



TECNOLÓGICO UNIVERSITARIO DE MÉXICO

ESCUELA DE DERECHO

INCORPORADA A LA UNAM CLAVE 3079-9

**“ANÁLISIS JURÍDICO – POLÍTICO DEL
MUNICIPIO DEMOCRÁTICO EN MÉXICO”**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADA EN DERECHO
P R E S E N T A :
AMPARO RESÉNDIZ MAYA

ASESOR: LIC. MARIO ENRIQUE MARTÍNEZ HERRERA



MÉXICO, D.F.

2006



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.

AGRADECIMIENTOS

A DIOS

Por la fortaleza y la fe que me ha dado en toda mi vida y guiar mi camino.

A mis Padres

Por brindarme la oportunidad de tener una profesión, gracias a su cariño, dedicación y apoyo, por creer en mí, por caminar juntos venciendo las adversidades. Esta tesis también es suya.

A mis Hermanos

Por su gran apoyo y paciencia que tuvieron a lo largo de mi carrera, por compartir su tiempo para ver también su triunfo.

A mi tía Francisca Reséndiz S y Primos

Por su cariño y confianza que han tenido a lo largo de mi vida, por ser un soporte en mis estudios y completar una meta más. Que Dios los bendiga.

A mi Asesor

Lic. Mario Enrique Martínez Herrera.
Por compartir sus conocimientos y recomendaciones, por su gran apoyo y dedicación en realizar esta tesis. Gracias.

A la Escuela y Profesores

Por su dedicación a la docencia. Gracias.

Y en General a todas aquellas personas que
Recibí su apoyo y afecto en todo momento.

“ANÁLISIS JURÍDICO-POLÍTICO DEL MUNICIPIO DEMOCRÁTICO EN MÉXICO”

	Pág.
Índice	I
Objetivo	III
Introducción	IV
CAPÍTULO PRIMERO: Antecedentes Históricos del Municipio.	1
1.1 El Municipio en la Antigüedad	1
1.1.1 En Grecia	1
1.1.2 En Roma	10
1.2 El Municipio en España	14
1.2.1 La Real Audiencia	22
1.2.2 Consejo de Regencia	24
1.3 El Municipio Prehispánico en México	29
1.3.1 El Calpulli	31
CAPÍTULO SEGUNDO: Desarrollo del Concepto del Municipio en los Congresos Mexicanos.	36
2.1 Constitución de Cádiz 1812	36
2.2 En la Constitución de 1824	45
2.3 En la Constitución de 1836	47

2.4	En la Constitución de 1843	50
2.5	En la Constitución de 1857	54
CAPÍTULO TERCERO: Tendencias y Propuestas en el Constituyente de 1917.		58
3.1	Decisiones Políticas Fundamentales	58
3.2	Tendencias Políticas dentro del Congreso	65
3.3	El Artículo 115 Constitucional	72
CAPÍTULO CUARTO: Principales Tesis sobre el Municipio.		84
4.1	Tesis del PAN	84
4.2	Tesis del PRI	88
4.3	Tesis del PRD	91
CAPÍTULO QUINTO: Reformas Municipales.		98
5.1	Reforma de 1983	98
5.2	Reforma de 2000	109
CONCLUSIONES.		119
BIBLIOGRAFÍA.		121
LEGISLACIÓN.		124

OBJETIVO

El objetivo de esta tesis es analizar el sistema jurídico municipal, establecido en el artículo 115 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, así como sus leyes, sus reglamentos y las reformas que han dado un progreso legal y político al Municipio como célula básica de la sociedad mexicana. Mostraremos algunas instituciones que han servido para ir democratizando la vida política y de relación de gobernantes y gobernados. Así mismo, verificaremos cómo han influido al sistema político tanto los Partidos políticos para la democratización al interior del ayuntamiento como órgano de gobierno y su propia organización, procurando a la vez la implementación de formas de desarrollo social, en donde la participación primordial de la ciudadanía podrá verse reflejada cuando las autoridades cumplen con su trabajo correctamente, obteniendo así beneficios a la población.

INTRODUCCIÓN

Resulta complejo analizar al Municipio desde un punto de vista integral, sin embargo, en esta ocasión hemos analizado dicha institución a partir de sus orígenes. Es así que en el Capítulo Primero, abordamos los orígenes de lo que hoy se conoce como municipio. Primeramente encontramos que en Grecia las familias eran grupos o conglomerados humanos, relacionados mediante el parentesco y que quien fungía como jefe de familia era quien ejercía el poder dentro de esa familia. Este es el auténtico origen del Municipio. Posteriormente en Roma, que aunque copiaron muchas de las instituciones griegas, los romanos desarrollaron matices propios de acuerdo a sus costumbres religiosas y políticas hasta trasladar mediante el tiempo llegando a la Nueva España, interfiriendo e imponiéndose mediante la Conquista el propio Calpulli, siendo éste una forma de organización desarrollada por otra cultura asentada en la Nueva España.

En el Capítulo Segundo, el municipio habiéndose trasfundido o trasladado a México, con sus respectivas influencias del imperio español, que de acuerdo a los usos y costumbres fue creando un modo distinto y conflictivo de vida por las resistencias propias de la idiosincrasia del pueblo mexicano, quienes de acuerdo a los usos y costumbres, así hasta llegar a la guerra de independencia y con el reconocimiento de la misma. La Constitución de Cádiz aunque creada en el imperio español fue aplicada y respetada en México, mencionando escasamente la institución municipal. La instauración del sistema político federal y el posterior

centralismo fueron desarrollando paulatinamente al municipio; pero fue hasta la constitución de 1857 cuando en verdad el municipio ingresó a la vida municipal en México, y que fue conductor más activamente en la vida política y social de México.

En el Capítulo Tercero, tomando en consideración la vida agitada por los cambios políticos precedidos de luchas armadas y desarrolladas en el siglo XIX y parte del XX, para crear una nación basada en un sistema político federal, que según la teoría constitucional sería el más adecuado a un país de territorio extenso como México, van desarrollándose nuevas propuestas ideológicas, que se verían integradas y escritas en la Constitución de 1917, primer constitución de tipo socialista en el mundo, reconociendo definitivamente en el artículo 115 Constitucional al Municipio.

En el Capítulo Cuarto, analizamos las propuestas políticas que los tres principales partidos políticos mexicanos aportan como propuestas democráticas para la vida municipal.

En el Capítulo Quinto, integramos las últimas propuestas de reforma al artículo 115 Constitucional acerca de la vida municipal, que de acuerdo al incremento poblacional este genera automáticamente un aumento en los problemas políticos y sociales.

CAPÍTULO PRIMERO

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL MUNICIPIO

1.1 EL MUNICIPIO EN LA ANTIGÜEDAD

Para el estudio del Municipio en la Antigüedad, lo dividiremos en dos secciones: en la primera hablaremos del origen del Municipio en Grecia y en la segunda de Roma.

1.1.1 EN GRECIA

Para darnos una idea más clara y precisa, me parece que es necesario hacer un repaso histórico, a fin de tener un punto de vista más apegado a nuestro tema, empezando con lo que se conoce como los orígenes más remotos del Municipio, o de lo que fue en sus inicios.

La primer forma de comunidad griega estaba constituida por la familia, la cual recibe después el nombre de Gens por acrecentamiento de la misma, con la autoridad de un pater familia.

La religión doméstica también formaba parte importante entre las comunidades, cada una debía tener un altar y un fuego sagrado, solo el padre conocía los secretos y los transmitía al heredero. Las hijas no tenían este derecho pues al casarse formaban parte de otra familia.

Más tarde, varias familias se aliaron e integraron una tribu, y adoptaron un dios escogido entre sus héroes.

Después se asociaron varias tribus, respetándose el culto de cada una y así surgieron las aldeas que formaron confederaciones y tenían su centro en la ciudad.

La Hélade fue un mundo de ciudades estados. Cada una de ellas constaba de un centro urbano, población o aldea, junto con la tierra de labranza o pastoreo que la rodeaba, este fue un factor determinante en la ciudad griega la configuración geográfica.

Otro factor determinante fue el culto religioso. "Este factor natural determinó la existencia de pequeñas y numerosas ciudades, que siempre formaban sociedades totalmente separadas, ya que entre ellas no solamente había una distancia territorial, sino algo más profundo: la diferencia en el culto, pues sus dioses no eran los mismos, ni las ceremonias ni las oraciones. El culto de una ciudad estaba prohibido al hombre de una ciudad vecina. Los habitantes de una ciudad consideraban que sus

dioses rechazaban los homenajes y oraciones de cualquiera que no fuese su conciudadano” (1)

Para cada ciudad lo más importante era el culto religioso, pues, era absoluto e independiente, sus fiestas religiosas, su calendario, y su justicia soberana. No se aceptaba el matrimonio entre habitantes de distintas ciudades y durante mucho tiempo se consideró como una unión ilegítima cuando se llevaba a cabo. Tiempo después se celebraron convenios para legitimar esas relaciones.

Cuando se encontraban frente algún peligro o se trataba de obtener un beneficio efectuaban una alianza momentánea, pero jamás una completa unión por sus distintos cultos religiosos.

Las características de las ciudades, en un principio fue espontánea y desorganizada, encontramos grupos que por su descontento abandonaban la ciudad y se ubican en lugares alejados; esto se producía como consecuencia de la guerra, el exceso de población.

A mediados del siglo VII encontramos la colonización debido a la expansión de las ciudades. Al principio la colonización tuvo un carácter agrario y empezó a estar organizada con lo cual tuvo contacto con otras colonias, pero estaba sometida a vigilancia, era llevada a cabo por la propia ciudad.

(1) Fustel De Coulanges, Numa Denys. La Ciudad Antigua. Cit. Pos. Rendón Huerta Barrera, Teresita. "Derecho Municipal". Edit. Porrúa, México, 1985. Pág. 31.

"La creación de la colonia se decidía y se efectuaba, según un protocolo tradicional, era preciso consultar a uno de los grandes dioses. Una vez fundada la colonia, ésta quedaba obligada a entregar ciertos regalos al santuario del dios que había guiado la operación". (2)

Los planos y distribución de los lotes de tierra se hacían antes de salir de la ciudad para formar una nueva colonia. Con la creación de las nuevas colonias se creó una autoridad superior, los cuales coordinaban sus relaciones y establecían sus fronteras y zonas de influencias.

Cada colonia tuvo sus instituciones particulares y mantenían estrecha relación con la metrópoli de origen, pero no se encontraban subordinadas a ella, su régimen interior era variable.

"Entre las consecuencias más importantes de la implantación de las colonias en Grecia, encontramos grandes innovaciones jurídico-políticas, la organización del comercio y la creación de un mercado mediterráneo general, dándose así también un gran impulso al desarrollo industrial que propició la división geográfica del trabajo". (3)

(2) Cfr. Ellul, Jacques. Historia de las instituciones Jurídicas de la Antigüedad. Cit. POS. Rendón Huerta Barrera. Pág. 33•

(3) Op cit. Rendón Huerta Pág. 33

Los principios de su democracia citados por Teresita Rendón Huerta Barrera se resumen en los siguientes puntos:

- a) "La soberanía pertenece no a una parte de los ciudadanos, sino al conjunto de estos".
- b) "Demos, el pueblo, es el soberano".
- c) "Un hombre sólo tiene autoridad en virtud de delegación temporal del Demos o pueblo".
- d) "El "Demos" (o Pueblo) debe respetar la ley, sin la cual se destruye la democracia".
- e) "La libertad es la garantía de no ser reducido a esclavitud, la capacidad de actuar según la propia voluntad sin control exterior y de intervenir en los debates públicos".
- f) "El Estado tiene obligación de: asegurar la defensa de la ciudad, garantizar la igualdad, corrigiendo las desigualdades de fortuna, construir obras públicas, cubrir dietas por asistir a asambleas o actos públicos, distribuir las tierras, ayudar a los huérfanos de guerra, pagar pensiones a los mutilados, dar alojamiento a las personas desplazadas por las invasiones". (4)

Hablaremos primero de Atenas ya que en ella encontramos el régimen democrático y se comienzan a ver algunos aspectos del Municipio que aunque no fue jurídica tuvo una dimensión política y administrativa.

(4) Ídem. pág. 35.

Durante la democracia ateniense encontramos distintos períodos.

El Ática estaba dividida en 100 circunscripciones territoriales, cada una agrupaba aldeas en torno a su núcleo central, se formaban los "Demos".

Cada "Demos" (gobierno del pueblo) tenía un Demarca (o dirigente) que era elegido por la Asamblea (el Ágora) y ejercía las siguientes funciones: Dirigir junto con los tesoreros: Votaba sobre las recompensas a otorgar; Se ejercitaba en el juego administrativo y político. Además la "Demos" (gobierno del pueblo) contaba con Hacienda, Administración y Policía.

El Ágora se encargaba de elegir a los ciudadanos de la "Demos" que debían concurrir cada año al sorteo para desempeñar sus funciones, ejerciendo así un control político en toda la ciudad.

La Demos era integrada por 500 miembros, 50 por tribu que debían presentar juramento de actuar conforme a las Leyes y a los intereses del pueblo y respetar la libertad; preparaba todos los asuntos; aseguraba la ejecución de las decisiones tomadas por el pueblo, procedía al examen moral de los magistrados y de sus propios miembros cuando entraban en el cargo; ante ella se rendían cuentas de los gestores de la hacienda; vigilaban la dirección de la hacienda; del culto de la guerra y de los asuntos exteriores. Era como un consejo de Base Municipal.

Los Arcontes era la autoridad (formada por nueve) ejercían las funciones de sumo sacerdote; de comandante en jefe en tiempo de guerra y de juez supremo. Eran

asistidos por un consejo llamado Areópago (cuyos miembros eran elegidos con carácter de vitalicio).

La tribu de cada población quedó repartida en 10 tribus y llevaba un nombre de un héroe que tenía en un templo. El Ágora de la tribu podía tomar decisiones sobre ciertos asuntos. Tenían un representante directo en el colegio de Magistrados: reclutaban un regimiento y participaba en obras de defensa.

La Autoridad Suprema, era la asamblea de todos los ciudadanos: se reunía una vez cada décima parte del año como asamblea soberana. En ella se votaba sobre las magistraturas: la defensa del país y las acusaciones de alta traición. Se decidía en materia de ostracismo. Se reservaba a este cuerpo, las declaraciones de guerra y se tomaban en ella todas las decisiones de la alta política.

Con la presencia de Pericles encontramos una verdadera separación de poderes: la Autoridad Suprema tenía el poder legislativo; y los Magistrados el poder ejecutivo.

Durante esta época hubo dos reformas esenciales:

- 1.- La acción pública en materia de legalidad.
- 2.- La mistoforia que se estableció en razón de que había ciudadanos pobres que no podían ocupar una magistratura gratuita; por tanto, Pericles, decidió que todos los que ocuparan un cargo serían remunerados por los días de trabajo perdidos.

Sobre Esparta podemos decir que era una ciudad oligárquica por excelencia y que no llegó a ser una democracia. Su organización la encontramos de la siguiente manera:

Los Éforos eran cinco, y eran sacerdotes que tal vez ejercían un poder; o los magistrados designados por los reyes y los sustituían en época de guerra.

Los éforos convocaban a Asamblea: proponían Leyes: daban órdenes a los generales: vigilaban a los reyes; eran jueces en materia civil y penal. Eran jefes supremos de los Periecos y los ilotas: ejercían funciones de política: dirigían la policía; vigilaban las costumbres y la educación de los jóvenes: controlaban las finanzas públicas y eran los únicos intérpretes de las costumbres y tradiciones. El único límite que tenían de su poder era el carácter anual de su cargo.

Igual era el nacido de padres espartanos: debía estar inscrito en una Syssitión y se sometían a una educación y disciplina.

Los Periecos eran los habitantes de la periferia, sus ciudades tenían derechos autónomos pero no gozaban de estatutos políticos: se dedicaban al comercio y a la industria, dependían directamente de los reyes y estaban sometidos a la jurisdicción de los éforos. No detentaban ningún derecho público.

Los ilotas eran siervos del estado y pagaban al amo una cantidad fija de los productos de la tierra.

Inferiores dentro de éstos los más importantes eran los partenianos hijos ilegítimos o nacidos de una unión ilegal entre padre espartano y madre ilota no tenían derechos políticos. Otros eran los Motases jóvenes ilotas que habían recibido educación de los jóvenes espartanos para hacerse soldados, eran libres y podían entrar en una Syssitión, pero no entraban a la Ekklesía ni tenían derechos políticos.

Nos dice Grimberg que "...Gracias al terror organizado, la aristocracia de Esparta mantuvo su hegemonía hasta que se desmoronó en casi todos los estados de la Hélade". (5)

"La época helenística confirió a la vida económica, un sello internacional y capitalista. Desde entonces y hasta la máquina de vapor y de la industrialización, la economía seguiría por los mismos derroteros con solo una diferencia esencial: que el trabajo servil iría desapareciendo a medida que el cristianismo ganaba influencia". (6)

"Los griegos habían sacrificado su libertad y su independencia política a su ideal de autonomía urbana. Cegados por esta idea no comprendieron el peligro que amenazaba la independencia de todos. Y quien no vive más que de sueños, tarde o temprano cesa de desempeñar un papel en la evolución de la Humanidad". (7)

(5) Op Cit. Rendón Huerta. Pág. 37

(6) Ídem. Pág. 40

(7) Íbidem.

1.1.2 EN ROMA

El Municipio como institución encuentra su origen en Roma, durante el periodo de expansión surge la necesidad de imponer control en los territorios conquistados.

El término Municipio significa el acto voluntario de una comunidad de habitantes que aceptaban cargos de interés público. A la aceptación, seguía un tratado, jurado por un pueblo libre. El pueblo garantizaba en ese tratado al Municipio un derecho de ciudadanía, como cimiento a su participación.

Se ha dicho que "el origen de los ayuntamientos, se debió a la lucha que surgió entre los plebeyos y los patricios en la antigua Roma". (8)

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

(8) M. Ortolán. Cit. Post. Ochoa Campos, Moisés. "La reforma Municipal". Edit. Porrúa, México, 1985. Pág. 66.

Los nuevos funcionarios, pretores y ediles, "publicaban al entrar en el ejercicio de un cargo, edictos, en que establecían los principios, según los cuales decidirían los casos que se les presentasen durante sus funciones". (9)

Los cargos de ediles curules fueron creados en el año 387 a. de C. se elegían cada año y poseían los cargos del imperio, es decir, plenitud de poder.

"Respecto a los edictos de los ediles debemos agregar, que fueron verdaderas ordenanzas municipales, más o menos como ahora las entendemos". (10)

Con la institución de los ediles curules y de los pretores urbanos existía ya el Municipio romano.

La tradición atribuye a Servio Tulio la organización y consolidación de las instituciones políticas: en razón a que fue él quien introdujo la división del pueblo en cinco clases y cada una en centurias. Cada centuria tenía un representante en la asamblea. El sistema gubernamental establecido por Servio Tulio funcionaba como "un régimen aristocrático disfrazado de democracia". (11)

La institución del Tribunado parece ser el antecedente más claro del gobierno municipal: ya que fue el medio a través del cual se introdujo por caminos legales, un elemento revolucionario en la organización política.

(9) Ahrens Enrique. Cit. Pos. Ochoa Campos. Pág. 66

(10) Las ordenanzas Municipales forman la Legislación Particular de un Municipio. Establecen reglas de Gobierno local y establecen facultades y deberes de las autoridades municipales.

(11) Grimberg, Carl. Cit. Post. Rendón Huerta. Pág. 52

Los tribunos eran hombres en quienes se depositaba la confianza comunal; el pueblo elegía uno por cada cuatro barrios de la ciudad: se trataba pues, de una especie de consejo comunal en pequeña escala.

Nos dice Adolfo Posada que: "El período culminante y decisivo en el proceso o génesis del Municipio, como comunidad de vida - ciudad - y como régimen político-administrativo de ésta, una vez incorporada a la más amplia organización, es el de la expansión romana". (12)

Fustel de Coulanges dice que después, se distinguían cuatro categorías de poblaciones:

"1.- Los aliados, que tenían un gobierno y leyes propias, y ningún lazo de derecho con los ciudadanos romanos: 2.- Las colonias que gozaban del derecho civil de los romanos sin participar de los derechos políticos: 3.- Las ciudades de derecho itálico, es decir, las que por favor de Roma habían obtenido el derecho de propiedad íntegra sobre sus tierras, como si estas tierras hubiesen estado en Italia; 4.- Las ciudades de derecho latino, esto es, aquéllas cuyos habitantes, según el uso antaño, podían convertirse en ciudadanos romanos, tras haber ejercido una magistratura municipal". (13)

Adolfo Posada distingue cuatro clases de municipios: "el que tenía derecho a la ciudadanía completa; el que solo tenía parte de la ciudadanía; el que conservaba su propia legislación; y el que adoptaba la de Roma". (14).

(12) *Ibidem*. Pág. 55.

(13) Cit. Post. Ochoa Campos. P. 70.

(14) Cit. Post. Rendón Huerta. P. 56.

"Los elementos del municipio fueron diferenciados de la siguiente manera:

1. Un Territorium; 2. Un pópulos que se manifestaba en la Asamblea General;
3. Un poder organizado curia -cuerpo deliberante con sus magistraturas; y 4. Una legislación propia o igual a la de Roma, dependiendo del tipo de municipio". (15)

Entre sus principales características podemos anotar.

"a).- El culto especial a sus dioses; b).- La configuración de una personalidad; c).- La organización derivada de la Lex Julia Municipalis , en la cual se establecía que cada Municipio debía tener su Concejo, su Curia, sus comicios y Magistrados, y d).- El establecimiento de la institución municipal como solución al problema de equilibrio político". (16)

Hemos llegado sumariamente al final del proceso histórico del Municipio en la antigüedad, que para algunos autores termina en el año 476 con la caída del último emperador romano de Occidente, y para otros en 375, cuando Valente fue incapaz de contener la invasión germánica con lo que se marca el comienzo de la Edad Media.

Teresita Rendón nos dice: "La edad Media es un período complejo en el que se realiza la fundación de varios Estados y entre ellos se establecía una separación en dos grupos: Los católicos y los musulmanes".

(15) Íbidem.

(16) Rendón Huerta. Pág. 56

El Maestro Azcárate nos comenta:..."Puede afirmarse, que el Municipio romano aunque decaído en verdad de su antigua grandeza, transformado y unido a otros nuevos elementos, no desapareció, sino que subsistió después de la invasión hasta la revolución comunal de la Edad Media". (17)

1.2 EL MUNICIPIO EN ESPAÑA

El sistema municipal europeo, nos llegó por línea directa de su fuente más característica, o sea el municipio greco-romano.

El maestro Moisés Ochoa Campos nos dice: " Bajo la dominación romana existieron en España veintiún municipios, cuatro ciudades federadas..." (18).

"Siglos después bajo la dominación visigótica, la vida municipal en la península había de permanecer latente, para comenzar a recobrar fuerzas durante la dominación árabe y resurgir en la conmoción de la Reconquista, en la que tomaron parte los concejos municipales y de la que obtuvieron los fueros que dieron a España, por mucho tiempo, el vigoroso empuje de una organización local pocas veces vista". (19)

(17).- Ibidem. P. 69

(18) Ochoa Campos, Moisés. Op. cit. pág. 88

(19) Ibidem.

Algunos autores opinan que el Municipio español, tal y como surgió de la época de la Reconquista, en sus siglos de mayor esplendor - El XII y XIII -. no conservó vestigios de las instituciones romanas. Otros consideran que el Municipio español de la Edad Media se derivó del romano-visigótico.

“Los caudillos de los grupos que participaban en la reconquista, disfrutaban de parte de los terrenos conquistados, que convertían en feudos, después de haber separado lo que había de constituir la propiedad del municipio. Pero estos señores feudales trataban de extender sus dominios cometiendo actos vandálicos contra los propios municipios. Así se presentó la necesidad de establecer reglas más estrictas que resguardaron los derechos de las municipalidades y en 1020 se reunieron en la Ciudad de León los representantes de los municipios, que formularon una ley aprobada por Alfonso V y conocida con el nombre de Fuero de León, que es uno de los documentos más importantes de la edad Media. El Fuero de León garantizaba la existencia de las administraciones municipales en ese reino y sirvió de modelo a muchos otros fueros obtenidos de los demás reyes o nobles de España”. (20)

El maestro Nava Otero nos dice que- "La institución municipal Española reviste caracteres semejantes a los establecidos en la Nueva España. A los cabildos españoles integran las dos grandes ramas de la gestión pública concejil: la justicia, o sea los alcaldes ordinarios, y el regimiento o administración, es decir los regidores". (21)

(20) *Ibidem* p. 81

(21) Nava Otero, Gpe. Cabildos de la Nva. España en 1808, México Sep. Setentas p. 20 cit. Post Muñoz V. Ruiz Massieu p.29

"La soberanía local recaía en la Asamblea de vecinos o concejo abierto, que se reunía los domingos al toque de campana y resolvía los asuntos generales y designaba a los que habían de desempeñar los cargos municipales". (22)

Los funcionarios municipales eran los alcaldes o justicias, que tenían la jurisdicción civil y criminal, los jurados eran los encargados de hacer cumplir las Ordenanzas sobre víveres, pesas y medidas.

Rendón Huerta nos comenta: " A principios del siglo XIII aumenta la importancia del Municipio como una unidad política de gobierno y administración, figuraban al frente los Jueces Concejiles o Forenses, el poder popular directo estaba representado por las Juntas o Asambleas Generales de Vecinos. Se acentúa la independencia municipal. Durante este período se observa un sistema tributario muy estructurado que clasificaba los ingresos en: 1). Contribuciones. 2).Indemnizaciones por servicios no prestados, y 3) Multas y Compensaciones. Los reyes concedían "Fueros Municipales " a las ciudades o villas en recompensa de los servicios hechos en la guerra contra los moros".

Sin embargo el concejo abierto se acabó en las ciudades, y los cargos municipales pasaron a manos de la burguesía adinerada y solo se conservó el concejo popular en los municipios rurales.

(22) Ochoa Campos, Moisés Op. Cit. p. 81

"Diversas medidas antilocalistas adoptadas por los reyes entre ellos. Don Alfonso X el Sabio, Don Felipe V., daría por resultado la decadencia de los Municipios. Así también los Reyes Católicos, defensores de un centralismo antifeudal, procuraron a toda costa el robustecimiento del poder real y la disminución de las pocas libertades que quedaban en el municipio". (23)

Esquivel y Obregón dice: " Los Reyes Católicos no mermaron al principio los derechos otorgados a Colón en las capitulaciones, pero, ante el gobierno de las colonias, decidieron, aconsejados por Juan Rodríguez de Fonseca, fundador del Concejo de Indias, establecer como primeros organismos gubernamentales, municipios y audiencias. La primera de éstas fue la de Santo Domingo en 1510, cuya jurisdicción comprendía las Antillas y la costa de tierra firme y el primer Municipio fue fundado por Cortés en la Villa Rica de la Vera Cruz en 1519". (24)

Ochoa Campos comenta:..." En julio de 1520 se reunieron en Ávila representantes de quince ciudades y villas castellanas que instituyeron una Junta, la que, al formular su programa político, se declaró resueltamente en favor de los fueros municipales. Declarada la guerra de las Comunidades, en 31 de octubre de 1520, fueron derrotados los comuneros en los campos de Villalar, en abril de 1521". (25)

(23) Rendón Huerta Barrera, Teresita. Op. Cit p. 78, 79

(24) *Ibidem*

(25) Ochoa Campos. Op. cit. p. 90

EN LA NUEVA ESPAÑA

Siendo gobernador de Cuba Diego de Velázquez, realizaron una serie de expediciones confiriendo una de ellas a Hernán Cortés, quien el 16 de febrero de 1519 alzó las velas en la punta de San Antón y se lanzó a la aventura.

Cortés desembarcó en las costas de Veracruz e inició sus operaciones, la fundación de un Ayuntamiento, para esto se levantaron unas enramadas simulando casas, se marcó la plaza pública erigiéndose en ella una picota y se instaló una horca en los alrededores.

Había rivalidad entre Velázquez y Cortés ya que buena parte de los compañeros de éste último eran partidarios del primero.

Posteriormente Carlos V mandó una Junta para conocer las diferencias entre ambos y prohibió a Velázquez que en lo sucesivo se mezclara en los asuntos de la Nueva España.

“Es interesante seguir en las admirables páginas de Bernal Díaz del Castillo cómo andaban las opiniones encontradas, cómo los partidarios de Velázquez, que el temor de la audaz empresa aumentaba, se oponían a ella y ponderaban sus riesgos y el enojo de su superior, y cómo la elocuencia y habilidad de Cortés ganó mayoría". (26)

(26) Op cit. Rendón Huerta. p. 93

El doctor Sayeg Helú en su obra citada anteriormente nos comenta que: " Fue Hernán Cortés, quien desde la hora de su llegada a éstas tierras, sentó las bases de su organización política y administrativa mexicana, al erigirse en ellas el Ayuntamiento de la Villa Rica de la Vera Cruz: desde ese momento se inicia nuestra vida municipal, y a partir de él, el cabildo municipal será verdadero representante de los intereses y voluntad populares".

Entre las causas que determinaron la fundación del primer Ayuntamiento en la Nueva España:

Bernal Díaz del Castillo dice-. "quien hace radicar el establecimiento de primer Municipio en México, en el hecho de que Cortés había logrado su independencia del poder del entonces gobernador de Cuba - Diego Velázquez - y deseaba fundar un régimen en el cual toda su autoridad se manifestara". (27)

El Primer Ayuntamiento estaba formado por: alcaldes ordinarios, regidores, alguacil mayor, capitán de entradas, maestro de campo, alférez real y escribano.

"A la nueva población se le puso el nombre de la Villa Rica de la Vera Cruz, por haber desembarcado el Viernes Santo de la Cruz a y para que nadie osara protestar se eligieron alcaldes ordinarios a Portocarrero y Montejo, regidores a Alonso de Ávila, a los dos Alvarado y a Sandoval alguacil mayor, a Juan Escalante capitán de

(27) *Ibidem*.

entradas a Pedro de Alvarado; maestro de campo a Olid; alférez del real a Ochoa y a un Alonso Romero y escribano a Diego Godoy". (28)

Después de la caída de Tenochtitlán el 13 de agosto de 1521, Cortés instaló en Coyoacán un ayuntamiento el 8 de marzo de 1524.

"En la etapa de organización tenemos como legislación aplicable las "Ordenanzas de Descubrimientos. Población y Pacificación de Indias" de Felipe II en que se disponía la estructura municipal, asimismo eran señalados las facultades de los adelantados o gobernadores y la determinación de las reglas a observar en el trazo y disposición ornamental urbana de las nuevas poblaciones". (29)

Ochoa Campos. Moisés en su libro "La Reforma Municipal" nos dice: "En lo relativo a la organización municipal, su primer documento lo constituyen las actas de 1519, levantadas por el escribano real Diego Godoy. Desde el punto de vista legislativo, los documentos más antiguos son las ordenanzas de Cortés, de 1524 y 1525.

Las ordenanzas de 1573 señalaron con el surgimiento de las municipalidades una nueva distribución de la tierra. Se advierte el propósito de impulsar la

(28) Cit. Post. Ochoa Campos p. 96

(29) Cit. Post. Rendón Huerta. P. 94.

colonización mediante una política agraria que favoreciese al colono, al grado de que, toda esta etapa colonizadora, se realiza al amparo de una reforma agraria polarizada por los municipios al realizarse los primeros repartos de tierra”. (30)

En la colonización española la población se agrupaba en manzanas y éstas integraban el núcleo en torno a la plaza, que a su vez era eje de los diversos barrios.

“Las reformas de 1767 dieron como resultado la decadencia del régimen municipal, a consecuencia de los vicios en la administración hacendaria, de la falta de organización administrativa respecto al funcionamiento de los cabildos y de la reducción total de la independencia municipal. Esas reformas se tradujeron en la creación de una Contaduría General para controlar las finanzas municipales y en la disminución de sueldos y gratificaciones a los mismos”. (31)

“Después de estas reformas se constituyeron doce Intendencias cuya regulación se asentaba en la “ Ordenanza de Intendentes ” y bajo la cual fue aniquilada totalmente la autonomía municipal por la centralización ejercida por la Junta Superior de la Real Hacienda, el Virrey, los Intendentes y los Gobernadores. Se acentuó con esto la intervención de las autoridades superiores del Estado en las funciones del cabildo, con lo que la esfera de acción de los municipios se vio menguada por completo”. (32)

(30) Cit. post. Ochoa Campos. Op. Cit. P. 118

(31) Rendón Huerta Op. Cit. P. 94

(32) Íbidem p. 95

1.2.1 LA REAL AUDIENCIA

“La Real Audiencia, creada como órgano superior de gobierno y justicia con asiento en la ciudad de México, con fecha 13 de diciembre de 1527, extendía su jurisdicción hasta Honduras y Florida por el Atlántico y por el Pacífico desde donde acababa la Audiencia de Guatemala, hasta donde comenzaba la de Nueva Galicia.

Esta Audiencia tenía facultades mixtas, tanto en materia de Gobierno como de Justicia. Era Tribunal de Primera y de Segunda Instancia, conocía de las responsabilidades en que incurriesen las autoridades inferiores, intervenían en cuestiones hacendarías, sobre todo en materia de impuestos y tenía facultades para proceder en lo relativo a conquistas, población, descubrimientos, mercedes de tierras, términos y solares”. (33)

El virrey comprendía amplísimas atribuciones. Era el jefe del ejecutivo, representante nato de la autoridad Real, el principal legislador, capitán general del ejército de la Nueva España, Jefe de las oficinas Públicas, vigilante de la tesorería en el gobierno de la Real Hacienda y tenía el cargo de velar por los indios como su protector. Nombraba los Gobernadores de las Provincias, los Capitanes Generales, los Alcaldes

(33) Moisés Ochoa Campos. Op. Cit. Pág. 174.

Mayores y los Corregidores; sin embargo, sus disposiciones en materia civil tenían que ser discutidas en “acuerdos” con los altos consejeros de la Colonia (oidores de la Real Audiencia), personajes nacidos y educados en España, letrados ilustres que fungían como consejeros del rey o como jueces, con largos años de servicio. En caso de fallecimiento o incapacidad del virrey eran ellos, junto con la Real Audiencia, quienes asumían el poder, ya fuera para gobernar o para nombrar a un virrey interino.

“Paralelamente al poder municipal, funcionó un complejo mecanismo, representado por el Virrey, la Real Audiencia, el Tribunal del Consulado de México, el Juzgado de Bienes de Difuntos, los Juzgados para los asuntos de los Indios, la Santa Hermandad y el Tribunal de la Acordada y en los últimos tiempos de la Colonia, el Intendente corregidor de la Intendencia de México.

El Tribunal del Consulado de México, tenía la función de dirimir las controversias surgidas entre los comerciantes.

El Juzgado de Bienes de Difuntos, administraba, arrendaba y vendía los bienes de Difuntos, cuando no había legítimos herederos.

Los Juzgados para los asuntos de los indios, tenían por objeto evitar los abusos que se cometían ante los tribunales ordinarios por los españoles en perjuicio de los naturales.

La Santa Hermandad y el Tribunal de la Acordada, tenía la misión de perseguir y exterminar el bandolerismo, contando para ello con una fuerza pública y cárcel propia.

Hasta fines del siglo XVIII prevaleció, en términos generales, la organización política y administrativa que hemos descrito”. (34)

1.2.2. CONSEJO DE REGENCIA

En cuanto a nuestra necesidad de poder explicar un poco más del tema, transcribimos el Estatuto de Bayona, a efecto de poder aclarar mejor la intención con la que la que el Virrey pretendía gobernar a los habitantes de los municipios, y que serían tratados poco menos que esclavos, por las injusticias propinadas a los habitantes de la Nueva España. Y de las predisposiciones en materia gubernativa y de designación de gobernantes y sustitutos al virreinato, cayendo en lo que para la actualidad podría ser considerado como excesos de gobiernos.

Entendiendo como Regencia según el Diccionario de la Real Academia como la función y tiempo de duración de gobierno de los regentes.

Regente.- Persona que ejerce accidentalmente las funciones correspondientes al monarca en los casos de incapacidad, minoría de edad o ausencia prolongada de este.

(34) Íbidem. pp. 174, 175.

“ESTATUTO DE BAYONA (6 DE JULIO DE 1808)

TÍTULO III

De La Regencia

“El rey será menor hasta la edad de dieciocho años cumplidos. Durante su menor edad habrá un Regente del Reino. Art. 8

El regente deberá tener, a lo menos, veinticinco años cumplidos. Art. 9

Será Regente el que hubiere sido designado por el Rey predecesor, entre los infantes que tengan la edad determinada en el artículo antecedente. Art. 10.

En defecto de esta designación del Rey predecesor, recaerá la Regencia en el Infante más distante del Trono en el orden de herencia, que tenga veinticinco años cumplidos. Art. 11

Si a causa de la menor edad del infante más distante del Trono en el orden de herencia, recayese la Regencia en un pariente más próximo, éste continuará en el ejercicio de sus funciones hasta que el Rey llegue a su mayor edad. Art.12

El Regente no será personalmente responsable de los actos de su administración. Art.13

Todos los actos de la Regencia saldrán a nombre del rey menor. Art. 14

De la renta con que está dotada la Corona, se tomará la cuarta parte para dotación del Regente. Art.15

En el caso de no haber designado Regente el Rey predecesor, y de no tener veinticinco años cumplidos ninguno de los Infantes, se formará un Consejo de Regencia, compuesto de los siete senadores más antiguos. Art. 16

Todos los negocios del Estado se decidirán a pluralidad de votos por el Consejo de Regencia, y el Ministro Secretario de Estado llevará registro de las deliberaciones. Art.17

La Regencia no dará derecho alguno sobre la persona del Rey menor. Art.18". (35)

(35) Estatuto de Bayona-Título III, Portal Fuenterrebollo. www.fuenterrebollo.com/Bayona/titulo 3.htm.

Y no menos importante resulta la siguiente Acta de Constitución del Consejo de Regencia, y por la razón anterior la transcribimos, con el afán de poder presentar las consideraciones al respecto de la institucionalidad que llevaría a la postre a la consideración de la vida municipal, sirviendo todo esto como preámbulo de la vida municipal como en la actualidad la consideramos, aclarando que siempre será perfectible cualquier decisión que se tome al respecto.

“ACTA DE CONSTITUCIÓN DEL CONSEJO DE REGENCIA

(31 de enero de 1810)

ESPAÑA CONSEJO DE REGENCIA

“ En la Real Isla de León, a treinta y un días del mes de enero de mil ochocientos diez, juntos los señores que componen la Junta Suprema Central Gubernativa de España e Indias, y a la sazón se hallan en la dicha Real Isla, a saber: El Serenísimo señor presidente, señor vicepresidente, señor don Antonio Valdés, señor don Miguel Balanza, señor vizconde de Quintanilla, señor don Rodrigo Riquelme, señor marqués de la Puebla, señor conde de Jimonde, señor don Francisco Javier Caro, señor don Gaspar Melchor de Jovellanos, señor don José García de la Torre, señor marqués del Villar, señor don Martín de Garay, señor don Lorenzo Calvo, señor don Félix de Ovalle, señor conde de Tilly, señor don Pedro de Rivero, señor marqués de Villanueva del Prado, señor marqués de Villel, señor marqués de Campo Sagrado, señor don Lorenzo

Bonifaz y Quintano, señor don Sebastián de Jócana y señor don Francisco Castañedo, y hallándose también en la misma sala de sesiones el señor Don Francisco Javier Castaños, el señor don Antonio de escaño y el señor don Esteban Fernández de León, tres de los cinco señores que componen el Consejo de España e Indias, nombrado por decreto de veintinueve del corriente y número bastante para ejercer sus funciones, y presente también a este Acto el señor marqués de las Hormazas, Secretario de listado y del Despacho Universal de Hacienda, particularmente nombrado para certificar de él, hicieron los referidos tres señores el juramento correspondiente en manos del señor presidente.

Nota: Después de instalado el Consejo de Regencia, el señor don Esteban Fernández de León, por su debilidad física repitió las instancias vivas que habían hecho antes de la instalación, para que atendida se débil constitución para soportar las penosas o incesantes tareas de tal destino se admitiese su exoneración, y el Consejo en vista de tan reiterados ruegos, condescendió en nombre del Rey nuestro Señor Fernando VII, en relevarle, reemplazándole con el señor don Miguel de Lardizábal, en quien concurren las preferentes cualidades de tener la totalidad de los votos de la nueva España con la suerte de haber sido electo por ella para su representante, y las circunstancias más recomendables para el completo desempeño, todo en conformidad a lo prevenido en el reglamento". (36)

(36) Acta de constitución del Consejo de Regencia (31 de enero de 1810)-Biblioteca Virtual...<http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/hist>.

1.3 EL MUNICIPIO PREHISPÁNICO EN MÉXICO

Los aztecas o mexicas como los llamaban algunos historiadores fueron una de las civilizaciones más importantes en la historia del mundo, llegando a ser una de las potencias relevantes de Mesoamérica.

“Algunos estudiosos coinciden en señalar que provinieron del noroeste de México siendo al principio un grupo nómada y con poca cultura. En su peregrinaje llegaron a la región de Culhuacán donde les señalaron que debían asentarse cerca de Tizapán con la esperanza de ser destruidos por la enorme cantidad de serpientes que allí vivían”. (37)

La organización social estaba constituida principalmente por la Tribu. Sus jefes eran electos por los consejos de cada tribu.

Los autores comentan que la sociedad azteca estaba dividida en dos clases sociales: los privilegiados y el pueblo. Los primeros se subdividían en tres clases más que eran: la militar, la sacerdotal y los comerciantes teniendo cada una de ellas diferente trato social con marcados privilegios.

(37) Bernal, Ignacio. Cit. post. Muñoz Virgilio -Ruiz Massieu " Elementos Jurídico Históricos del Municipio en México". UNAM. México. 1979.

Nos señala Moreno Manuel: "Los militares de carrera eran salidos del Calmecac y en ellos recaían los altos puestos del ejército".

La clase sacerdotal "tenía participación hasta en los actos más significativos, ya fuese de la vida privada o pública. La religión constituía un verdadero superfenómeno dentro de la sociedad azteca pues todo lo determinaba y lo subordinaba a sus fines y a sus medios".

"Los comerciantes representaban una clase intermedia entre los sectores privilegiados". (38)

El Calpulli fue la forma de organización política, social y económica de los aztecas desde su origen: ya que constituyó una forma de organización mexicana basada en la permanencia de un grupo ligado por vínculos de parentesco a un territorio determinado.

Salvador Toscano dice que "el Calpulli significa barrio y linaje congregación de callis casas". (39)

(38) Moreno, Manuel. Cit. post. Muñoz v.- Ruíz Massieu p. 21

(39) Toscano Salvador. Cit. Post. Rendón Huerta. Op. Cit. p. 86

Zurita dice: El Calpulli "barrio de gente conocida o linaje antiguo". El origen esta en "las tierras que poseen: que fueron repartimiento *de* cuando vinieron a la tierra y tomo cada linaje o cuadrilla sus pedazos o suertes y términos señalados para ellos y sus descendientes". (40)

1.3.1 EL CALPULLI

"El Calpulli era una comunidad de familias que tenían los mismos dioses, - resolvían internamente sus problemas económicos cotidianos, ocupaban una porción de tierra, patrimonio del mismo calpulli y reconocían una misma autoridad que resolvía los problemas fundamentales del orden comunal ". (41)

Los Calpullis eran de propiedad comunal, los nobles eran los únicos que podían enajenarlos con la condición de que fueran entre ellos. El calpulli estaba sujeto a jefes aztecas.

El doctor Sayeg Helú, afirma, acerca del México Precolonial que: " Desde hace quizá milenios, nos dicen los más notables indigenistas, llegaron a la parte central del actual territorio mexicano, varios pueblos de idioma náhuatl: desarrollaron

(40) Cit. Post. Muñoz V.- Ruíz Massieu. p. 26

(41) Moya Palencia, Mario. Temas Constitucionales UNAM-. México, 1978. pág. 38

varias culturas, entre las que la azteca o mexica representó el mayor grado de evolución". (42)

También nos comenta el doctor Sayeg en su libro " Federalismo y Municipalismo Mexicanos " que: " la raíz más profunda de nuestro federalismo se encuentra en la organización político social del México antiguo: la triple alianza (azteca-acolhua-tepaneca) en torno a la cual se agrupaban numerosos señoríos que venían a constituir verdaderas provincias federadas".

Nos dice Ochoa Campos, Moisés "Estos funcionarios eran designados por elección como en todo concejo municipal y tenían facultades ejecutivas".

1) El Teachcauh o pariente mayor: su elección era de por vida y a su muerte elegían a otro, "el más honrado, sabio y hábil a su modo, y viejo, el que mejor les parece para ello". En él recaía la administración.

2) El Tecuhtli desempeñaba su cargo por elección, en mérito a hechos de guerra, pero sin heredar su investidura. Era el jefe militar.

3) Los Tequilatos dirigían el trabajo comunal.

(42) Sayeg Helú, Jorge. El constitucionalismo Social Mexicano (integración Constitucional de México) Editorial Cultura v Ciencia Política, A.c. México DF. 1972 p. 48.

- 4) Los calpizques eran de los recaudadores del tributo.
- 5) Los Tlayacanes cuadrilleros.
- 6) Los sacerdotes y médicos hechiceros cuidaban la conservación de la seguridad psicológica del grupo.

De menor jerarquía eran los Tlacuilos (escribanos o pintores de jeroglíficos), los Topiles (hacían oficios de gendarmería).

En su estudio histórico sobre la ciudad de México dice el licenciado Manuel M. Moreno que: "Parece no haber lugar a duda acerca de que el Estado Azteca estaba integrado por un territorio metropolitano que reconocía a Tenochtitlán como su Ciudad Capital propia, y por los dominios, constituidos por los territorios de los pueblos subyugados, que reconocían la autoridad de los aztecas, a quienes pagaban tributos, pero conservando cada cual su correspondiente capital".

"Estos dominios constituían más bien un área de influencia y no perdían las características de su régimen local". (43)

"Pues bien Tenochtitlán desde su fundación dio origen al municipio natural entre los nahuas, al asentarse sus clanes y contar con un lugar de radicación". (44)

(43) Cit post. Ochoa Campos, Moisés. Op. Cit. Pág. 40.

(44) *Ibidem.* p. 42.

A partir de su apogeo (de los aztecas) se encuentran similitudes entre la base de su organización, que fue el Calpulli y el Municipio en el que vivimos en la actualidad.

Haremos a continuación un análisis de su organización.

Organización Política.- Se dice que el mundo azteca estaba dividido en dos grandes partes-. Tenochtitlán con su zona aledaña que se erigía como una gran Ciudad-estado y un número indeterminado de provincias dependientes. En la ciudad o estado se concentraba todo el poder pues ahí se tomaban las decisiones políticas, económicas, militares y religiosas: estando los pueblos aliados o subyugados obligados tributariamente con aquéllos.

Organización Social.- Privilegiados y pueblo Privilegiados:

- a) Militar.- Salidos del Calmecac.
- b) Sacerdotal- Participaban en la vida pública y privada.
- c) Comerciantes.- Representaban la clase intermedia.

Pueblo:

No tenían ningún privilegio, se dedicaban a las actividades agrícolas, caza, pesca, labores artesanales, servicios civiles y religiosos.

Organización Económica.- Se sustentaba por la obligación tributaria que imponían a los pueblos conquistados y en menor forma a la agricultura y comercio.

“Las características y funciones del Calpulli nos llevan a concluir que era una asociación humana de carácter natural y político, que en algunos rasgos se identifica con el Municipio, pero que jamás podrá ser equiparada esa vaga noción, a lo que en estricto sentido jurídico conocemos hoy en día, como institución municipal. Es muy diferente hablar del fenómeno comunal, que se ha dado en casi todos los pueblos de la tierra que referirnos a una institución jurídica". (45)

En mi opinión la autora de la anterior conclusión tiene toda la razón, ya que para hablar de la institución municipal tal y como ahora la conocemos necesita el sustento jurídico el cual lo encontramos en el artículo 115 de nuestra Constitución.

(45) Rendón Huerta. Op. Cit. p. 87.

CAPÍTULO SEGUNDO

DESARROLLO DEL CONCEPTO DEL MUNICIPIO EN LOS CONGRESOS MEXICANOS

2.1 CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ 1812

De 1808 a 1810 el estado de nuestros municipios fue el mismo, no hubo texto legislativo, ni medida alguna que remediara o aliviara su palpable decadencia y las pésimas condiciones en que se encontraba. En este breve período que se gestaba e iniciaba el movimiento emancipador, lógico es que interés estuviera puesto sobre otros puntos prioritarios, como la consecución y garantía de respeto a los derechos del hombre, la recta administración de las riquezas, la abolición de la esclavitud y tantos otros principios esbozados en los idearios de Miguel Hidalgo y Costilla y Don José María Morelos y Pavón. Es inexplicable, por ello, que solo contemos con una brevísima alusión al Municipio, en que Don Miguel Hidalgo reconoce el trasfondo sociológico de este órgano, señalando: "...Establezcamos un gobierno que se componga de representantes de todas las ciudades, villas y lugares de este reino, que teniendo por objeto principal mantener nuestra santa religión, dicte leyes suaves, benéficas y acomodadas a circunstancias de cada pueblo: ellos entonces gobernarán con la dulzura de padres, nos tratarán como a sus hermanos, desterraran la pobreza, moderando la devastación del reino y la extracción de su dinero;

fomentarán las artes, se avivará la industria, haremos libre uso de las riquísimas producciones de nuestros feraces países, y a la vuelta de pocos años, disfrutarán sus habitantes de todas las delicias que el soberano autor de la naturaleza ha derramado sobre este casto continente”. (46)

Nava Otero en su obra “Cabildos de la Nueva España 1808” refiere un acontecimiento importante al señalar que los cabildos municipales, se levantaron en protesta por la intervención Francesa, encabezada por Napoleón Bonaparte, sosteniendo la legitimidad de las autoridades reales, y la proclamación de reconocimiento a la soberanía de los pueblos. Su repudio fue completamente manifiesto y definitivo, expresaba el sentir de los diferentes estratos sociales.

Mientras tanto el Ayuntamiento de la Ciudad de México, integrado por criollos y con la representación de todo el reino, hizo entrega a Iturrigaray de una exposición, que había elaborado el regidor Azcárate y apoyado por el síndico don Francisco Primo de Verdad. Publicase a continuación “La Representación del Ayuntamiento de México, a título de haber sido el primer documento oficial que en Nueva España sostuvo la tesis de la reasunción de la soberanía por el pueblo, en ausencia y en nombre del rey cautivo. La representación del Ayuntamiento fue transmitida por el virrey a la Audiencia, la que se opuso a las pretensiones de los criollos.

(46) Cit. Post. Rendón Huerta, Op. cit. p. 104.

La actitud de los criollos en la última de cuatro asambleas en el congreso de Ayuntamientos hicieron pensar al partido español y trataron de paralizar el movimiento con la destitución del virrey. Un grupo de españoles encabezados por Gabriel de Yermo se apoderó de Iturrigaray y apreso a los dirigentes criollos, entre ellos a Azcárate. Primo Verdad y el fraile Fray Melchor de Talamates.

Por diversas causas se hizo necesaria la expedición de una nueva constitución para poder controlar la situación. Así se efectuó una reunión en la ciudad de Cádiz, de las Cortes Generales Extraordinarias y su obra legislativa la “ Constitución de la Monarquía Española”, conocida también como” Institución de 1812” o “ Constitución de Cádiz”.

Dicha constitución se promulgó en España el 19 de marzo de 1812 y en México por el entonces Virrey Francisco Javier Venegas el 30 de septiembre de ese mismo año.

“Esta Constitución introdujo las jefaturas políticas y reguló la organización y funcionamiento de los Ayuntamientos en su Capítulo I del Título IV llamado “Del Gobierno interior de las provincias y de los Pueblos”.

Enseguida daremos a conocer éstos preceptos contenidos en la Constitución de Cádiz, referentes a los Ayuntamientos, para darnos una idea más exacta, de lo que se concebía entonces como un ámbito de gobierno municipal.

“CAPÍTULO I

De los Ayuntamientos

Art. 309. Para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos compuestos del alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico, y presididos por el jefe político, donde lo hubiere, y en su defecto por el alcalde o el primer nombrado entre éstos. Si hubiere los dos.

Art. 310. Se pondrá ayuntamiento en los pueblos que no le tengan y en que convenga le haya, no pudiendo dejar de haberle en los que por sí o con su comarca lleguen a mil almas, y también se les señalará término correspondiente.

Art. 311. Las leyes determinarán el número de individuos de cada clase de que han de componerse los ayuntamientos de los pueblos con respecto a su vecindario.

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

Art. 313. Todos los años en el mes de diciembre se reunirán los ciudadanos de cada pueblo para elegir a pluralidad de votos con proporción a su vecindario, determinado número de electores, que residan en el mismo pueblo y estén en el ejercicio de los derechos ciudadano.

Art. 314. Los electores nombrarán en el mismo mes a pluralidad absoluta de votos el alcalde o alcaldes, regidores y procuradores síndicos, para que entren a ejercer sus cargos el primero de enero del siguiente año.

Art. 315. Los alcaldes se mudarán todos los años, los regidores por mitad cada año y lo mismo los procuradores síndicos donde haya dos; si hubiere solo uno, se mudará todos los años.

Art. 316. El que hubiere ejercido cualquiera de estos cargos, no podrá volver a ser elegido para ninguno de ellos sin que pasen por lo menos dos años, donde el vecindario lo permita.

Art. 317. Para ser alcalde, regidor o procurador síndico, además de ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, se requiere ser mayor de veinticinco años, con cinco a lo menos de vecindad y residencia en el pueblo. Las leyes determinarán las demás calidades que han de tener estos empleados.

Art. 318. No podrá ser alcalde, regidor ni procurador síndico ningún empleado público de nombramiento del Rey, que esté en ejercicio, no entendiéndose comprendidos en esta regla los que sirvan en las milicias nacionales.

Art. 319. Todos los empleos municipales referidos serán carga concejil, de que nadie podrá excusarse sin causa legal.

Art. 320. Habrá un secretario en todo ayuntamiento, elegido por éste a pluralidad absoluta de votos y dotado de los fondos del común.

Art. 321. Estará a cargo de los ayuntamientos:

Primero: La policía de salubridad y comodidad.

Segundo: Auxiliar al alcalde en todo lo que pertenezca a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos, y a la conservación del orden público.

Tercero: La administración e inversión de los caudales de propios y arbitrios conforme a las leyes y reglamentos, con el cargo de nombrar depositario bajo responsabilidad de los que le nombran.

Cuarto: Hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones, y remitirlas a la tesorería respectiva.

Quinto: Cuidar de todas las escuelas de primeras letras, y de los demás establecimientos de educación que se paguen de los fondos del común.

Sexto: Cuidar de los hospitales, hospicios, casa de expósitos y demás establecimientos de beneficencia, bajo las reglas que se prescriban.

Séptimo: Cuidar de la construcción y reparación de los caminos, calzadas, puentes y cárceles, de los montes y plantíos del común, y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornamento.

Octavo: Formar las ordenanzas municipales del pueblo, y presentarlas a las Cortes para su aprobación por medio de la diputación provincial, que las acompañará con su informe.

Noveno: Promover la agricultura, la industria y el comercio según la localidad y circunstancias de los pueblos, y cuanto les sea útil y beneficioso.

Art. 322. Si se ofrecieren obras u otros objetos de utilidad común, y por no ser suficientes los caudales de propios fuere necesario recurrir a arbitrios, no podrán imponerse éstos, sino obteniendo por medio de la diputación provincial la aprobación de las Cortes. En el caso de ser urgente la obra u objeto a que se destinen, podrán los ayuntamientos usar interinamente de ellos con el consentimiento de la misma diputación, mientras recae la resolución de las Cortes. Estos arbitrios se administrarán en todo como los caudales de propios.

Art. 323. Los ayuntamientos desempeñarán todos estos encargos bajo la inspección de la diputación provincial, a quien rendirán cuenta justificada cada año de los caudales públicos que hayan recaudado e invertido". (47)

Esta Constitución tuvo una breve vigencia en nuestro país, pero es la que más abunda en lo relativo al municipio, dando nuevamente entrada en ella al pueblo.

(47) Tena Ramírez, Felipe. "Leyes Fundamentales de México "1808-1987". Editorial Porrúa, México, 1987. p.p. 95-97.

EL DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMÉRICA MEXICANA

Al respecto Tena Ramírez nos comenta en su obra “Leyes Fundamentales de México” que: “D. José María Morelos y Pavón convocó a un Congreso, instalado en Chilpancingo el 14 de septiembre de 1813 e integrado por seis diputados que designó Morelos (como propietarios los vocales de la Junta de Zitácuaro, Rayón, Liceaga y Berdusco, como suplentes Bustamante, Cos y Quintana Roo) y por dos diputados de elección popular (José Murguía por Oaxaca y José M^a. Herrera por Tecpan)”. (48)

En la sesión inaugural se dió lectura a los 23 puntos, que con el nombre Sentimientos de la Nación preparó Morelos para la Constitución.

El 6 de noviembre el Congreso hizo constar en un acta solemne la declaración de Independencia. Esta acta declaró rota para siempre jamás y disuelta la dependencia del trono español.

Los azares de la Guerra obligaron a emigrar de pueblo en pueblo. Durante varios meses de labores errantes, amagadas por las tropas del virrey, la pequeña asamblea cuya integración hubo de modificarse en parte, preparó la Constitución que fue sancionada en Apatzingán el 22 de octubre con el título de Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana. Sus autores según lo manifestado por Morelos.

(48) Tena Ramírez Felipe.” Leyes Fundamentales de México 1808-1987”, México, 1987. pág. 28

En su proceso, fueron Herrera. Quintana Roo, Sotero Castañeda, Berdusco y Argáandar. (49)

La carta de Apatzingán careció de vigencia práctica. Aunque fueron designados los titulares de los tres poderes que instituía, las circunstancias impidieron su actuación normal.

Esta Constitución es también conocida como Constitución de Apatzingán, plasma “ los fundamentales principios de la ideología insurgente y de que, en varios aspectos sigue lineamientos demarcados por la Constitución española de 1812, diverge radicalmente de ésta en cuanto que tendió a dotar a México de un gobierno propio independiente de España, como lo soñó Hidalgo”. (50)

Este importante documento no hace ninguna referencia especial al Municipio. Sin embargo en su capítulo XVII en su artículo 211 declara: “Mientras que la soberanía de la nación forma el cuerpo de leyes que han de sustituir a las antiguas, permanecerán éstas en todo su rigor, a excepción de las que por el presente y otros decretos anteriores se hayan derogado y de las que en adelante se derogaren”. (51)

(49) *Ibidem*. p. 29

(50) Burgoa Orihuela, Ignacio.” Derecho Constitucional Mexicano”. Editorial Porrúa, 1973. p. 83.

(51) Tena Ramírez, *Ibidem* p. 53.

2.2 EN LA CONSTITUCIÓN DE 1824

Una vez que el pueblo mexicano declara su independencia encontramos un Estado unitario, que correspondía al antiguo virreinato, y no varios estados vida independiente. Nos dice el maestro Tena Ramírez: “Los diputados al primer Constituyente reunido en 1822 no representaban a entidades autónomas: ni siquiera las entidades de América Central, que no habían pertenecido a Nueva España mandaron a sus representantes para celebrar un pacto con las provincias del virreinato, sino que previamente se declararon unidas al nuevo estado unitario y después enviaron a sus representantes al Congreso”. (52)

“El segundo Congreso Constituyente inició sus labores el 5 de octubre de 1823 y pocos meses después, el 3 de febrero de 1824, expidió el Acta Constituyente, cuyo artículo estableció la forma federal y el 7 enumeró los Estados de la Federación”. (53)

“El 20 de noviembre la comisión presentó el Acta Constitucional, anticipo de la Constitución para asegurar el sistema federal, “punto cierto de unión a las provincias” , “norte seguro al gobierno general”, “garantía natural”, para los pueblos, según la exposición que la acompañaba”.

(52) Tena Ramírez. Cit. post. Rendón Huerta Barrera, Teresita. Derecho Municipal” p. 107.

(53) Íbidem

“La discusión del acta se efectuó el 3 de diciembre de 23 al 31 de enero de 24, fecha esta última en que el proyecto fue aprobado casi sin variantes, con el nombre de Acta Constitutiva de la Federación Mexicana”.

“El 1º de abril comenzó el Congreso a discutir el proyecto de Constitución Federativa de los Estados Unidos Mexicanos, que con modificaciones fue aprobado por la asamblea el 3 de octubre del mismo año con el título de Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, firmada el día 4 y publicada al siguiente por el Ejecutivo con el nombre de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos”. (54)

“Tras los diez meses de pintoresco imperio criollo, el Acta Constitutiva de la Federación y la Constitución Federal habían de fijar, con las bases de la federativa organización política y administrativa del país, la libertad de los Estados para adoptar todas las medidas relativas a su régimen interior, con la salvedad de que no se opusiesen a esta Constitución ni al Acta Constitutiva” (55)

En lo que respecta al Municipio esta Constitución de 1824 no hace referencia, sino que deja en libertad a los Estados para que ellos sin contravenir las estipulaciones del sistema federal se organicen de la manera que deseen.

(54) Tena Ramírez, Felipe.” Leyes Fundamentales de México “p. 155

(55) Constitución de 1824, Art. 161 cit. post. Ochoa Campos, Moisés” La Reforma Municipal” p. 229

“La Constitución de 24 estuvo en vigor hasta 1835. Como no podía ser revisada sino a partir del año de 30, según ella misma lo disponía, las reformas que empezaron a proponerse desde 1826 se reservaron para aquel año; pero ni éstas ni las posteriores a 30 (la última de las cuales fue propuesta en 35 por Michelena) llegaron a ser votadas por el Congreso. De tal modo la constitución de 24 permaneció sin alteraciones hasta su abrogación”. (56)

2.3 EN LA CONSTITUCIÓN DE 1836

Las dos cámaras que formaban el Congreso federal, según el sistema bicameral de la Constitución de 24 entonces en vigor abrieron sus sesiones el 4 de enero de 1835. En éste Congreso se iban a realizar modificaciones a la Constitución de 24 pero sin alterar o modificar el artículo 171 que establecía entre sus prohibiciones el modificar la forma de gobierno.

La comisión presentó un proyecto de bases constitucionales, aprobado el 2 de octubre y se convirtió en la Ley Constitutiva de 23 del mismo mes con el nombre de Bases para la nueva Constitución y dio fin al sistema federal.

(56) Tena Ramírez. Op. Cit. p. 154

“Entre los disturbios domésticos y la guerra de Texas, el Congreso prosiguió su misión constituyente. La nueva ley fundamental se dividió en siete estatutos, razón por la cual a la Constitución Centralista de que se trata se la conoce también como la Constitución de las Siete Leyes”. (57)

La primera fue promulgada el 15 de diciembre de 1835, las seis restantes se aprobaron en abril de 1836.

“El Congreso terminó la Constitución el 6 de diciembre, aprobó la minuta el 21 y entregó al gobierno el texto el 30 del mismo mes de diciembre”. (58)

Fue en la Sexta Ley Constitucional de 29 de diciembre de 1836, la que “consagró como constitucionales a los ayuntamientos, disponiendo que fueran popularmente electos y los hubiera en todas las Capitales de departamento, en los lugares en que había en 1808, en los puertos cuya población llegara a 4,000 habitantes y en los pueblos de más de 8,000. El número de alcaldes, regidores y síndicos, se fijarían por las juntas departamentales y por los gobernadores, sin exceder respectivamente de 6, 12 y 2.

(57) Tena Ramírez. Op. Cit. Pág. 202.

(58) *Ibidem*.

Los ramos a cargo de los ayuntamientos fueron la policía de salubridad y comodidad, las cárceles, los hospitales y casa de beneficencia que no fuesen de fundación particular, las escuelas de instrucción primaria pagadas con los fondos del común, los puentes, calzadas y caminos y la recaudación e inversión de los y arbitrios. Los alcaldes ejercían las funciones de jueces conciliadores, conocían de los juicios verbales, dictaban las providencias urgentes en materia civil, practicaban las primeras diligencias en materia penal y cuidaban de la tranquilidad y el orden, con sujeción en esto a los subprefectos y autoridades superiores. Los cargos municipales conservaron su carácter de concejiles y los alcaldes; el derecho de presidir los cabildos". (59)

En las Bases Constitucionales de 1835 se establecía de la siguiente manera la división territorial de la República: Departamentos y Juntas Departamentales, estas últimas de elección popular con facultades económicas, municipales, electorales y legislativas. Pero ninguna otra alusión al municipio". (60)

(59) Miguel S. Macedo." El Municipio en México v su Evolución social". Tomo 1

(60) Dubián y Lozano. Colección de Leyes y Decretos, Págs. 89, 90, T.III

2.4 EN LA CONSTITUCIÓN DE 1843

El maestro Daniel Moreno en su libro Derecho Constitucional Mexicano señala que: “La etapa centralista fue todavía menos tranquila que los años de vigencia de la carta de 1824. Apenas puestas en vigor las Siete Leyes, comenzó la hostilidad de los federalistas, que en muchas cosas llegaron a la rebelión armada. La prensa hizo una campaña intensa y muchos pedían el restablecimiento del federalismo”.

“El 23 de diciembre de 42 el presidente de la República D. Nicolás Bravo hizo la designación de los ochenta notables, que integrando la Junta Nacional Legislativa debían elaborar las bases constitucionales, según lo propuesto por el último movimiento triunfante”. (61)

La Junta Nacional de Legisladores se reunió el 13 de junio de 1843 dieron al país un nuevo Código centralista conocido como “Bases Orgánicas de la República Mexicana”.

El maestro Ochoa Campos nos dice: en su artículo 4^o se ocupó del régimen municipal, estableciendo que “El territorio de la República se dividirá en Departamentos y estos en Distritos, Partidos y Municipalidades”.

(61) Tena Ramírez, Felipe Op. Cit. p. 403

“Los Departamentos quedaron a cargo de los Gobernadores nombrados por el Presidente de la República y además, funcionaron Asambleas Departamentales compuestas de 7 a 11 miembros que duraban 4 años en sus cargos”.

“El artículo 134 fracciones X y XII de las Bases Orgánicas, estableció las facultades de las Asambleas Departamentales en lo relativo a la regulación del régimen municipal”.

“Así como los Departamentos eran regidos por Gobernadores nombrados por el presidente, los Distritos fueron administrados por funcionarios centrales o sea los Prefectos; los Partidos, por los Subprefectos y las Municipalidades, por sus respectivos Ayuntamientos”. (62)

“Durante poco más de tres años, las Bases Orgánicas presidieron con nominal vigencia el período más turbulento de la Historia de México. Lejos de atajar las discordias internas parecía avivar la guerra con Norteamérica, y las facciones siguieron luchando entre sí por la forma de gobierno”. (63)

Con la apertura de sus sesiones en enero de 1843 el Congreso electo conforme a las Bases Orgánicas inició su oposición al Presidente Santa Anna; en los finales de ese año, el presidente interino Canalizo y disolvió al Congreso, pero cuatro días

(62) Ochoa Campos, Moisés Op. Cit. p. 241 y 242

(63) Tena Ramírez Op. Cit 404.

después el General Herrera, como presidente del Consejo, desconoció a Canalizo, asumió el poder ejecutivo y reinstaló al Congreso. El primer acto de las Cámaras consistió en destituir a Santa Anna.

Desterrado Santa Anna. El General Herrera gobernó conforme a las Bases Orgánicas desde diciembre de 44 hasta el 30 de diciembre de 45, durante su gobierno se modificó una vez las Bases Orgánicas en sus artículos 31 a 46, 167 y 169.

En 1845 se publicó un interesante Manual de Alcaldes y Jueces de Paz, Compilados por el licenciado Luis Ezeta.

En el texto del “Manual de Alcaldes y Jueces de Paz”. se reúnen las disposiciones de la época en cuanto al régimen edilicio y señala que, “extinguidos en la mayor parte de los pueblos los Ayuntamientos, fueron sustituidos los síndicos por los apoderados que los pueblos nombraban para la dirección y giro de los negocios, cuando así convenía por la naturaleza y clase de éstos: pues bien podían los jueces de paz ejercer las facultades de síndicos, que siempre fueron los representantes del común y por decirlo así los apoderados legales, con obligación de sostener los derechos del común, cuya custodia y cuidado estaba encomendado a ellos”. (64)

“Emanado del Plan de la Ciudadela, el 4 de agosto de 1846, el nuevo régimen federal se rige por la Carta Constitucional de 24, en tanto convoca al Sexto

(64) Luís Ezeta Manual de Alcaldes v Jueces de Paz. México, 1845 Cit. por Ochoa Campos p. 243

Constituyente, instalado en diciembre del propio año de 1846 que votó el Acta Constitutiva y de Reformas de 21 de mayo de 1847 que contenía la ratificación en su vigencia, del Acta Constitutiva de 31 de enero de 1824 y de la Constitución de octubre del propio año”. (65)

Vemos que en este período no hay ningún avance en cuanto al régimen municipal, porque el centralismo ponía en evidencia la inutilidad hasta de las elecciones mismas, ya que las autoridades departamentales se reservaban el derecho de anular la elección popular por la disposición de los Ayuntamientos.

“En 1848 fueron suprimidos los alcaldes municipales, subsistiendo únicamente los alcaldes de cuartel que debían realizar las primeras diligencias en los juicios penales. El Ayuntamiento de la Ciudad de México quedó reducido a sus 16 regidores y 2 síndicos abogados”. (66)

En el año de 1848 se expidió el Plan de Arbitrios, que fue la primera legislación sobre fondos municipales.

(65) Ochoa Campos, Op. Cit. Pp. 244.

(66) *Ibidem* p. 247.

2.5 EN LA CONSTITUCIÓN DE 1857.

El maestro Tena Ramírez en su libro “Leyes Fundamentales de México”, nos comenta respecto a éste punto que. “ La convocatoria para el Congreso de Constituyente fue expedida por Don Juan Álvarez el 16 de octubre de 1855 de conformidad con el Plan de Ayutla, ratificado en este punto por el de Acapulco, la convocatoria utilizada fue la del 10 de diciembre de 41, que había favorecido en las elecciones a la mayoría liberal del Congreso de 1842. Entre las pocas variantes en ella introducidas contaban las de que el Congreso se reuniría en Dolores Hidalgo (el 14 de febrero de 56), dispondría de un año para su cometido y no podría ocuparse sino en la Constitución y sus leyes orgánicas, así como en la revisión de los actos de la administración de Santa Anna y de la interina emanada de la revolución”. (67)

Modificada posteriormente la convocatoria por decreto de Commonfort en el punto relativo a la Sede del Congreso, éste se reunió en la Ciudad de México el 17 de febrero de 56 y al día siguiente llevó a cabo la apertura solemne de sus sesiones.

“El 5 de febrero de 1857 fue jurada la Constitución, primero por el Congreso integrado en esos momentos por más de 90 representantes, después por el presidente Commonfort. El 17 del mismo mes la asamblea constituyente clausuró sus sesiones y el 2 de marzo se promulgó la Constitución”. (68)

(67) Tena Ramírez, Felipe Op. cit. p. 595.

(68) Íbidem p. 604.

La Constitución de 1857 precisó la organización del país en forma de República representativa, democrática y federal. No elevó a precepto constitucional el régimen de los municipios. Pero si se ocupó del Municipio en el Distrito Federal y en los territorios para establecer la forma popular de elección de las autoridades municipales.

Artículo 40 “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Artículo 41 El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión en los casos de su competencia, y por los de los Estados para lo que toca a su régimen interior, en los términos respectivamente establecidos por esta Constitución federal y las particularidades de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir a las estipulaciones del pacto federal”. (69)

En su artículo 72 fracción VI dice: “Para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elija popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales”.

(69) Íbidem p.618.

“Por lo tanto, la organización política local, derivada de la Reforma, no fue materia de modificaciones sustanciales, sino que solo recibió una nueva reglamentación de las prefecturas, señalándose que en cada partido debía haber un Prefecto en calidad de presidente nato de los Ayuntamientos de jurisdicción y con las atribuciones de Jefe de la Policía”.(70)

Pero las facultades de dichos Prefectos resultaron desmesuradas, según la reglamentación reformista. Durante la dictadura Porfirista años después llegó a convertirse en una institución odiosa, conculcadora de los derechos de los ciudadanos.

“Cada estado expidió su Constitución y estableció un tratamiento similar en lo atinente al régimen municipal, pero había tanto desconocimiento de lo que éste era, que en una Constitución se establecía la existencia de cuatro poderes; esto es “Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Municipal”. (71)

Nos dice Tena Ramírez: “Para acentuar la centralización y borrar toda autonomía municipal, el gobierno del General Díaz agrupó a los Ayuntamientos en divisiones administrativas superiores que recibieron el nombre de partido, distrito, prefectura o cantón. Los prefectos, de origen centralista, pues fueron instituidos por la Constitución de 1836 (Art. 17 de la Ley VI), eran los agentes del gobierno central de Estado, cerca de la población de los distritos: no obedecían otras órdenes que las del

(70) Ochoa Campos, Moisés op. Cit. p. 254

(71) Rendón Huerta B., Teresita Op. cit. p. 113

governador y los medios que empleaban para conservar la paz eran a veces crueles e ilegales; su actuación se hacía incompatible con cualquier asomo de libertad municipal". (72)

“En lo político, del régimen de prefecturas había quedado enraizado. Sin embargo, a la Reforma no puede imputársele el propósito de robustecer las Prefecturas con fines antidemocráticos. El pensamiento político de aquella época, concebía al sistema como una necesidad en materia de organización estatal y como una nota progresista de regulación de la vida local. La Regencia y el Imperio, por efímeros que hayan sido, no por ello dejaron a su vez de servirse de la institución de las Prefecturas. Todos sin excepción: centralistas y federalistas, liberales, conservadores o imperialistas, recurrieron al sistema de Prefecturas”. (73)

Sin embargo es conveniente aclarar que el diputado Castillo Velasco presentó un proyecto de adiciones a las municipalidades que no fue incluido en la Constitución de 1857.

(72) Tena Ramírez, Felipe cit post. Rendón Huerta p. 114

(73) Ochoa Campos op. cit. p. 257.

CAPÍTULO TERCERO

TENDENCIAS Y PROPUESTAS EN EL CONSTITUYENTE DE 1917

3.1 DECISIONES POLÍTICAS FUNDAMENTALES

Jorge Carpizo, en su libro “La Constitución de 1917” comenta lo siguiente: “Las necesidades y aspiraciones de los mexicanos estaban detenidas por la barrera de la reglamentación jurídica: el movimiento rompió con el pasado y llevo al pueblo a darse una constitución que estuviera de acuerdo con su manera de ser, vivir y pensar”.

“La extensión del ejercicio democrático y su pleno disfrute por el pueblo, suponía una conquista inmediata y elemental: la del derecho del ciudadano a elegir a sus propias autoridades en el Municipio y a no sufrir invasiones de la autoridad central en asuntos correspondientes a la exclusiva esfera local. En pocas palabras, la Revolución comenzó postulando la abolición de las jefaturas políticas y la libertad municipal, como requisitos exigidos para alcanzar un régimen basado en la soberanía popular”. (74)

Alberto Morales Jiménez dice: “El latifundio era incompatible con las instituciones municipales. El hacendado, por convenir así a sus intereses, gobernaba con la orden

(74) Ochoa Campos Moisés op. Cit. P. 309.

de arriba, no con el mandato legítimo del pueblo”. “El Ayuntamiento era un cero a la izquierda; la jefatura política, un siervo del Gobernador y el Gobernador un servidor de Porfirio Díaz” (75)

“La Revolución Mexicana postuló desde sus orígenes la libertad municipal, inscribiendo tal demanda desde 1906. En el Programa del Partido Liberal Mexicano y, repitiendo insistentemente la reclamación popular en pro del Municipio, tanto en el programa del Partido Democrático en 1909 como en el Plan de Valladolid, en el Plan de San Luis Potosí, en el Plan Reyista, en el Plan Político Social proclamado en la Sierra de Guerrero en 1911, en el Pacto de la Empacadora, en el Programa de Reformas formulado por los zapatistas, en las Adiciones al Plan de Guadalupe y en forma indirecta en otros importantes documentos políticos de la época”. (76)

El maestro Tena Ramírez en su obra antes citada menciona que: “Salvo el reyista, los demás partidos coincidían en postular a Madero para la presidencia y se separaban en la candidatura a la vicepresidencia. Pino Suárez, Emilio Vázquez Gómez, Francisco León de la Barra, Fernando Iglesias Calderón, eran otros tantos candidatos a la vicepresidencia. Del Antireeleccionista, que para este cargo proponía a Vázquez Gómez a título de representante genuino de la revolución, se segregó el Constitucional Progresista, que contaba con el apoyo de Madero y que hizo triunfar la

(75) Morales Jiménez, Alberto. Historia de la Revolución Mexicana. México, 1951.

(76) Ochoa Campos, Moisés. Op. Cit. P. 310.

candidatura de Pino Suárez. Como partidos de principios, reviviendo aunque modernizada la ideología de los liberales y conservadores, llegaron a la contienda cívica el Partido Liberal Mexicano y el Partido Católico Nacional”.

“De candidato primero y de presidente después. Madero trató inútilmente de mantener dentro de la cortesía democrática a las fuerzas divergentes que la libertad política había desatado. Su programa de moderado, si bien había sido eficaz para unificar a los opositores durante la etapa de la lucha, resultaba insuficiente para satisfacerlos después de la victoria. Así fué como los primeros adversarios que le salieron al paso fueron los radicales de la revolución”.

“Por virtud del tratado de Ciudad Juárez, el presidente Madero no contaba con otra fuerza armada que el antiguo ejército federal fiel hasta entonces a las instituciones, según lo había demostrado al no secundar a los dos únicos infidentes salidos de sus filas. Pero el 9 de febrero de 1913, un grupo de militares federales, encabezados por el General Manuel Mondragón, inició en la capital de la República el Cuartelazo de la Ciudadela en favor de los detenidos Reyes y Díaz. El General Reyes murió al tratar de penetrar al Palacio Nacional, en las primeras horas de la rebelión. El Gral. Díaz se encerró en la Ciudadela y después de una Decena Trágica pactó en la embajada norteamericana la traición de jefe de las fuerzas maderistas. El General, Victoriano Huerta, lo que motivó el triunfo de los rebeldes y la aprehensión de Madero y Pino Suárez”.

“El 19 de febrero de 1913, al día siguiente de presentadas las renunciaciones de Madero y Pino Suárez, el gobernador de Coahuila D. Venustiano Carranza promulgó el decreto de esa misma fecha, por el que la legislatura desconocía a Huerta. Igual actitud adoptó la legislatura de Sonora el 4 de marzo. Los asesinatos de Madero y Pino Suárez, seguidos por los de varios miembros de las Cámaras, contenida hasta entonces por el espíritu conciliador de Madero, se preparaba a liquidar de una vez por todas el pasado, sin titubeos ni contemplaciones”. (77)

El maestro Ochoa Campos en su libro “La Reforma Municipal” nos comenta que: “A Venustiano Carranza su clara visión política le llevó, en el Plan de Guadalupe de 26 de marzo de 1913, a circunscribir por entonces la lucha en contra de la usurpación de Victoriano Huerta. Esta es la razón por la cual, en el Plan de Guadalupe, no figura postulado alguno de carácter social, ni mucho menos un programa concreto de reformas en que pudiesen encontrarse sus ideas relativas al Municipio. Carranza por exigencias del momento, eludió todo peligro de divergencias que pudiesen suscitarse en torno a puntos ideológicos y así logró unificar las fuerzas hasta resolver el objetivo inmediato que en 1913, era el derrumbe del régimen espurio de Huerta”.

En un mensaje dado por Carranza en la Cámara de Diputados ante la Convención de Generales dijo “...todos ustedes los Jefes del Ejército Constitucionalista discutirán el programa político del Gobierno Provisional de la República y los asuntos de

(77) Tena Ramírez Op. cit. p. 804, 805 y 806.

interés general que conduzcan al país a la realización de los ideales de justicia y libertad, por los que tan esforzadamente hemos luchado”. Agregó en su mensaje: “Igualmente - durante la campaña-, todos los Jefes del Ejército convinieron conmigo en que el Gobierno Provisional debía implantar las reformas sociales y políticas que en esta convención se considerarán de urgente necesidad pública, antes del restablecimiento del orden constitucional. Las reformas sociales y políticas de que hablé a los principales Jefes del Ejército, como indispensables para satisfacer las aspiraciones del pueblo en sus necesidades de libertad económica, de igualdad política y de paz orgánica son, brevemente enumeradas, las que en seguida expresó: El aseguramiento de la libertad municipal, como base de la división política de los Estados y como principio y enseñanza de todas las prácticas democráticas”. (78)

El 12 de diciembre de 1914 Carranza expidió en Veracruz las Adiciones al Plan de Guadalupe, en uno de cuyos considerandos expresó que la rebelión de Villa tenía “el propósito de frustrar el triunfo completo de la revolución, impidiendo el establecimiento de un Gobierno Preconstitucional que se ocupara de expedir y poner en vigor las reformas por las cuales ha venido luchando el país desde hace cuatro años.

“En consecución del plan de reformas. Carranza expidió en Veracruz la Ley del Municipio Libre y la del Divorcio (25 de diciembre de 14), la Ley Agraria y la Obrera

(78) Ochoa campos p. 317

(6 de enero de 1915), la de reformas al Código Civil (29 de enero de 1915) y de la abolición de las tiendas de raya (22 de junio de 1915)”. (79)

Ochoa Campos en su libro antes mencionado nos dice que: “En el decreto de adiciones. En el artículo 2do decía que: “ El primer Jefe de la Revolución y encargado del Poder Ejecutivo, expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país “. Entre ellas el “establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional”.

Las adiciones al Plan de Guadalupe fueron 19 y encontramos 5 sobre asuntos municipales que a continuación se mencionan:

“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 de Baja California.

5. Ley sobre los procedimientos para la expropiación de bienes por los Ayuntamientos de la República, para la instalación de escuelas, cementerios, mercados, etc”.

“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”. (80)

La Constitución fue promulgada el 5 de febrero de 1917 y entró en vigor el 1° de mayo del mismo año.

3.2 TENDENCIAS POLÍTICAS DENTRO DEL CONGRESO

“Instalado en la ciudad de Querétaro el Congreso Constituyente inició las juntas preparatorias el 21 de noviembre de 1916”.

“En la segunda de ellas afloró públicamente la maniobra patrocinada por el Gral. Álvaro Obregón, victorioso jefe militar en la lucha de Carranza contra Villa, a fin de no permitir el ingreso de los diputados que habían pertenecido al Grupo Renovador integrante de la mayoría Maderista en la XXVI legislatura federal. El ataque iba dirigido concretamente en contra de aquellos que cerca del Primer Jefe habían preparado el proyecto de Constitución: el abogado José Natividad Macías que con Luís Manuel Rojas había redactado el proyecto, el Ing. Félix F. Palavicini y Alfonso Cravioto, que en la Secretaria de Instrucción Pública habían colaborado en el mismo. El Primer Jefe, en mensaje de 20 de noviembre que se leyó en la asamblea, defendió a los renovadores del cargo de haber colaborado con el Huertismo. El General Obregón, en memorial de 20 de diciembre dirigido al Congreso, insistió enérgicamente en la acusación: tres días después Carranza rectificó a Obregón”.

“Las credenciales de los antiguos renovadores fueron aprobadas, pero su aceptación influyó para que acabaran de perfilarse las dos tendencias principales que iban a disputarse la hegemonía parlamentaria: la que estaba por el proyecto moderado del Primer Jefe y la de los radicales que contaba con el apoyo del General. Obregón”.

“Formaban el núcleo de la primera los que habían participado en la formación del proyecto, secundados por amigos personales de Carranza, “hombres respetables por su edad a quienes se aplicó el mote de El Apostolado“, según el constituyente Pastor Rouaix. Entre los segundos figuraban jóvenes militares y civiles como Francisco J: Múgica. Esteban B. Calderón. Heriberto Jara y el abogado Rafael Martínez de Escobar.

Al margen de las dos tendencias extremas, haciendo sentir a menudo su influencia equilibradora, destacábanse Hilario Medina. Paulino Machorro Narváez. Enrique R. Colunga, Fernando Lizardi y José M. Truchuelo”. (81)

Una vez designada la Comisión de Constitución se dio lectura al proyecto presentado por D. Venustiano Carranza, en lo relativo al Régimen Municipal que decía:

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, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

I.- Cada uno por Ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el gobierno del Estado.

(80) Tena Ramírez, Felipe, op. cit. 811.

II.- 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 hacendarlos entre el Municipio y los poderes de un Estado los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en los términos que establezca la ley.

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

El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán al mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente...” (82)

El maestro Ochoa Campos dice: “... en la sesión de la tarde del miércoles 24 de enero de 1917, se puso a discusión un texto más explícito cuya fracción I no fue motivo de debate, pero que si suscitó amplia polémica en torno a la fracción II”.

“En el debate sobre dicha fracción II del artículo 115, tomaron parte los diputados Rodríguez González. Lizardi. Calderón. Medina. Jara. Avilés. Alberto González, Álvarez y Chapa”.

(82) “Los derechos del pueblo mexicano “. México a través de sus constituciones. Cit. post. Rendón Huerta Barrera, Teresita p. 116.

“En torno a este punto giró toda la discusión. No se puso en duda la conveniencia de otorgar a las municipalidades su libertad política, pero dentro de ese ideal de autonomía, no se encontró la fórmula adecuada para regular las relaciones entre el Municipio y Estado”. (83)

“No se trataba realmente, de mutilar la libertad del Municipio. Quienes se pronunciaban en contra de la completa autonomía administrativa de los Ayuntamientos, hicieron ver que tal cosa no representaba sino una libertad aparente, ya que al recaudar “todos los impuestos “, se daba lugar a la intervención de los ejecutivos mediante el nombramiento de inspectores para el efecto de percibir la parte correspondiente al Estado y para vigilar con este fin la contabilidad de cada Municipio. En el fondo de esa libertad – se dijo- aparece palpitante la intervención completa del Estado sobre el Municipio, de manera que la libertad municipal viene a ser estrujada y mutilada por esa intervención de las legislaturas de los Estados, además de la intervención del Estado mismo en la libertad municipal”.

“Por otra parte se adujo que ello no podría significar la intervención del Estado, ya que la fracción II al establecer que “Los municipios administrarán libremente su hacienda” dejaba sentado que esa libertad intocada se refería a la hacienda municipal, excluyendo lo correspondiente a los fondos del Estado”.

(83) Ochoa Campos, Moisés. Op. cit. p. 320.

El pro sostuvo que los Municipios deben recaudar todos los impuestos, y que “la independencia municipal no consiste en que el Ayuntamiento no cobre más de lo que corresponde”, sino en que “Tenga todo lo suficiente para sus gastos”. Además se afirmó que no lesiona la autonomía municipal el nombramiento de inspectores por parte del Estado, que vigilen lo que le corresponde de las rentas, ya que su misión es la de vigilar la contabilidad municipal sin autoridad para intervenir en ella”. (84)

El debate sobre la fracción II se había llevado varias sesiones en torno a la hacienda municipal.

“La sola enumeración de los oradores, que en una o varias veces intervinieron en la discusión da una idea a la importancia que se concedió al tema. Ellos fueron, por su orden, los diputados Rodríguez González, dos veces : José Álvarez, tres veces; De la Barrera, una vez; Heriberto Jara, cuatro veces; Martínez de Escobar, una vez; Reynoso, una vez; Cayetano Andrade, una vez; Cepeda Medrano, una vez; Céspedes, una vez; Hilario Medina, tres veces; Fernando Lizardi, una vez; Esteban Calderón, cuatro veces; Avilés, una vez; Alberto González, una vez; Chapa, una vez y Gerzayn Ugarte, una vez”.

(84) *Ibidem.* p. 343, 344.

El último orador fue Gerzayn Ugarte quien durante su intervención dijo: “ ... he 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 legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades”.

“Hasta ese momento, la asamblea insistía en impugnar la nueva redacción presentada por el voto particular. Ante tal situación, el general Jara toma la palabra para informar que la comisión y los autores del voto particular piden permiso para retirarlo. En consecuencia se vota el artículo presentado por la comisión, que tuvo ochenta y ocho votos por la afirmativa y sesenta y dos por la negativa”. (85).

“Expresa con toda nitidez el maestro Tena “. “ De este modo la autonomía financiera, y con ella la libertad municipal, han quedado a merced de la legislatura y del ejecutivo, que de acuerdo con su conveniencia política pueden aumentar o disminuir los recurso municipales... Atraída su atención por el trascendental

(85) *Ibidem* p. 341, 542.

problema de la autonomía financiera, la asamblea olvidó en la agonía de la discusión otro aspecto de vital importancia para la libertad del Municipio; la forma de resolver los conflictos de éste con las autoridades del Estado...pero por desgracia el impensado final a que condujo el cansancio de la asamblea hizo olvidar la defensa del Municipio frente al Estado, a través de un sistema de garantías....De este modo el Municipio libre ingresó a la Constitución con los dos defectos substanciales que acabamos de señalar". (86)

Con todo y sus defectos por fin el Municipio logra tener un cimiento constitucional y la Institución Municipal viene a formar parte de nuestro orden jurídico en la estructura política y democrática del país.

(86) Tena Ramírez, Felipe, cit. por Rendón Huerta op. Cit. P. 116 y 117

3.3 EL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL

El artículo 109 de la Constitución de 1857 pasó a ser el 115 de la constitución de 1917 con ciertas reformas, el artículo original decía así:

“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. 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:

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 ttransitoriamente. Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos, ni durar en su cargo 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 quince 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 cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección”. (87)

La primera reforma fue publicada en el “Diario Oficial” el 20 de agosto de 1928, no atañe directamente a los Municipios sino a la integración de las Legislaturas de los Estados.

La Segunda reforma fue publicada en el “Diario Oficial” el 29 de abril de 1933. Esta fue una adición a la fracción I, el párrafo segundo es completamente un agregado en

(87) Tena Ramírez, Felipe, op. cit. P. 926 Y 927.

materia municipal, puede verse el principio revolucionario de la No Reección en el Régimen Municipal queda de la siguiente manera:

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

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

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

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 de los Estados no podrán durar en su encargo más de cuatro años”.

“La elección de los Gobernadores de los Estados y de las Legislaturas locales será directo y en los 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 periodo inmediato:

“ a) El Gobernador substituto constitucional o el designado para concluir el periodo 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 periodo”.

“Sólo podrá ser Gobernador Constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él o con residencia efectiva no menor a cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección”.

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

“Los diputados a las Legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes”. (88)

La Tercera Reforma al artículo 115 fue publicada en el “Diario Oficial” el 8 de enero de 1943 en ésta se amplía el periodo de Gobierno de los Estados a 6 años.

La Cuarta Reforma fue publicada en el “Diario Oficial” el 12 de febrero de 1947 y tiene una adición en la fracción I, el primer párrafo y quedó de la siguiente manera:

(88) Tena Ramírez, Felipe, *Ibidem*. P. 928 y 929.

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

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

“En las elecciones municipales participarán las mujeres en igualdad de condición que los varones, con el derecho de votar y ser votados”.

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

Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

II. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que en todo caso, serán suficientes para atender a las necesidades municipales, y”. (89)

El doctor Sayeg Helú en su obra “Federalismo y Municipalismo Mexicanos” nos dice: “No fue sino hasta el año de 1947 cuando se llevó a cabo la primera reforma en materia municipal, y en ella se efectuó tan solo para dar participación a la mujer en las elecciones municipales. Las funciones de los ayuntamientos fueron consideradas entonces como la célula primaria para la votación femenina, que en unos cuantos años pudo ser reconocida en toda su extensión nacional”.

La siguiente Reforma sale publicada en el “Diario Oficial” el 17 de octubre de 1953 en su fracción I.

La última Reforma hecha a éste artículo aparece promulgada en el “Diario Oficial de la Federación” el 3 de febrero de 1983 y que a continuación se transcribe:

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:

(89) Íbidem p. 930

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

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas, y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las

legislaturas designarán entre los vecinos a los concejos municipales que concluirán los periodos respectivos.

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

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

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir 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 necesarios 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;

i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

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

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

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

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de alguna de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

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

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

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones a 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 ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en los 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 zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

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

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

VIII. Las leyes de los Estados introducirán el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

IX (Derogada)

X (Derogada). (90)

CAPÍTULO CUARTO

PRINCIPALES TESIS SOBRE EL MUNICIPIO

4.1 TESIS DEL PAN

En el mes de septiembre de 1939, la Asamblea Constitutiva de acción Nacional, definió la posición política del nuevo partido conservador y los días 20 y 21 de abril de 1940, la Segunda Convención Nacional reunida en la ciudad de México, aprobó el Programa Mínimo de Acción Política que bajo el título IV denominado instituciones Intermedias, se ocupa en el inciso b) del Municipio asentado:

1.- “El principio de la autonomía municipal es básico para la vida de la nación; pero puede ser eficaz cuando se asegure la participación real y adecuada de todos los miembros de la ciudad en su gobierno, para hacer que esta autonomía se exprese en cumplimiento verdadero de los fines municipales, y se complete y depure con la responsabilidad.

2.- Debe suprimirse para los municipios toda función de intermediación en la política general electoral.

3.- Deben establecerse los procedimientos de iniciativa, referéndum y revocación en todas las administraciones municipales de la República.

4.- En la reglamentación de la autonomía municipal precisa establecer la distinción entre el municipio rural y el que comprenda a la ciudad, teniendo en cuenta que la simple acumulación de la población implica una modificación esencial de los servicios municipales y del concepto de gobierno municipal.

5.- Particularmente en los municipios rurales o en los que correspondan a ciudades de corta población, la organización ha de basarse en el régimen de concejo abierto. En los municipios que comprendan núcleos crecidos de población, deben formarse concejos auxiliares de barrio o de zona. En todo caso, la organización municipal ha de orientarse esencialmente a permitir y a obtener la más activa, ilustrada y constante participación de los habitantes en la decisión de los asuntos municipales.

