Ayuntamientos en los litigios en que éstos fueren parte, así como en la gestión de los negocios de Hacienda.

SEPTIMA.- El Síndico Unico, es de hecho el abogado del Ayuntamiento.

OCTAVA.- Históricamente, el Síndico ha sido un abogado, un procurador de la justicia. Su definición etimológica así lo demuestra, los vocablos griegos *sin* y *dixe* se traducen como: *sin* que significa con y *dixe* que significa justicia, y se traduce como aquel que procura la justicia.

En Roma tenemos su precedente, el "defensor civitatis" cuya misión era velar por los intereses municipales y por los derechos de los ciudadanos. Y a lo largo de nuestra historia existió el Procurador Síndico dentro de los Ayuntamientos o anteriormente cabildos, el cual, siempre fue el representante del mismo en los litigios donde fuere parte.

NOVENA.- La propuesta de que la persona que quiera ser Síndico Unico deba de ser Licenciado en Derecho, está histórica y jurídicamente justificada, pues quien represente en los litigios a un Ayuntamiento debe de ser un profesional del derecho, que tenga amplios conocimientos en Derecho Constitucional, para saber la estructura política-jurídica del Estado Mexicano, para promover controversias constitucionales, para interponer juicios de Amparo, para tener una relación directa con los poderes Federales y Estatales, y ser el enlace entre el Ayuntamiento y la Legislatura del Estado. El Síndico debe saber aplicar el Derecho Administrativo, Laboral, Fiscal, Civil, Penal, etc. Debe ser en síntesis, un buen abogado litigante.

DECIMA.- Es necesario adicionar el artículo 112 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz, para que de ésta manera el Síndico Unico sea Licenciado en Derecho, y se avanzaría en el proceso de transición democrática de nuestro Estado, y más aún, se comenzaría con la profesionalización de los cargos de lección popular.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

- Acosta Romero, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa. México 1990.
- Aristóteles. *La Política*. Editorial Porrúa. México 1989.
- Benítez, Fernando, y Pacheco, José Emilio. *Crónica del Puerto de Veracruz*. Gobierno del Estado de Veracruz, 1986.
- Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa. México, 1986.
- Castillo Ledón, Luis. *Hidalgo, La vida del Héroe*. Talleres Gráficos de la Nación. México, 1949.
- Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917. Comisión Nacional para la Celebración del Sesquicentenario de la Proclamación de la Independencia Nacional y el Cincuentenario de la Revolución Mexicana. México, 1970.
- Diccionario Porrúa de la Lengua Española. Editorial Porrúa. México, 1975.
- Diccionario de la Lengua Española. Real Academia, 1980.
- Floris Margadant, Guillermo. *Derecho Romano*. Editorial Esfinge. México, 1989.
- García Maynez, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*. Editorial Porrúa. México, 1990.
- Hernández, Antonio Ma. *Derecho Municipal*. Editorial Depalmas. Buenos Aires, 1971.
- Kelsen, Hans. *Teoría General del Estado*. Editorial Nacional. México, 1979.
- Los Derechos del Pueblo Mexicano a través de sus Constituciones.

- Madero, Francisco I. *La Sucesión Presidencial en 1910. Talleres de Impresión de Estampillas y Valores de México.* México, 1963.
- Ochoa Campos, Moisés. *La Reforma Municipal.* Editorial Porrúa. México, 1986.
- Peniche Bolio, Francisco J. *Introducción al Estudio del Derecho.* Editorial Porrúa. México, 1990.
- Porrúa Pérez, Francisco. *Teoría del Estado.* Editorial Porrúa. México, 1977.
- Quintana Roldán, Carlos F. *Derecho Municipal.* Editorial Porrúa. México 1995.
- Raimundo, Miguel. *Nuevo Diccionario Latino-Español.* México, 1985.
- Rendón Huerta Barrera, Teresita. *Derecho Municipal.* Editorial Porrúa. 1998.
- Robles Martínez, Reynaldo. *El Municipio.* Editorial Porrúa. México, 1998.
- Sehwerert Ferrer, Arnoldo. *Curso de Derecho Municipal.* Maracaibo, 1967.
- Semanario Judicial de la Federación.* México, 1997.
- Secretaría de Educación Pública. *Antología de Historia de México.* México, 1993.
- Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo.* Editorial Porrúa. México, 1882.
- Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano.* Editorial Porrúa. México, 1986.
- Leyes Fundamentales de México.* Editorial Porrúa. México, 1997.
- Toqueville, Alexis de. *La Democracia en América.* Fondo de Cultura Económica. México, 1963.
- Kenneth Turner, John. *México Bárbaro.* Editores Mexicanos Unidos. México, 1992.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave.

Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz-Llave.

Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos.

Ley del Municipio Libre del Estado de Chiapas.

Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca.