

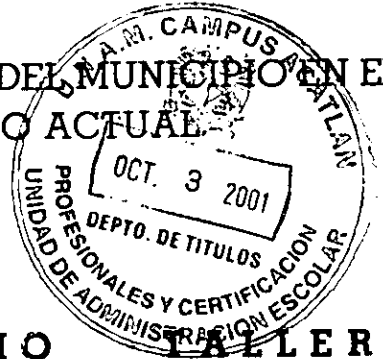
86



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"

LA AUTONOMIA DEL MUNICIPIO EN EL MÉXICO ACTUAL



297587

SEMINARIO TALLER
EXTRACURRICULAR
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
SOLANGEE SAITH D' SANTIAGO SORIANO

ASESOR: LIC. JOSE LUIS R. VELASCO LOZANO



SEPTIEMBRE, 2001.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 Jehová, mi creador y mi padre.

A la más admirable mujer que he conocido; mi madre.

A cada uno de los que me llenaron de sabiduría y compartieron sus conocimientos; mis maestros.

A Melody, Flor y Diana, quienes me llevaron de la mano cuando perdí el camino.

ÍNDICE.

	PAGINA
INTRODUCCIÓN.	1.
CAPITULO PRIMERO.	
ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL MUNICIPIO.	02
1.1. GRECIA.	03
1.2. ROMA	10
1.3. ESPAÑA	21
1.4. MÉXICO.	29
1.4.1 LA ÉPOCA PRECOLONIAL	30
1.4.2 LA COLONIA.	34
1.4.3 LA INDEPENDENCIA.	44
1.4.4 LA REVOLUCIÓN.	46
CAPITULO SEGUNDO.	
EL MUNICIPIO A TRAVÉS DE LAS CONSTITUCIONES EN MÉXICO.	48.
2.1. LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DE 1812.	50.

2.2.	LA CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN DE 1814	57.
2.3	LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1824	59.
2.4	EL CENTRALISMO DE 1836	62.
2.5	REFORMAS DE 1840 Y BASES CONSTITUCIONALES DE 1845.	66.
2.6	LA CONSTITUCIÓN DE 1857	71.
2.7	LA CONSTITUCIÓN DE 1917	74.

CAPITULO TERCERO.

	RÉGIMEN LEGAL DEL MUNICIPIO EN MÉXICO.	82
3.1.	CONCEPTO DE MUNICIPIO	85.
	3.1.1. ANTECEDENTE ETIMOLÓGICO	85.
	3.1.2. CONCEPTOS DIVERSOS	85.
	3.1.3. ELEMENTOS	88.
	A. POBLACIÓN.	88.
	B. TERRITORIO.	89.
	C. GOBIERNO.	90.
	3.1.4. CARACTERÍSTICAS.	92.
3.2.	AUTONOMÍA.	92.
	3.2.1 CONCEPTO.	92.
	3.2.2 TIPOS	95.

3.2.3	LA AUTONOMÍA DEL MUNICIPIO EN EL MÉXICO ACTUAL.	102.
3.3.	ANÁLISIS JURÍDICO DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL	104.
3.4.	LAS REFORMAS MÁS IMPORTANTES DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.	106.
3.4.1	REFORMA DE 20 DE AGOSTO DE 1928	106.
3.4.2	REFORMA DE 29 DE ABRIL DE 1933	107.
3.4.3	REFORMA DE 08 DE ENERO DE 1943	108.
3.4.4	REFORMA DE 12 DE FEBRERO DE 1947	108.
3.4.5	REFORMA DE 17 DE OCTUBRE DE 1953	109.
3.4.6	REFORMA DE 06 DE FEBRERO DE 1976	109.
3.4.7	REFORMA DE 06 DE NOVIEMBRE DE 1977	109.
3.4.8	REFORMA DE 03 DE FEBRERO DE 1983	110.
3.4.9	REFORMA DE 17 DE FEBRERO DE 1987	111.
3.4.10	REFORMA DE 07 DE SEPTIEMBRE DE 1999	111.
3.5	ANÁLISIS JURÍDICO DEL ARTÍCULO 94 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE OAXACA	113.
3.6	LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL Y SUS LIMITACIONES A LA AUTONOMÍA DEL MUNICIPIO	116.
3.7	LAS LIMITACIONES A LA AUTONOMÍA DEL MUNICIPIO	

POR EL ESTADO Y LA FEDERACIÓN.	117
PROPUESTAS	119
CONCLUSIONES	120
BIBLIOGRAFÍA.	123

INTRODUCCIÓN.

La sociedad mexicana es pluricultural, en cada rincón del país, gran variedad de etnias que ocupaban lo que hoy conforma el territorio nacional, han dejado huellas muy profundas que han marcado las directrices del desarrollo y evolución de nuestro país; al ser tan heterogéneo nuestro pasado, es evidente que el presente lo es de igual forma y, aunado al gran tamaño del mismo, es lógico que seamos una gran sociedad compleja y mezclada, por lo que las necesidades de la población son diversas en cada lugar y clase social.

Siguiendo la línea de la diversidad en nuestro país, al ser tan extenso el territorio y la geografía variada, la célula fundamental en la organización y división política y administrativa, el Municipio, adquiere una importancia suprema para lograr el desarrollo y crecimiento de la nación; es ahí donde radica su principal función.

Para lograr dicho crecimiento y desarrollo, es imperante que se goce de libertad y autonomía, características, que al menos, doctrinalmente, posee el Municipio en México, y aunque jurídicamente se ha legislado al respecto, en la vida práctica se le ha negado tales elementos, lo que ha desembocado en un atraso en la evolución de nuestro país.

En nuestra Constitución Federal, en el artículo 115 se establece que la base de administración y organización territorial es el Municipio Libre, el cual está dotado de autonomía tanto administrativa, política como hacendaria, sin embargo, las Leyes Federales y las Locales, le imponen limitantes a esa autonomía, de forma tal que ese Municipio

Libre se encuentra actualmente limitado para poder crecer y desarrollarse, según sean sus necesidades particulares, ya que dentro de un mismo estado, las prioridades de los Municipios son sumamente diferentes en cada uno, siendo distintas las que padece uno rural a un urbano, las exigencias de un Municipio con etnias activas a los que tienen población netamente mestiza, sin embargo al tener ingerencia las legislaturas locales, en ocasiones, pierden de vista que los que están realmente conscientes de sus requerimientos, son los propios habitantes de cada lugar y que sus necesidades son concretas y particulares, por lo que cada Municipio debería estar en condiciones de autodeterminarse y de actuar de forma autónoma, situación que no sucede, ya que se encuentra supeditado a lo que les establezcan las Legislaturas Locales, principalmente.

Sin la libertad una sociedad esta destinada a su extinción, por lo que los Municipios requieren para poder progresar, autonomía al tomar decisiones, ya que sólo ellos saben cuales son sus prioridades y cual es la forma más adecuada para satisfacerlas, de forma tal que la población municipal sea beneficiada.

Si se respeta la autonomía de los Municipios, estos podrán tomar las determinaciones que mejor les favorezcan y estarán en posibilidades reales de sobrevivir, adecuándose a la compleja realidad social que actualmente impera, por lo que se encontrarán en posibilidades de evolucionar favorablemente conforme a los cambios que la historia dicte.

CAPITULO PRIMERO.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL MUNICIPIO.

CAPITULO PRIMERO.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL MUNICIPIO.

	PAGINA.
1.1. GRECIA.	3
1.2. ROMA	10
1.3. ESPAÑA	21
1.4. MÉXICO.	29
1.4.1 LA ÉPOCA PRECOLONIAL	30
1.4.2 LA COLONIA.	34
1.4.3 LA INDEPENDENCIA.	44
1.4.4 LA REVOLUCIÓN.	46

CAPÍTULO PRIMERO.

HISTORIA DEL MUNICIPIO.

1.1. GRECIA.

Cuando el ser humano apareció sobre la tierra, se vio en la necesidad de convivir con otros de su misma especie para lograr su sobrevivencia y desarrollo, primero, se reunía en pequeñas hordas salvajes que generalmente estaban formadas por miembros del mismo grupo familiar, después de forma más compleja, en tribus mejor organizadas e integradas por familias diversas, que con el paso del tiempo, comenzaron a establecerse en un lugar fijo y debido al crecimiento de la población, se vieron en la necesidad de crear ordenamientos primarios y básicos para poder convivir armónica y pacíficamente. Es aquí donde tiene su origen la figura jurídica objeto de la presente investigación: El Municipio.

Una de las primeras civilizaciones en el occidente fue Grecia, misma que se encuentra ubicada en la parte este de Europa, en la península de los Balcanes, alcanzó un gran desarrollo en el aspecto económico, político y social, evidentemente, dicho desarrollo no fue una casualidad histórica sino más bien, es el producto de la integración armónica de sus instituciones económicas y políticas, así como a su gran interés y estudio de las artes y la

ciencia, lo que dio como resultado el desarrollo del Derecho y de sus instituciones, entre éstas, la del desarrollo y evolución del Municipio.

El territorio que hoy ocupa Grecia comenzó a poblarse hasta fines del paleolítico superior y durante la etapa del mesolítico, especialmente en la región central, debido a que el territorio ocupado por Grecia se encuentra rodeado por mares: al sur por el mar Mediterráneo, al sureste por el mar Jónico y el mar Egeo, lo que representó para sus primeros pobladores, un fácil acceso al país Helénico.¹

Es en Grecia en donde a la unión de varios hombres constituidos o asentados sobre un territorio o una cultura se le dio el nombre de polis (ciudad); tomando en cuenta que la polis de la antigua Grecia se integró por gens. Moisés Ochoa Campos, nos menciona al respecto, "Que la antigua polis tenía por base de su organización a sus primitivos clanes o gens derivados de lazos de parentesco, o sea, fundados por nexos gentilicios: sobre este cimiento se levantaron las federaciones o alianzas locales que dieron forma a la ciudad".²

La unión de las familias, en un principio, fue con objeto de defensa, para comerciar y para regular el matrimonio, ya que originalmente, en las gens que ocupaban territorio griego, no estaba permitida la unión de un hombre con una mujer de una misma gens. Después, varias familias comenzaron a

¹ Enciclopedia Metódica Larousse, Tomo 1. Editorial Larousse, México. 1988, pp 63

agruparse en lo que llamaron una "fatria"³, que con el tiempo, esta unión de fatrias de origen diverso, con cultos y ritos distintos, comenzó a integrar asentamientos humanos más complejos aunque se respetaba la idiosincrasia de cada fatria, fincando su sociedad con base en el respeto a sus costumbres e incluso a sus lenguas, aunque el habla del griego era fundamental para coexistir pacíficamente.

En Grecia para la formación de un Municipio, era necesario que familias se integraran en gens o clanes, las cuales se regían bajo el principio de fraternidad, así mismo, era básica la armónica convivencia entre sus miembros, quienes guardaban toda clase de parentesco. Las familias integrantes de las gens podían tener carácter militar o político, así pues era como se repartía o ganaba el poder en la etapa temprana de la organización municipal, siendo ésta una de las formas en que aparece el Municipio en Occidente.

En un principio, las tribus y clanes arreglaban sus desacuerdos en batallas; con el tiempo, estas batallas internas fueron disminuyendo y la creación de lo que hoy conocemos como polis (ciudad) griega trajo consigo una disminución de estas batallas internas, arreglándose los conflictos internos en asambleas de consejeros o ancianos, miembros de las Demos que formaban las polis. Asimismo, las 10 tribus que integraban Grecia fueron divididas a la usanza

³Ochoa Campos, Moisés. LA REFORMA MUNICIPAL, Editorial Porrúa, S.A México, 1985, pp 58

actual, y para su mejor desarrollo y manejo, en Demos: así, tal y como sucede en la actualidad, la población que integraba las demos se repartía, ya no por su lugar de nacimiento, sino por su domicilio. La Demos griega no sólo funcionaba con fines sociales, sino como una forma de organización territorial y administrativa.

“ En los siglos VII y VI a. C. Ortágonas excluye a la aristocracia de la ciudad, y suprime la distinción de clases que se daban en Corinto; en 567, expropia las fincas de los nobles, transforma en pueblos dotados de una organización Municipal “⁴, y se inicia de esta manera una política democrática por considerarla así.

Debido a que Grecia se formaba por varias y nuevas colonias, era necesaria la elaboración de ordenamientos que permitieran la armónica y pacífica convivencia de todos sus habitantes, por lo que a la par de la creación de grandes obras públicas, como el agua potable, fue necesaria la de una Constitución.

La polis griega tenía mucha semejanza para la formación de Demos o Municipios con la romana; ambos se formaban por la unión de hombres sobre un territorio para el cuidado de los bienes públicos, característica que ha trascendido hasta nuestras instituciones con la debida evolución de la figura

³ Ibid, Pág. 57

⁴ Jaques Pirene, HISTORIA UNIVERSAL, Editorial. Cumbres, Enciclopedia Grolier, Tomo I, 14a. Edición, 1978, Pág 106-107.

jurídica que la propia historia y las necesidades de la población en que se aplica, le establece. El Municipio era en un principio, muy rústico y austero, con una elemental organización tanto de sus pobladores como de sus dirigentes, porque cuando comenzó a surgir la figura, no todas las poblaciones se hallaban en un estado de evolución; en la polis Griega se decía que "El urbanismo no ha adquirido el desarrollo que ha alcanzado en la Europa Occidental; si exceptuamos Atenas y Salónica y alguna otra población el resto de las ciudades no son en realidad sino centros mercantiles a lo que acuden los campesinos de los alrededores".⁵

Pero en realidad la polis se encontraba formada por tres categorías de habitantes:

CIUDADANOS:

Que tenían derecho de acudir a las asambleas públicas para opinar y votar; eran los que gozaban de todos los derechos civiles, políticos y religiosos.

El ciudadano que resultaba electo para ocupar una magistratura estaba sujeto a una investigación sobre su conducta y la de su familia y se exigía que tuviera patrimonio en tierras.

⁵ENCICLOPEDIA ILUSTRADA, Cumbres, F.G. Tomo V, Edición 18a.1978, printed U.S.A. Pág. 342

ESCLAVOS:

Que no tenían voz ni voto en el gobierno de la ciudad y desempeñaban todos los trabajos: eran obreros, médicos, constructores, armadores; había esclavos domésticos y esclavos del Estado que realizaban funciones de verdugos, policías o trabajaban en obras públicas.

EXTRANJEROS:

Éstos eran libres y podían comerciar libremente, careciendo de participación en los asuntos del gobierno e ingresaban en la ciudad no como ciudadanos, sino como hombres libres y pagaban un impuesto por el derecho de residencia.

El Municipio en Grecia fijó el concepto de autonomía local, vigente aún en nuestros días; a su vez el derecho de ciudad dio paso a la igualdad civil y política desintegrando a la gens y creando el nuevo régimen familiar similar al que existe en la actualidad.

Así como el país Helénico fue cuna de la igualdad civil y política de sus ciudadanos, también tuvo que realizar grandes obras públicas para satisfacer sus necesidades; OCHOA CAMPOS, menciona que: "A Grecia debemos las primeras lecciones cívicas con la dedicación de los ciudadanos a los deberes

públicos, no obstante que esto implicó, entonces, una razón para hacer indispensable la esclavitud".⁶

De esta manera considero, al igual que el autor inmediato y anteriormente citado, que el origen del Municipio se lo debemos a la polis griega, concretamente, a la segunda categoría de habitantes de la polis encargados de cuidar la Demos, que es el antecedente del Municipio, el cual en Grecia ya contaba con hacienda, administración y política propia, mismo que se encontraba encabezado por un monarca elegido por la asamblea, quien fungía conjuntamente con los tesoreros. Dicho monarca representaba al Estado y se reunía con los tesoreros y en ocasiones con el pueblo en el Ágora para discutir asuntos de interés común o para dar noticia índole general.

En Esparta y Atenas, las dos ciudades más importantes de Grecia, la figura del Municipio funcionaba de la siguiente manera: en Esparta, el Municipio incipiente tenía las características de un Municipio Militar, aunque también por la naturaleza de su organización se le ha considerado como el primer "Estado" en su estricta acepción, a pesar de ciertas contradicciones, propias del mundo antiguo.

Esparta es considerada como la ciudad oligárquica por excelencia, misma que nunca llegó a integrarse como una democracia, puesto que una ciudad en donde hay divisiones sociales y aristocráticas, así como esclavitud, reconocidas

⁶ Ochoa Campos, Moisés, Op. Cit. Pág 75

no sólo de hecho sino de derecho, es contraria a la más mínima idea de democracia, sin embargo, aun con estas irregularidades históricas fue la primera ciudad en establecer un organismo tipo Estado, que se integraba por un conjunto de villas, tribus y tenía una organización política determinada.

La noción del Municipio en Atenas, aún cuando no fue propiamente jurídica, debe de considerarse en su dimensión política y administrativa, ya que la formación democrática de los atenienses confirió a la Demos una decisiva intervención en los asuntos concernientes a la organización y competencia de los órganos y sus titulares; esa primaria manifestación del Municipio sería acogida, transformada y adoptada más tarde por los romanos.⁷

Por lo anterior, podemos observar que Grecia tuvo gran aportación a la historia de la organización administrativa, política y social de sus comunidades y concretamente, dio pie al nacimiento y evolución de la figura jurídica objeto de la presente investigación: el Municipio griego, del cual algunas de sus características han perdurado hasta nuestros días.

1.2. R O M A.

Es Roma la fuente de mayor trascendencia para el derecho positivo mexicano y el de la mayoría de las civilizaciones de Occidente; ya que tiene por origen la

“Costumbre” y el derecho romano, y sabemos que muchos títulos de nuestro Código Civil han sido tomados de esta última fuente y es precisamente en esa civilización romana en donde encontramos al Municipio como institución jurídica.

Después de la trayectoria evolutiva que ha tenido la figura del Municipio en Roma, el mismo se constituye por las personas asentadas en un territorio y organizadas administrativamente, para un bien común.

La antigua Roma puede considerarse como la unión de familias en gens, que a su vez, se unieron formando la domus: una confederación de gens integraba las domus, y la confederación de domus, fue la que integró el imperio romano.

Originalmente, las familias estaban encabezadas por un Pater Familias⁷, quien poseía el poder y decidía acerca del futuro de sus miembros, y en ausencia de una organización estatal, era quien llevaba las riendas y tomaba todo tipo de decisiones dentro de la familia, potestad que con la evolución de las organizaciones político-sociales, fue disminuyendo.

La organización administrativa política y social de la domus, comenzaba con un pater familias a quien se le confería poder de mando y era encargado de

⁷ Rendón Huerta, Teresita. DERECHO MUNICIPAL. Editorial Porrúa, S.A México, 1985 Pág. 38

⁸ Floris Margadán, Guillermo EL DERECHO PRIVADO ROMANO. Edit. Esfinge, S.A México, 1985 Pág. 22

guardar el orden sus hijos, nueras, esposas, esclavos y clientes, estos últimos eran ciudadanos de segunda clase y estaban subordinados a una domus para recibir apoyo económico, situación que, como era de esperarse, provocó descontento en los clientes, quienes gestionaron una revolución para hacer desaparecer la organización patriarcal.

La formación de los Municipios en Roma, era con base en las personas colectivas, mismas que se distinguían en dos formas:

A) Corporaciones, es decir, personas colectivas compuestas de miembros asociados voluntariamente o por la fuerza de la tradición.

B) Fundaciones, o sea, afectaciones de patrimonios a un fin determinado.⁹

Una de las características más importantes del Municipio Romano era que si una de las personas que integraban la corporación cometía algún acto ilícito dentro del territorio, ésta respondía por dicho acto que llegara a cometer como persona individual y no por eso perdía su personalidad dentro de la corporación, situación que es similar en la institución municipal contemporánea, en donde cada individuo responde por los actos cometidos contra el Municipio, pero sigue siendo parte integrante del mismo.

Las citadas corporaciones romanas podían ser "de carácter público (Municipio o Estado). Desde muy pronto los juristas romanos comprendieron que el

⁹ Flors Margadan, Guillermo Op Cit Pág 116

Estado tienen en su poder bienes que no podían considerarse como propiedad de todos los ciudadanos, sino que correspondía a un titular distinto: el Estado o el Municipio".¹⁰

Y es aquí en donde podemos observar en Roma la participación de la administración de bienes de la colectividad al Estado o al Municipio.

Ahora bien, el término *municipium* deriva de *Munia Capere*, que era el acto voluntario por el cual la comunidad de habitantes aceptaba las cargas de interés público.¹¹

Aquí podemos apreciar la importancia que tenían en Roma las personas colectivas formadas por corporaciones a las cuales se les da carácter público y autónomo como institución, ya que usaban sus leyes particulares.

Con la expansión de los cartagineses, etruscos y griegos, a partir de los siglos X y IX, los latinos fueron instalándose en el lacio, en donde ya desde el siglo VII, un grupo de pueblos: albanos, sabinos, latinos todos de distinta raza, lengua y religión, constituídos por inmigrantes e indígenas, habían formado una pequeña liga, la liga del septimontium o de las siete colonias:

¹⁰ Ibid, Pág 117

¹¹ Rendón Huerta, Teresita Op. Cit. Pág. 55.

representaba ésta una agrupación agrícola, dominada por propietarios señoriales, bajo cuya autoridad patriarcal vivían en pueblos de clientes.

Los señores se agrupaban en curias y más tarde, la confederación de éstos dio nacimiento a una organización política bajo un consejo de ancianos denominado senado, que fue el órgano encargado de ejecutar las leyes, dichos senadores pertenecían a la nobleza romana. ¹²

El crecimiento de la población originaria y de los colonizados dio como resultado que los ciudadanos romanos de todas las clases se unieran para constituir un Municipio con carácter público.

La expansión romana genera las más diversas formas de régimen municipal propiamente dicho y sobre todo, se logra la integración urbana de la ciudad: "la urbs, que se convierte en orbs", como lo manifiesta el tratadista inglés (Monro). ¹³

Es de notarse que a partir de esa época y durante siglos que Roma fue considerada como la municipalidad más grande, popular y con el mejor gobierno del mundo; sin embargo por un momento se perdió la etapa histórica

¹² Jaques Pire. HISTORIA UNIVERSAL, Enciclopedia Grolier, Editorial Cumbre, Tomo 1, 14a Edición, 1978, pág. 161-162

¹³ Rendón Huerta, Teresita. Op Cit Pág. 53

en que se constituye como ciudad. La primera etapa para la formación de la ciudad nace a raíz de la unión de las tribus que se encontraban establecidas en diferentes partes y que se conjuntaron con el objeto de defender de mejor forma sus intereses.

Desde el punto de vista administrativo la ciudad se dividía en 30 distritos o curias y cada distrito contaba con capacidad legal individual para conservar las fiestas y asambleas.

Con el paso del tiempo y ante la expansión del imperio romano, el Municipio tuvo que evolucionar impulsado por la demanda de mejores condiciones de vida política, social y económica de los pueblos sometidos a Roma en formas diversas.

El imperio se fortalecía a través de las conquistas y crecimiento de su ejército, el cual estaba formado en su mayoría en los rangos más bajos, por esclavos, seguidos de clientes, así como también por miembros de algunas ciudades que habían sido dominadas en una guerra anterior por los romanos; los ingresos para mantenerlo provenían en su mayoría de los tributos que pagaban a Roma los pueblos conquistados o de las ganancias obtenidas en el saqueo de algún pueblo vencido y de manera minoritaria, provenían de los impuestos que los propios ciudadanos romanos se veían obligados a cubrir previo mandato establecido en la ley.

“En los primeros tiempos, cuando los romanos se apoderaban de una ciudad vencida, la destruían... Así, se fueron implementando fórmulas para someter a las ciudades vencidas y no destruirlas: recurrimos nuevamente a Foustel de Coulanges: Ellos desarrollaron dos fórmulas: la Deditti y la Soccii... los pueblos atacados tenían dos alternativas al momento de la batalla, podían invocar la fórmula Deditti, y ello significaba que se oponían a la invasión de Roma, la cual entonces los invadía militarmente y normalmente los vencía; así Pietro Francisci nos señala: En el caso de la Deditti el pueblo vencido dejaba de ser una civitas, quedando anuladas sus leyes, sus instituciones, sus cultos y sus templos, así como su territorio, que quedaban como propiedad del pueblo romano. Los sujetos a la Deditti perdían lo que más amaban, sus dioses, religión, gobierno interno: A partir de ese momento, cuando eran vencidos, esos hombres no formaban en sí un cuerpo político, no tenía ya sociedad, eran dispersados y sus edificios podrían ser destruidos... Los que por el contrario, invocaban la fórmula Soccii, y se entregaban sin luchar, podían conservar sus instituciones propias; seguían organizados en ciudades, conservando sus propias leyes, magistratura, senado, jueces, etc... la ciudad se reputaba independiente y tenía relaciones con Roma de aliada a aliada, pero siempre respetando la dependencia de la metrópoli romana. Estas ciudades se llamaban libres y lo eran en su régimen interior; formaban parte del Imperio y además pagaban impuesto a Roma y enviaban soldados para las legiones del

imperio. La historia, en estos grandes rasgos nos retrata ya al Municipio en todo su vigor"¹⁴.

Jaques Ellul afirma que el sistema romano era realmente muy flexible. Continúa diciendo: "El sentido primitivo del Municipio desapareció cuando todos los habitantes de las colonias latinas y de las ciudades federadas pudieron tener la ciudadanía".¹⁵

De esta manera, todos los habitantes de un lugar podían pertenecer a la formación del Municipio y cuidar así del interés común, así como de los bienes que constituían al Municipio, sin hacer diferencias de procedencia de los habitantes, situación que era posible observarse dentro de las primeras ciudades romanas, ya que se tenían preferencias por los oriundos del lugar y no así por los extranjeros, pero una vez que obtenían la ciudadanía podían tener voz y voto en el Municipio y se les consideraba como parte integrante del Municipio y se les concedía todos los derechos como si fuesen originales del lugar.

Ahora bien, ante tal situación, en forma general podemos decir que hubo tres categorías municipales, siendo éstas:

¹⁴ Robles Martínez Reynaldo. EL MUNICIPIO, Editorial Porrúa, S.A., México 1993, Pág. 35, 36

¹⁵ Jaques Ellul, HISTORIA DE LAS INSTITUCIONES DE LA ANTIGÜEDAD, Biblioteca Jurídica Aguilar, Madrid, 1970, Pág. 257

a) OPTIMO JURE:

Que tenía el jus honorum y jus suffragii, administrándose de manera libre e independiente a través de lo que era una asamblea del pueblo, un senado y magistrados con funciones similares a los de la ciudad de Roma, por lo que a este tipo de Municipio se le llamó Municipio Foederata.

b) MUNICIPIO CAERITES:

Tenían todos los derechos, salvo el jus suffragii y el jus honorum (es decir, tenían esencialmente, derechos civiles); frecuentemente se administraban por sí mismos. En ocasiones, Roma enviaba a un praefectus delegado como su representante y para darle al Municipio en cuestión de manera tangible el apoyo romano.

c) MUNICIPIO AERARII:

Este tipo de Municipio era el menos favorecido de los existentes puesto que sus habitantes que no contaban con ninguno de los derechos que gozaban los miembros de los Municipios anteriormente citados, el Municipio Aerarii era administrado por un praefectus que venía de Roma, mismo que era nombrado por el gobernante: Así, este tipo de Municipio se veía obligado a pagar un impuesto especial a Roma para que les permitiera seguir gozando de libertad

y de esta forma ese Municipio no se convirtiera en una comunidad de esclavos. Estos Municipios no tenían prácticamente ninguna ventaja.¹⁶

De esta manera podemos ver cómo se encuentran caracterizados los Municipios y cuáles son los elementos básicos que los constituyen; entre las características más importantes encontramos que los Municipios romanos también tienen su hacienda propia, la cual se encuentra en manos del senado, que está compuesto por veintiocho ancianos, los cuales deliberaban sobre los impuestos que se tenían que pagar dentro del Municipio y a quienes les obligaba dicho impuesto. Asimismo el senado establecía que una vez que se recolectaran los impuestos éstos iban a ser destinados para cubrir las necesidades del Municipio - Estado.

A su vez, los elementos del Municipio estaban perfectamente delimitados: Un *territorium*, en el que se encontraba asentado el pueblo, mismo que se manifestaba en la asamblea general y el cual basaba su organización en la ley JULIA MUNICIPALIS, en la que se estableció que cada Municipio debería tener su propio consejo, su curia, comicios y magistrados, a esta organización se regía bajo el principio de "*civitatis sino sufragi*", es decir, que para la integración y un verdadero desarrollo de la ciudad, era necesario el voto de sus habitantes (de aquellos que tenían la calidad para hacerlo), aquí, pues, es claro el principio de democracia incipiente y fundamental para la organización adecuada de cualquier sociedad. Para obtener el equilibrio político y económico en Roma, se requería del establecimiento organizado del Municipio.

¹⁶Rendón Huerta, Teresita, Op Cit Pág 64

A través del tiempo Roma fue perfeccionando sus Municipios, logrando tener su más alto desarrollo tanto en el campo político como en el jurídico en los primeros siglos del Imperio.

El Imperio Romano madura y es aquí donde comienza la decadencia del Municipio, ya que la institución se comenzó a viciar, los impuestos se hicieron más onerosos, ya que Roma sostenía guerras constantemente, pero ya no eran con fin expansivo, sino represivo, puesto que los habitantes de las colonias y pueblos dominados por los romanos comenzaban a reclamar su independencia. La gran riqueza que poseía el imperio, le daba a los emperadores y la aristocracia un alto nivel de vida los cuales comenzaron a descuidar sus funciones directivas y la política dentro del imperio llegó a extremos de una verdadera guerra por el poder.

Y es así como podemos observar el nacimiento y evolución del Municipio en Roma y en gran parte, se debe a la importancia que adquiere para la sociedad civil y para la comunidad que conforma al Estado como tal. El Municipio Romano logró desarrollarse como un ente autónomo y esto se debió a que se integraba, en pequeña escala, con elementos fundamentales tales como el territorio, la población y el gobierno, elementos que con el paso de tiempo, son los que llegan a constituir a un Estado.

1.3. ESPAÑA.

Como se ha observado en los temas anteriores, Grecia y Roma fueron los países de occidente que por primera vez reconocieron a una población dándole el nombre de Municipio como órgano autónomo, institución que tuvo trascendencia para otros países de Europa y América, concretamente en España, en donde a continuación analizaremos el nacimiento y evolución de la figura municipal objeto del presente trabajo de investigación.

Después de que Roma extendió su imperio conquistando nuevas tierras, su cultura comenzó a imponerse dentro de los territorios ocupados, en ocasiones por la fuerza y en las más afortunadas veces, por el convencimiento de que la cultura romana contaba con adelantos y beneficios. España no fue la excepción y la cultura romana tuvo fuerte influencia en la península ibérica, de forma tal que en un principio adoptó instituciones netamente romanas, pero con el paso del tiempo y por las exigencias concretas de su población, se vio en la necesidad de modificar y adecuar las instituciones jurídicas para que tuvieran una aplicación real dentro de su territorio. floreciendo así el espíritu municipal en la península ibérica, logrando obligar a los romanos a concederle y reconocerle a España su territorio y la personalidad del Municipio a través de las curias, que era el órgano máximo en España. "No en todas las ciudades de la península era igual esta organización: variaba según fueran libres, federadas, Municipios, colonias o estipendiarias, lo cual establecía notables diferencias en el orden de los derechos políticos. Existieron veintiún

Municipios, cuatro ciudades federadas y una mayoría de estipendiarias, gobernadas por jefes militares, sin leyes ni magistrados".¹⁷

En un principio, España se abocó a la figura municipal romana para formular la organización administrativa de su Municipio; sin embargo, debido a las diferencias propias de la región, a las necesidades, valores e idiosincrasia de sus habitantes, ha ido modificando dicha figura para lograr así, desarrollar un Municipio que sí vaya acorde a su organización territorial, población y costumbres.

El Municipio en España fue favorecido durante la reconquista con numerosos privilegios como estímulo para las empresas bélicas y, además, como auxiliar de los reyes en la lucha política contra la nobleza. Los siglos XIV y XV señalan el auge de la autonomía municipal, la que empezó a ser frenada a medida que la monarquía recuperaba su poder. En el siglo XVI, los comuneros de Castilla librarán la batalla de Villalar. El episodio de Villalar representa por ende en la historia de España, el ocaso de la autonomía municipal y la consolidación de la monarquía absoluta.¹⁸

Se puede observar en renglones anteriores, la gran lucha por reconocer al Municipio en España como autónomo y como un órgano político capaz de dirigir la participación de su pueblo dentro del Estado y asimismo, podemos

¹⁷Ochoa Campos, Moisés. REFORMA MUNICIPAL. Edit: Porrúa, S.A. . 4a Edición, México 1985, Pág 71

¹⁸Tena Ramírez, Felipe. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, Editorial Porrúa, S.A. México Pág 146

apreciar que en España ya se existía el Municipio como tal, pero era necesario el reconocimiento como órgano político ya que únicamente se reconocía al Municipio como un órgano social, mismo que era minimizado debido a que su creación no era para solventar las necesidades poblacionales, sino que había sido adoptado como influencia del Imperio.

Con el paso del tiempo, la figura municipal adquiere nueva relevancia, y al ver la importancia de esta institución jurídica, en España se crean dos grandes y nuevas instituciones municipales, el *placitum* y el *conventus publicus vicinorum*.

“Se ha sostenido que el *placitum*: era la reunión judicial de los hombres libres. Y el *Conventus Públcus Vicinorum*: fue una asamblea integrada en igual forma que el *placitum*, es decir, por los hombres libres de la ciudad o del distrito y no tenían funciones judiciales sino administrativos en problemas locales”.¹⁹

En España se crea la Institución del *Concilium*, que debió surgir de la asamblea o convento de *vicinorum*, de la cual ya no se encuentran vestigios después de la invasión árabe y la aplicación de este *concilium* al territorio de la villa o ciudad, fue similar al Consejo o Municipio de la Edad Media, en la que se elegía a través de la Asamblea de vecinos al *comes* o *judex*, que era el

¹⁹ Ochoa Campos, Moisés Op Cit Pág 78

órgano Judicial supremo, asimismo existía la figura del alcalde, quien era elegido por el pueblo para ejercer sus funciones durante un año. de la misma forma, era elegido un Consejo y en unión con el mismo, se encargaban de la política de los mercados y del comercio e industria, la tasa de los precios y la reglamentación de los gremios artesanos, nombrada 'la asamblea' anualmente por el consejo o tres o cuatro delegados suyos (jurados o fieles), para que velasen por el cumplimiento de las ordenanzas municipales sobre abastos, pesas y medidas.²⁰

Podemos observar que la administración pública municipal de España tiene mucha semejanza con nuestra administración contemporánea, ya que se le da a ciertas personas designadas por el presidente municipal las funciones de dirección dentro del Ayuntamiento, como lo es la dirección de reglamentos, de policía y la tesorería que se encargan de llevar la administración ordenada, del Municipio.

Así también, se ve la forma de elección de las personas que el pueblo designa como representantes administrativos.

La autonomía del Municipio en España se puede apreciar desde el momento que encomienda su administración en forma local, sin que con ello perjudique al gobierno general.

²⁰ Enciclopedia Espasa, cit. Pág. 340.

En España el Municipio se encuentra también vigilado por la institución policiaca, misma que proporcionaba seguridad para lograr la mejor administración dentro del Municipio.

“Comienza entonces el estudio de la población para hacer crecer y orientar al Estado y durante la época de Carlos III, hay una reforma municipal que permite el acceso de la burguesía urbana a los cargos concejales”.²¹

Las legislaciones locales designaban derechos especiales a cada ciudad o Municipio rural, que no podían desenvolverse dentro del ambiente arbitrario de los feudos, ni de acuerdo con la ley general, que no amparaban dentro de sus especiales necesidades a cada población. Esta diferencia de Municipios rurales con los urbanos, pero sobre todo el hecho de no dejarlos desamparados ante los económicamente poderosos, es digna de recogerse en nuestra institución municipal actual y es uno de los grandes logros de esa figura en España.

Y es así que a finales del siglo XIII y durante el siglo XV, el Municipio en España empieza a decaer, la institución comienza a degenerarse y los impuestos se vuelven onerosos; se implantan los tributos del diezmo, se da la intervención clara de los poderosos en la designación de funcionarios, mismos que obtienen algunos puestos públicos como el de regidor de carácter perpetuo. Ante la corona, se presentaba gente del pueblo para denunciar dichas irregularidades y se pedían que esos derechos fueran devueltos al

propio pueblo integrante del Municipio, puesto que se había llegado al extremo de corrupción tal, que algunos puestos como el de los oficios concejales eran vendidos.

Con el paso del tiempo y con el cambio político dentro España, se llega a un régimen centralista, en el que se estableció la absoluta dependencia de los Municipios al poder del monarca.

Sin embargo, al ser conquistados por los árabes, los Municipios españoles se regían a sí mismos; se volvieron autosuficientes y tenían libertad de actuación, pero sobre todo, gran peso político y cada Municipio adquirió gran importancia, puesto que la diferencia de la dominación e influencia árabe podía depender de un Municipio en particular. Para atraer a la gente a establecerse en los pueblos, las villas o ciudades que se fundaban o se reedificaban, los reyes les concedieron grandes franquicias y privilegios que constituyeron el fuero municipal, o sea la ley que consagraba los derechos de cada localidad, con el fin de reconquistar aunque de forma lenta, los territorios ocupados por los árabes. Y así es como el Municipio en España tuvo un pleno auge como Municipio autónomo como consecuencia de la conquista de los árabes; pero una vez que la monarquía se restableció de pleno, dio origen a la etapa de la decadencia del Municipio, implantando nuevas formas de presionar a la población española.

²¹ Guillermo Omar, TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Editorial Harla, México, 1986, Pág 79

Ya para el siglo XIII los Municipios ibéricos comenzaron a protestar por los onerosos impuestos que le establecía el entonces rey Alfonso X y ante tal presión se unieron para formar hermandades que eran verdaderas confederaciones de Municipios y se dividió el territorio de la hermandad en vecindades o circunscripciones.

También existían ciudades que gozaban de fuero, mismas que recibían el nombre de comunas aforadas, las cuales se administraban por el consejo abierto con base en sus cartas forales, situación que daba una disparidad en cuanto a la aplicación de la justicia y del sistema procesal ya que variaba dependiendo si la ciudad gozaba de fuero o no.

Este fuero municipal fue fundamental para minar la organización feudal ya que al poseerlo, los Municipios debilitaban el poder nobiliario e incrementaban la aplicación y validez de hecho de la constitución del Estado nacional.

Sin embargo, los reyes implementaron la figura de consejo municipal, la cual se contraponía al consejo abierto (vecinal) y los cargos municipales pasaron a manos de la burguesía adinerada, lo que redujo la autonomía municipal.

En Castilla, el rey respetó los privilegios municipales a cambio de la alianza de las comunas en contra de los señores feudales.

Debido a que los cargos municipales se encontraban viciados y que el Municipio apoyaba a los reyes por acuerdo de sus dirigentes y no por un sentir real del pueblo sin un sentido de pertenencia, el rey comenzó a debilitarlos más e incluso nombró a los magistrados municipales para que en

nombre del soberano administraran justicia y presidiesen el Consejo, minando plenamente el poder municipal, y aquí es donde nace el actual Municipio, reduciendo las comunidades semi-republicanas, semi-feudales a simples corporaciones administrativas.²²

Con el trascurso del tiempo y con la degeneración de la institución que nos ocupa, se comenzó a presionar a la ciudadanía y entre las formas de control y sumisión, el sistema administrativo español, para darle mayor realce a su autonomía, se vio en la necesidad de establecer de manera específica su sistema tributario, mismo que se integraba por clasificados en forma general de manera obligatoria para todos los habitantes de España, organizándose de la siguiente forma:

1. CONTRIBUCIONES.
2. INDEMNIZACIÓN POR SERVICIOS NO PRESTADOS.
3. MULTAS Y COMPENSACIONES.
4. PRODUCTOS.

CONTRIBUCIONES: Son los gravámenes que se les imponían a todos los que tenían hijos, por la cabeza de ganado, por la cantidad de bienes que regalaban al rey por su visita a la villa, por cambios de domicilios, entre otros.

INDEMNIZACIONES: Pagaban tal gravamen todos aquellos que no podían cumplir con el servicio militar, por gastos de reclutamiento de tropas, se

²² Ochoa Campos, Moisés, *opus citatis*

rescataban los trabajos de edificación, se realizaban conmutaciones por trabajos extraordinarios que se debían al rey.

MULTAS Y COMPENSACIONES: Las pagaban los vecinos de una circunscripción territorial donde se había cometido un crimen y no se daba con el autor mismo.

PRODUCTOS: Son todos aquellos que se daban por cultivos de tierras municipales por parte de los vecinos y se designaban para obras de beneficio colectivo.

De esta manera podemos decir que nuestro sistema administrativo municipal moderno tiene gran similitud con los impuestos que se obligaban en España, tal como se contempla en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los códigos fiscales de la Federación y de cada entidad como de los Municipios en donde nos especifican en cada uno de sus artículos las contribuciones que debe cubrir cada uno de los ciudadanos.

1.4. M É X I C O.

Para el estudio del Municipio en México, nos tenemos que abocar a las etapas que conforman nuestra historia, mismas que obedecen más a necesidades didácticas que a la realidad de las cosas, ya que en cada evolución social

resulta casi imposible delimitar con exactitud las etapas por las cuales ha pasado la humanidad, pero cierto es que en la historia mexicana han trascendido sucesos importantes y relevantes que han formado épocas dentro de la Constitución de México como nación, mismas que para nuestro estudio se clasifican principalmente en:

A) ÉPOCA PRECOLONIAL.

B) ÉPOCA COLONIAL.

C) ÉPOCA INDEPENDIENTE.

D) ÉPOCA DEL PORFIRIATO Y REVOLUCIÓN.

1.4.1. ÉPOCA PRECOLONIAL.

Gran parte del territorio que hoy ocupa México y Centroamérica, se encontraba ocupado por civilizaciones prehispánicas, mismas que en algunos casos, habían alcanzado un verdadero desarrollo, no sólo poblacional, sino cultural, y en culturas como la Maya, Mixteca, Olmeca, Tolteca, Azteca y Purépecha, contaba ya con una verdadera organización jurídica, con tribunales. En la etapa de más grande desarrollo, Tenochtitlán alcanzó una población de más o menos ciento ochenta mil habitantes, según cronistas, los cuales se encontraban debidamente organizados en la política, religiosos y laborales. El poderío azteca era tal, que comenzaron a recaudar impuestos a

las tribus y colonias vencidas en guerra, así como a las que, al saber del poderío del imperio azteca, decidieron someterse a ellos para no perder la libertad. Asimismo, contaban con algunos contratos que se asemejan a los que existen en la actualidad como la compraventa, arrendamiento y el mutuo.