6.- Los miembros de Acción Nacional en cada municipio deben desde luego luchar organizadamente por la moralización del gobierno municipal, por la implantación y administración ordenada de los servicios y mejoras indispensables, y por la restauración de la vida municipal a su ambiente propio de independencia política, de armonía, de cordial vecindad, de generosa y pacífica convivencia.

7.- Deben exigir también desde luego que las autoridades municipales informen periódicamente de su gestión, que oportunamente sometan a discusión pública sus proyectos, y que publiquen datos detallados de los ingresos y de los gastos del municipio". (91)

(91) Principios de Doctrina PAN, pág. 24

Dentro de los principios de Doctrina del Partido Acción Nacional encontramos acerca del Municipio lo siguiente: “La base de la estructuración política nacional ha de ser el Gobierno de la Ciudad del Municipio, histórica y técnicamente la comunidad municipal es fuente y apoyo de libertad política de eficacia en el gobierno y de limpieza de la vida pública”.

“El gobierno municipal ha de ser autónomo, responsable, permanente sujeto a la voluntad de los gobernados y a su vigilancia, y celosamente apartado de toda función o actividad que no sea la del municipio mismo”.

“Sólo en estas condiciones puede cumplir la administración del municipio sus fines propios y realizar con plenitud su sentido histórico. Sólo así puede evitarse el vergonzoso desamparo y la ruina de nuestra vida local en manos de caciques irresponsables, la falta completa o la prestación inadecuada y miserable de los servicios públicos más urgentes y sobre todo la degradación de la vida política nacional”.

Dentro de los principios del PAN encontramos la siguiente referencia. “El Municipio es la primera forma de sociedad civil, con autoridades propias y funciones específicas, cuya misión consiste en proteger y fomentar los valores de la convivencia local y prestar a la comunidad los servicios básicos que la capacidad de las familias no alcanza a proporcionar”.

“El Municipio base de la organización política nacional, debe ser comunidad de vida y no simple circunscripción política, fuente y apoyo de libertad, de eficacia en el gobierno y de limpieza en la vida pública”.

“El gobierno municipal debe tener autonomía política y recursos económicos propios, suficientes para cumplir sus fines. Por tanto, debe integrarse democráticamente y quedar sujeto de manera permanente a la vigilancia de los gobernados, sin interferencias de la Federación o de los Estados, que priven de recursos económicos a los municipios, violen su autonomía, mutilen sus funciones y fomenten la supervivencia del caciquismo”.

“Es contrario a la naturaleza del municipio, atribuirle funciones o responsabilidades regionales o nacionales y utilizarlo como apéndice administrativo o como instrumento de control político por parte del Gobierno Federal o de los Estados”.

“Para conciliar la autonomía del municipio con su integración en el sistema político nacional, se requiere el reconocimiento constitucional de las funciones municipales básicas, y la atribución de los recursos suficientes para cumplirlas”.

“Los ayuntamientos deben tener posibilidad constitucional de recurrir las leyes o actos de otras autoridades que lesionen la autonomía del municipio o le nieguen los medios necesarios para cumplir sus funciones”. (92)

(92) Principios de Doctrina PAN, pág. 24

4.2 TESIS DEL PRI

El Partido de la Revolución Mexicana se transformó en el Partido Revolucionario Institucional que celebró su asamblea Constitutiva los días 18, 19 y 20 de enero de 1946, en el Teatro Metropolitano de la ciudad de México. Dicha Asamblea aprobó los Estatutos, la Declaración de Principios y el Programa de Acción del Partido, sin consignar en concreto sus puntos de vista sobre el programa municipal y haciendo referencia al Municipio únicamente en el capítulo estatuario relativo a los comités municipales del PRI en toda la República.

Actualmente el Partido Revolucionario Institucional en su Declaración de principios en el apartado E nos refiere en su punto número 5 que... “Así el Partido sostiene la plena vigencia de la separación de poderes que asegura un sano equilibrio entre quienes formulan las leyes, quienes las ejecutan y quienes vigilan su cumplimiento del régimen federal, porque acerca la acción gubernamental a las necesidades de las comunidades y salvaguarda, en la unidad nacional las peculiaridades de la vida local, y del municipio libre, espacio inmediato de la solidaridad social, la participación política y las relaciones del individuo con la autoridad”.

Mantiene también, que la infracción del Derecho por las autoridades encargadas de su aplicación, destruye inexorablemente la razón de ser una república de vivir bajo leyes y poderes generales para beneficio de toda la sociedad. Pero afirma que lo mismo ocurre si los individuos y grupos incurren en la ilegalidad. El ejercicio republicano de las

libertades discrimina entre los intereses particulares y los intereses más amplios del conjunto social, y se subordina al interés público de las comunidades políticas, municipal, estatal y nacional. (93)

En su Programa de Acción en Capítulo 2 el Partido se compromete a: “Fomentar las medidas tendientes al fortalecimiento de las haciendas públicas de los estados y municipios, para contribuir al desarrollo equilibrado de la vida nacional.

Fortalecer la autonomía de los municipios, incrementar las atribuciones de los ayuntamientos, propiciar nuevos esquemas de organización administrativa y presupuestal que hagan más eficaz su funcionamiento e incorporen fórmulas que faciliten una más activa participación de la ciudadanía en la solución de los problemas de la comunidad”.

En el capítulo 7 dice:... “manifiesta su interés en la difusión de una cultura de ahorro de energía, que debe partir del propio sector energético mediante su operación productiva y eficiente: la reducción de su autoconsumo; la participación de los gobiernos estatales y municipales y el concurso de los agentes sociales privados. En suma, el Partido pugnará para que se rompan inercias y se eliminen rigideces a este respecto”.

(93) Documentos Básicos Declaración de Principios PRI, pág. 17.

En el capítulo 9 La educación Hoy y mañana respecto al municipio nos dice que se compromete a:

“Consolidar y profundizar su auténtico federalismo educativo, mediante la celebración de convenios con los estados y municipios, a fin de unificar, coordinar la prestación de los servicios educativos.

Vigilar que existan, a nivel federal, los mecanismos presupuestales y fiscales equitativos para que estados y municipios atiendan adecuadamente las funciones y la dirección de los establecimientos educativos que les fueron transferidos”.

Dentro del capítulo 12 El Combate contra la Pobreza: un compromiso solidario de la Justicia Social. En lo referente a municipio dice:

“Defender el derecho de todos los mexicanos a disponer de condiciones de bienestar en sus comunidades. El Partido exige del gobierno una asignación y distribución de los servicios de infraestructura básica con el sentido solidario: agua potable, drenaje, electrificación y pavimentación en todos los municipios del país, con el objeto de aumentar el potencial de empleo y las capacidades de crecimiento y productividad de las comunidades”. (94)

(94) Programa de Acción Documentos Básicos PRI.

4.3 TESIS DEL PRD

En el Programa del Partido de la Revolución Democrática encontramos lo siguiente en lo referente a Municipio:

“El sistema federal de gobierno en la autonomía de los municipios son decisiones fundamentales del pueblo de México y elementos definitorios de su estructura constitucional y de su proyecto de desarrollo”.

“Las entidades por su parte, establecerán relaciones sistemáticas y mecanismos de planeación con los ayuntamientos y los actores locales a fin de promover, desde la base comunitaria, la atención a las necesidades populares y a la solución de los problemas regionales”.

“La democratización de los municipios es el núcleo principal de la renovación política del país. En ellos se han padecido los peores atropellos del autoritarismo y se preservan también nobles tradiciones de lucha popular y participación ciudadana. Ahí deberán consolidarse las fuerzas y los cambios reales que socaven, a partir de sus cimientos, al régimen de partido de Estado”.

“Para la Revolución Democrática la cuestión municipal va más allá de las victorias electorales de la oposición, desgraciadamente reversibles si no se modifican los supuestos del poder y las relaciones comunitarias. Deseamos impulsar, en cada

localidad, nuevos valores y prácticas de gobierno, demostrar que las autoridades democráticas son portadoras de una cultura política distinta y de un genuino proyecto social fundado en la honestidad, la eficiencia, la colaboración y la equidad”.

“La Revolución Democrática se propone, como tarea principal la emancipación de los municipios. Esta comienza por el respeto irrestricto a su integridad, en tanto organización primaria y original de los mexicanos. El ayuntamiento no es el último eslabón de la autoridad, sino la expresión inmediata de la soberanía popular, el ámbito de gobierno más cercano a los ciudadanos, a sus necesidades y a sus iniciativas. El poder municipal debe reunir los atributos constitucionales del poder público en los órdenes legislativo, ejecutivo y judicial, definiendo libremente sus facultades normativas y las de aplicación y sanción de sus decisiones colegiadas”.

“Es indispensable rescatar y fortalecer la tradición autogestiva del municipio, de modo que la sociedad se comprometa directamente en los asuntos de su comunidad: evitar el presidencialismo local a través del pleno funcionamiento de los cabildos, democráticamente electos e integrados conforme a reglas de la pluralidad; desarrollar las experiencias de cabildo abierto, las asambleas populares, juntas ciudadanas de barrio, colonias y comunidades, y el plebiscito, tendientes todas a estimular la consulta pública y la participación directa de los gobernados que, de esa suerte, se conviertan a la vez en gobernantes”.

Adicionalmente, es preciso crear una nueva instancia en cada municipio; la del defensor del pueblo, electo por sufragio universal, que siendo independiente del

ayuntamiento sea reconocido por la sociedad como el vehículo para recibir quejas y denuncias sobre abusos y violaciones del propio gobierno municipal, pero también de los gobiernos estatales y las autoridades federales.

Los recursos económicos de los municipios podrán multiplicarse varias veces si se les transfiere, en la medida de sus dimensiones y capacidades, la administración de servicios públicos federales y estatales. Las participaciones municipales han de ser revisadas conforme a criterios redistributivos y a una política de traslado de responsabilidades. Los ayuntamientos deben tomar parte activa en las definiciones relativas a los planes de desarrollo, a la política fiscal y al ejercicio del gasto público.

La autonomía y el robustecimiento de los municipios son la clave para la preservación de los ecosistemas, el crecimiento limpio, seguro y ordenado de las ciudades, el desarrollo agropecuario y el saneamiento de la vida rural. Cuando el pueblo toma en verdad las decisiones que le conciernen, no atentos contra su herencia y sus intereses ni comprometer el porvenir de sus hijos.

“La revolución democrática tendrá como una de sus más importantes preocupaciones la de asegurar la emancipación del municipio de toda forma opresiva mediante las reformas constitucionales necesarias y la promulgación de leyes reglamentarias federales y estatales”. (95)

(95) Red Municipal Partido de la Revolución Democrática.

En nuestro país existen 56 lenguas indígenas diferentes y los pueblos indios constituyen más del 15% de la población nacional. Contrariamente a lo que el Estado mexicano ha promovido, los grupos indígenas no tienden a desaparecer, sino que por el contrario, su índice de crecimiento demográfico es superior al de la media nacional. Paralelamente el movimiento indio actual reivindica su derecho a mantenerse diferente y luchan por continuar siendo pueblos indios; pero en un marco de justicia y de igualdad social que ponga fin al racismo, la discriminación y la opresión en la que históricamente han vivido esas sociedades.

El Partido de la Revolución Democrática, atendiendo a las justas demandas de los indios, considera que es necesario que el pueblo de México comprenda y haga suyas las reivindicaciones que las organizaciones indígenas plantean. Los indios son uno de esos pilares fundamentales de nuestra identidad nacional y constituye el reconocimiento y la validación de los derechos de los pueblos indios; mismos que deben ser garantizados constitucionalmente para evitar que las acciones de gobierno para con los indios, continúen siendo manipuladas como actos voluntaristas y demagógicos o de modas sexenales.

En México la década de los ochentas se significó por una nueva presencia de la sociedad civil en el escenario nacional. Las voces de los “sin voz” se unieron para hacer oír sus reclamos: para exigir la democratización de la vida social, económica y cultural del país, este trascendental hecho político cobró visibilidad el 6 de julio de 1988, imprimiéndole, a partir de entonces, un nuevo perfil y esperanzadores horizontes a las luchas democráticas de los mexicanos.

En este marco general se inscriben las más recientes luchas de los pueblos indios de México, quienes cansados de la antidemocracia y del paternalismo como política de Estado; agobiados por la miseria y la marginación extrema y sobreviviendo en condiciones de violencia y acentuada represión, han decidido romper sus cadenas y la organización indígena independiente crece y se agiganta, exigiendo la autonomía y la auto determinación como derechos irrenunciables.

Dichas luchas han avanzado principalmente en dos direcciones. Por un lado, en acrecentar su organización y conciencia para reivindicar sus derechos históricos; por el otro, en sumar su dignidad y formidable fuerza cultural y política a los esfuerzos de otros contingentes del pueblo mexicano que hoy lucha también por desterrar para siempre la antidemocracia y la justicia social que privan en el país.

Las banderas que reivindicán los derechos históricos de los pueblos indios deben incorporarse plenamente y desarrollarse en el programa político, económico y social de las fuerzas revolucionarias y democráticas del país, a fin de hacerlas una de sus partes fundamentales. La gran injusticia y marginación que pesan sobre los pueblos han provocado su infelicidad. Esta infelicidad impidió en el pasado e impide en el presente el pleno desarrollo y el ejercicio de la soberanía de la nación. Del mismo modo, la infelicidad que sufren por la antidemocracia y la pobreza otros ciudadanos y trabajadores del campo y de la ciudad, obstaculiza la plena vigencia de la soberanía nacional.

La realidad demuestra que, a pesar de que la Constitución Política Mexicana establece la igualdad de derechos para todos los ciudadanos mexicanos con independencia de su "raza", los pueblos indios viven cruelmente explotados y marginados de los beneficios de su trabajo y del aprovechamiento de los recursos naturales, lo mismo como comunidades que como individuos. Sus derechos económicos, sociales, políticos y culturales son permanentemente atropellados; las instituciones existentes en los distintos niveles de gobierno del país no dan cabida a sus intereses y necesidades, ni a su representación directa. Por estas razones es indispensable introducir un marco legal específico que garantice, en la ley y en la práctica, el pleno ejercicio de los derechos históricos de estos pueblos.

Por consiguientes, el Partido de la Revolución Democrática considera que para dar una solución definitiva y democrática a la problemática étnico nacional de nuestro país, es urgente realizar una reforma del Estado mexicano. Esta reforma debe estar encaminada a garantizar la preservación y el desarrollo de los pueblos indios, bajo su propia iniciativa y conducción, pero con el respaldo integral de la Federación. La reforma propuesta involucra cambios en el texto constitucional a los artículos 53, 73 y 115 y la creación de una ley reglamentaria en la materia.

Con esta reforma se busca sentar las bases de una auténtica democracia en el país y además garantizar a los distintos grupos étnicos, incluyendo los indios, una participación equitativa en la conducción de los asuntos del gobierno en sus regiones. De esta forma, el futuro socioeconómico, cultural y político de las regiones pluriétnicas que proponemos no será decidido antidemocráticamente por los burócratas de las

dependencias de gobierno, sino por los mismos pueblos a través de sus propios concejos de representantes. Esto supone, por consiguiente, la completa cancelación del indigenismo como política de Estado y la total transformación de las instituciones indigenistas, actualmente caracterizadas por su burocratismo y paternalismo y convertirlas en instituciones que dirijan y tengan en sus manos los pueblos indios. Asimismo, con estas medidas se busca romper con el centralismo antidemocrático que hoy asfixia no sólo a los pueblos indios, sino a todo el país, incluidos los ciudadanos del Distrito Federal, quienes no tienen el derecho de elegir a sus autoridades locales. Igualmente se procura asegurar a los pueblos indios una representación con el Congreso de la Unión y en las legislaturas estatales.

CAPÍTULO QUINTO

REFORMAS MUNICIPALES

5.1 REFORMA DE 1983

A continuación se analizará y reproducirá el texto del artículo 115 constitucional en la reforma del 3 de febrero de 1983, a fin de poder mostrar los cambios que se han dado de acuerdo a la intención actualizante de la institución principal, de cuya relación es la más directa entre la población y los gobiernos de las entidades federativas.

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

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

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna

autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser reelectos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes si podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio. Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las Legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los períodos respectivos.

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

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

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares 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, e
- i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

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

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

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

Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

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

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. Las Leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones a 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 Ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

V. Los Municipios , en termino de las leyes federales y estatales relativas, estará, facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueran 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. 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 todos los Municipios.

IX. Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los Municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere, y

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

Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos suman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.

REFORMAS DE ÍNDOLE POLÍTICA

En primer lugar, se regularon en todo el país los procedimientos para la suspensión, desaparición o revocación de ayuntamientos o de algunos de sus miembros, siempre y cuando existiera una causa grave prevista en la ley local. De igual forma, se dispuso que si alguno de los miembros del ayuntamiento dejara de desempeñar su cargo, sería sustituido por el suplente o se procedería de acuerdo a lo dispuesto en la ley local. Por último, se incorporó en todos los ayuntamientos el principio de representación proporcional en su composición.

“El aseguramiento de la libertad municipal” plasmado en el proyecto de Carranza, el cual debe ser el punto de partida del régimen democrático porque adopta recursos económicos suficientes para que pueda cumplir el cometido que le asigna el art. 115 constitucional , y en dicha reforma se considera un ente descentralizado administrativamente

LA CONTRARREFORMA EN LOS ESTADOS

Los Estados de la Federación están adecuando los textos de sus Constituciones locales y de sus Leyes Orgánicas Municipales, a la nueva redacción del Art. 115 de la Constitución Federal.

La tarea aún está inconclusa, pero constituye solamente una calca, estatal, de las disposiciones federales.

EL ART, 115 SE VUELVE CENTRALISTA CON FACHADA DE MUNICIPIO LIBRE.

“La reforma Municipal de 3 de febrero de 1983, en realidad no significa un paso adelante en el cumplimiento del principio de Autonomía Municipal que sostiene la Revolución Mexicana y que inspira al artículo 115, desde su redacción por el Congreso Constituyente de 1917. Por esto debe ser estudiada, completada y perfeccionada, ya que adolece de vicios o imprecisiones que deben ser corregidos.

En materia de autonomía municipal, atenta contra el Municipio Libre postulado desde los planes revolucionarios de los Flores Magón, de Madero y Carranza.

No es un paso adelante. Representa, por el contrario, un retroceso centralizador contra la institución municipal, a favor siempre de los gobernadores de los Estados que se convierten así en árbitros absolutos de la vida local. En efecto la contrarreforma aludida, pone en manos de los Gobiernos de los Estados las cinco facultades municipales de mayor importancia y que son:

Primera. La facultad hacendaria municipal.

Segunda. La facultad legislativa municipal.

Tercera. El orden laboral municipal y la facultad correlativa de regularlo.

Cuarta. La suspensión y desaparición de ayuntamientos.

Quinta. La facultad de ampliar o reducir los servicios públicos municipales.

Ahora vamos a explicar, en qué forma se centralizan estas cinco facultades municipales fundamentales, en la reforma de 1983.

En efecto, en materia hacendaría municipal, las pretendidas reformas de 83 que por su efecto son contrarreformas, entregan a la discreción del Gobernador y de su gobierno estatal, el reparto de las participaciones federales que corresponden a los municipios de ese Estado, lo que quiere decir que se ha centralizado el 66 por ciento del ingreso municipal de la República en vez de independizar con ello la hacienda municipal, como sería lo correcto. En esta forma se llega al monstruo control estatal de las dos terceras partes de los ingresos de los municipios. Dicho en otras palabras, el problema que se ha creado, radica en los Ayuntamientos ahora dependen de los Tesoreros de los Estados de la República (o sea, de los Gobernadores) quienes entregan las participaciones federales a los Ayuntamientos, a su capricho, congelándolas cuando no son gratos al Gobernador y, en muchos casos, jineteadando miles de millones de pesos que pertenecen a los municipios.

En efecto, lo que hay que corregir es lo que dice la reforma o contrarreforma en su inciso b) de la fracción IV del Art., 115 de la Constitución, en el sentido de que “las participaciones federales, serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados”, que obedecen las directrices de los Gobernadores.

En materia legislativa municipal, la nueva fracción II del artículo 115 Constitucional, somete a bases normativas centralistas de los Estados, la expedición de los bandos

municipales, toda su facultad reglamentaria y, por consiguiente toda su función legislativa interna que les corresponde como nivel de gobierno que son los Municipios, lo que constituye un escandaloso atentado al Municipio Libre, ya que en todo el Mundo Occidental, desde hace 26 siglos, en el Municipio Romano, nunca se había vulnerado esta atribución legislativo interna de normarse autónomamente para los efectos de su orden interior. A tal grado se está abusando contra esta libertad, que existen ya gobiernos de los Estados que envían, ya formulados centralmente, los bandos municipales a sus Ayuntamientos.

En tercer lugar, diremos que, en materia laboral municipal, se ha otorgado competencia a los Tribunales de Arbitraje y Escalafón de los Estados, para centralizar el conocimiento de las controversias que se presentan entre los Municipios y sus trabajadores. A mi juicio, deberían ser un tribunal laboral municipal, el que se encargase de estas funciones.

El nuevo artículo 115, que adolece hasta las faltas de ortografía, pues escribe Consejos Municipales con s en vez de c, es igualmente centralista en materia de suspensión y desaparición de ayuntamientos, porque esta decisión se deja a las Legislaturas locales cuyos integrantes, en su mayoría, dependen de la voluntad del Gobernador del Estado. A nuestro juicio, estas decisiones trascendentales, deberían estar sujetas a referéndum popular.

En materia de servicios públicos, todos los propiamente locales son de índole municipal, por lo que es centralizadora la medida de que sean las Legislaturas locales, las que determinen la capacidad de los Ayuntamientos para ampliar su servicio a

la comunidad, como podría suceder en el caso de los transportes urbanos. Por ejemplo, la Constitución de Sinaloa, en su Art. 121, ya amplía estos servicios y agrega a los establecidos federalmente, el de la educación pública como función compartida por la Federación, el Estado y los Municipios.

A la vez, falta mucho por agregar al art. 115. Desde luego, urge considerar, en el ámbito municipal, la introducción de las formas de la democracia semidirecta, que es la combinación de la democracia directa y representativa, que tiene por finalidad rescatar la participación de la comunidad en el planteamiento, análisis y resolución de los problemas municipales. Los instrumentos jurídico-políticos que se emplean en la democracia semidirecta, son: a) el referéndum; b) el plebiscito; c) la revocación popular; d) la iniciativa popular y e) la apelación de sentencia.

La aplicación de todos estos instrumentos populares y democráticos, es ignorada por el propio Art. 115.

Estas son, en principio, algunas de las materias fundamentales que deberán corregirse o añadirse en el nuevo artículo 115 Constitucional, si es que en verdad, se requiere mantener viva la institución revolucionaria del Municipio Libre consagrada en la Carta Magna por el Constituyente de Querétaro de 1917". (96)

(96) Ochoa Campos Moisés op. Cit. P. 530,531, 532.

5.2 REFORMA DE 2000

Como anteriormente mostramos, que en cuanto a la competencia municipal, las reformas constitucionales que ahora nos ocupa, podemos observar que los cambios aunque importantes no fueron radicales, es decir, lo estatuido hasta el año 1999, no deja menos que desear, más y mejores reformas, las cuales de una vez por todas ofrezcan la real y objetiva democracia en el ámbito municipal. A continuación transcribimos el artículo 115 en la reforma de 1983 dice:

“Art. 115. Los Estados adoptarán...

... I... integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva...

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

tengan el carácter de suplentes si podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio. Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere (para quedar) procede...entraren (para quedar) entren... de los Estados...; estos concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores;

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

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

Los ayuntamientos poseerán para quedar tendrán... expedir (para quedar) aprobar... con las bases normativas (para quedar) con las leyes en materia municipal..., que organicen la administración pública municipal, regulen las materias,

procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer.

a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;

c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;

d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquellos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;

III Los municipios, (desaparece) “con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes”, tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b) ...
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) ...
- e) ...
- f) ...
- g) ...y su equipamiento;
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e y tránsito, e
- i) ...

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Los Municipios, (desaparece) "de un mismo Estado",...previo acuerdo entre sus ayuntamientos (desaparece) "y con sujeción a la ley",..., podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, "podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio;

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

IV. Los Municipios administrarán...

a) Percibirán las contribuciones...

Los Municipios podrán celebrar convenios...

b) Las participaciones federales...

c) Los ingresos derivados... Las leyes locales (para quedar) estatales... a favor de personas físicas o morales (para quedar) persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las Legislaturas de los Estados... Ayuntamientos (para quedar) municipios,... y fiscalizarán....

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;

V. Los Municipios...

Se crean incisos:

... c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;

... g)... y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e

J) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

Para tal efecto (para quedar) En lo conducente...

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. La policía preventiva municipal estará al mando del presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquélla acatará las órdenes que el

Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

El Ejecutivo Federal (desaparece) y los gobernadores de los Estados... en los (desaparece) Municipios (para quedar) lugares...;

VIII: Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los Municipios.

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

Podemos observar que las demás fracciones que aparecen a continuación se derogan y algunos aspectos se complementan en el texto del artículo 115 constitucional.

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 todos los Municipios.

IX. Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el

artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los Municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere, y

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

Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos suman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.

“En julio de 1999, fueron aprobadas por mayoría en la Cámara de Diputados y unanimidad en el Senado, las modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 115.

Con las reformas de 1999, se incorporan aspectos importantes para la definición del orden municipal de gobierno y de las competencias del ayuntamiento. De esta manera, los municipios se dan cuenta de las limitaciones que tienen en el ejercicio de sus funciones.

REFORMA DE ÍNDOLE POLÍTICA.

En la fracción I se establece que cada municipio será **gobernado** por un ayuntamiento de elección popular y directa, en lugar de la redacción anterior que decía **administrado**.

Esta modificación representa un avance que permite asentar con precisión en la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, la función del ayuntamiento en el municipio como orden gubernamental y no sólo como una entidad administrativa”. (97)

(97) Ramón Durón Ruíz. Evolución del Municipio Mexicano. Pág. 112, 113.

CONCLUSIONES

1.- Las tesis vertidas por los partidos políticos, muestran la importancia del Municipio, ya que siendo un nivel de gobierno, y un núcleo básico en la estructura política de México, sobra aclarar la real y efectiva importancia y trascendencia en todo el país, por ser la instancia inmediata de la mayoría de los habitantes con las autoridades.

2.- La democracia es un valor al que se debe aspirar poseer en todas las sociedades y en todos los países, ya que la democracia es el respeto al derecho ajeno.

3.- La democracia es en síntesis el ejercicio de la justicia.

4.- El Municipio como instancia política y de gobierno, viene siendo la escuela de la democracia, puesto que todo el país son municipios a excepción del Distrito Federal.

5.- A excepción del Distrito Federal todo el país está organizado por municipios, por lo tanto, el Municipio es la escuela de la democracia, por ser la autoridad política inmediata de la mayor parte de los habitantes de México, ya que es donde pueden éstos iniciar el ejercicio democrático para la vida política.

6.- El municipio es un nivel de gobierno.

7.- El Municipio es una institución con orígenes griegos, romanos y posteriormente españoles.

8.- El Municipio recibe la mayor influencia del municipio español, primeramente con la conquista de México, instalando el primer municipio en la villa Rica de la Vera Cruz en 1519.

9.- Democracia, de demos pueblo y kratos gobierno.

10.- En la mayor parte del territorio nacional la democracia se inicia y se genera en el municipio por ser éste la instancia territorial y de gobierno de primera instancia, por ser esta la mayor parte del territorio nacional, a excepción del Distrito Federal que en su equivalencia sería con la elección de los jefes delegacionales.

11.- Si la población de los municipios es la mayor parte del país, entonces es en el municipio donde nace, se promueve y se vive la democracia en el país.

12.- La democracia es el ejercicio de la justicia, por ser ésta una forma de respeto a los derechos de terceros.

13.- La democracia pura o directa es correctiva de la democracia representativa.

BIBLIOGRAFÍA

1. Altamira y Crevea, Rafael. "Contribuciones a la Historia Municipal de América", México 1951. 245 pp.
2. Bobbio, Norberto. La Teoría de las Formas de Gobierno en la Historia del Pensamiento Político. Fondo de Cultura Económica, Año Académico 1975-1976.
3. Burdeau, Georges. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Editora Nacional, Madrid España 1981. 311 pp.
4. Carpizo McGregor, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. 9ª Edición, Ed. Porrúa, México 1995. 168 pp.
5. Cueva, Mario de la. Teoría de la Constitución". 4ª Edición, Editorial Porrúa, México 1990. 435 pp.
6. De la Garza, Sergio Francisco. El Municipio, Historia, Naturaleza y Gobierno, Porrúa, México 1978. 371 pp.
7. Durón Ruiz, Ramón. "Evolución del Municipio Mexicano". Universidad Autónoma de Tamaulipas. Primera Edición, México 2001. 312 pp.
8. Duverger, Maurice Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. 6ª Edición. Editorial Ariel, Barcelona 1986. 469 pp.

9. El Municipio Mexicano, Reformas y Adiciones al artículo 115 Constitucional. Secretaría de Gobernación. Centro Nacional de Desarrollo Municipal. Primera Edición 2000. 224 pp.
10. García Pelayo, Manuel. Derecho Constitucional Comparado. Editorial Alianza Universidad, Textos, 4ª Edición, Madrid España 1993. 432 pp.
11. Guerrero Amparán, Juan Pablo. Reflexiones en torno a la Reforma Municipal del artículo 115 Constitucional. Memorias del Seminario en el CIDE, México 1999.
12. Hernández-Gaona, Pedro Emiliano. Derecho Municipal. Universidad Autónoma de México, México, 1991.
13. Kelsen, Hans. ¿Quién debe ser el defensor de la Constitución?, Editorial Tecnos, Madrid 1995.
14. Lanz Duret, Miguel. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Continental, México 1982.
15. Loewenstein , Karl. Teoría de la Constitución. 4ª Edición. Editorial Ariel, Barcelona 1996.
16. Ochoa Campos, Moisés. La Reforma Municipal. Editorial Porrúa, México 1985.

17. P.Sagües, Nestor. La Demagogia. Cárdenas, Editor y Distribuidor, Primera Edición, México, 1979.
18. Posada, Adolfo. El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna, Editorial Porrúa, México
19. Rendón Huerta Barrera, Teresita. Derecho Municipal. Ed. Porrúa, México. 1999.
20. Salazar Medina, Julián. Elementos Básicos de la Administración Municipal. Universidad Autónoma del Estado de México, 1a. Edición 1987
21. Sayeg Helú, Jorge. Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, México, 1987.
22. S. Macedo, Miguel. "El Municipio", Diario Oficial de la Federación 13 de Enero 1948.
23. Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, Decimoctava Edición, México, 1981.
24. Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1992. Decimoséptima edición, Editorial Porrúa, México, 1992.
25. Villegas, Abelardo. Democracia y Dictadura: El destino de una idea Bolivariana. Texto de Ciencias Sociales, UNAM, México, 1987.

LEGISLACIÓN

- 1.- Constitución de Cádiz 1812
- 2.- Constitución Federal de 1824
- 3.- Constitución Centralista de 1836
- 4.- Constitución Centralista de 1843
- 5.- Constitución Federal-Liberal de 1857
- 6.- Constitución Federal de 1917
- 7.- Constitución del Estado Libre y Soberano de México
- 8.- Ley Orgánica Municipal del Estado de México
- 9.- Bando Municipal de Naucalpan de Juárez, Estado de México.
10. - Bando Municipal de Tlalnepantla de Baz, Estado de México.
11. - Bando Municipal de Cuautitlán Izcalli, Estado de México.