La mayoría de los impuestos que se obtenían de las tribus y colonias conquistadas por los aztecas, se destinaban a realizar grandes obras sociales y también se ocupaban para solventar sus guerras, mismas que en algunos casos les proveían de tierras o del uso de la misma a favor de los habitantes tenochcas.

En la organización política de los aztecas resalta como célula de la misma, la figura del Calpulli.²³

La palabra CALPULLI deriva del vocablo calli, que significa casa y de pulli o polli, que significa agrupación de cosas o semejantes. En su significado original más preciso, calpulli quería decir vecindario o barrio.

Este calpulli se encontraba integrado por grupos de familias y parientes que formaban vecindarios o barrios, mismo que contaba con una unidad económica autosuficiente para producir sus bienes y solventar las necesidades que padeciera la comunidad: esta organización abarcaba también a su religión, que era politeísta, en donde a través de sus dioses justificaban los fenómenos

²³ Arnaiz Amigo, Aurora. ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO MEXICANO. Revista de Estudios Políticos, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales. 1977, Pág. 251

que sucedían en su comunidad, de igual forma, se guiaban en ellos para todas las actividades a realizar, entre ellas la de la propia Guerra.

La más alta autoridad interna de los calpullis fue el consejo de ancianos, compuesto por los jefes de las familias que integraban el clan. Este consejo de ancianos, especie de consejo municipal, era la expresión del poder social local. Él mismo elegía a los funcionarios locales, dentro de los que se pueden mencionar los siguientes:

1. EL TEACHCAU, o pariente mayor, electo de por vida, y con funciones similares a las de un alcalde débil con un consejo fuerte. En opinión de Aurora Arnaíz, Teachcau “no tenía poderes personales de decisión, sino de orientación”.²⁴

2. EL TECUHTLI, el señor o abuelo, que era el máximo jefe militar y tributario y a quien se le tomaba opinión sobre asuntos relevantes.

Entre otros funcionarios de menor jerarquía, podemos mencionar los siguientes:

A. TEQUITLATOQUES o TEQUITLATOS, encargados de controlar directamente los trabajos agrícolas comunales.

B Los CENTECILAPIXQUES, vigilantes del honor familiar.

C Los CALPIXQUES, recaudadores del tributo;

²⁴Arnaiz Amigo, Aurora. Op Cit Pág 249

D Los TLACUILOS, escribanos o pintores jeroglíficos, encargados de registrar los hechos del calpulli.

De esta manera podemos precisar que la organización política local de los aztecas estaba constituida principalmente por los calpullis, que tenían a su cargo la dirección político-administrativo y militar, función que era la parte fundamental del calpulli azteca, asimismo, la organización política también se encontraba a cargo del Teachcau y el Tecuhtli (pariente mayor y por el jefe militar), que eran los que tenían mayor fuerza para la orientación administrativa; ésta es la organización que resulta ser el antecedente del Municipio en la cultura azteca.

Si comparamos la organización política que existía en la época de los aztecas a través de su Calpulli con el Municipio moderno, podemos decir que a pesar de todas y cada una de las reformas que ha sufrido la institución municipal, encontramos que existe gran similitud entre ambos, ya que las funciones que tenía el pariente o jefe mayor, son las funciones que tienen los regidores en nuestro Municipio contemporáneo y las funciones de los jefes militares, es similar a la que ahora desempeña el presidente municipal y los demás que conformaban la organización interna de los calpulli de menor jerarquía, se asemejan a las direcciones o departamentos con que cuenta el ayuntamiento municipal.

Ahora bien, creo conveniente mencionar que la figura del calpulli es un ejemplo de una pequeña comunidad autosuficiente, que a mi juicio, si los

integrantes de los gobiernos siguieran la directriz que nos señalan los aztecas, los Municipios de este siglo XXI serían suficientemente capaces para solventar las necesidades de toda la comunidad.

1.4.2. LA COLONIA.

La conquista trajo un cambio fundamental en el régimen político y jurídico no sólo de los mexicanos, sino de todos los pueblos aliados a Cortés y de los pueblos sometidos por los aztecas.

Diego de Velázquez era Gobernador de Cuba y le confía a Hernán Cortés la dirección de la tercera expedición hacia las tierras de oriente, sin embargo, Cortés no contaba con la debida documentación para estar a cargo ni se respaldaba en las capitulaciones requeridas para tal exploración, solo contaba con un pliego de instrucciones que le entregó Diego de Velázquez, con la indicación de cumplirlas a través del viaje, entre las que se establecía que no se permitía la blasfemia, la fornicación y el juego de dados y naipes. Se ordenaba que sondearan puertos y mares y decirle a los naturales que iban por orden del rey a visitarles, y que vinieran a su obediencia, informasen sobre las cruces adoradas por los indios de Cozumel; catequizarlos en la verdadera fe; inquirir sobre la existencia de españoles en Yucatán; darle a los indios buen trato y no tomarles bienes y mujeres; guardar lo que se había rescatado en arcas de tres llaves y hacer una relación de la tierra y sus particulares, entre otras cosas.²⁵

²⁵ Robles Martínez, Reynaldo, EL MUNICIPIO, Edit. Porrúa, México, 1993, pág. 55 y 56

Cuando Cortes se alistaba para partir, Velázquez le revocó su mandamiento y lo mandó a aprehender, y ante esta situación Cortes apresura su salida con destino al oriente el 10 de febrero de 1519

Al llegar a tierra, Cortes se instala y establece una población, comienza a realizar conquistas aunque no había sido facultado para tal efecto, por lo que decidió no regresar a Cuba, puesto que de hacerlo sabía que sería castigado con la pena de muerte ya que contaba con estudios jurídicos al haber estudiado dos años de Derecho en la Universidad de Salamanca y había sido Alcalde Mayor en Cuba.

Debido a que la figura del Municipio estaba en su apogeo, los expedicionistas sabían que para pudiera instalarse de forma eficaz, era necesario fincar una organización por lo que recurrieron la figura del Municipio para fundar nuevos centros de población, además de que era el medio idóneo para independizarse de Diego de Velázquez.

El primer Municipio en México se fundó para satisfacer el requisito legal de tener apoyo político que represente la autoridad del soberano para poder actuar en su nombre y representación. . . Bernal Díaz del Castillo nos relata que "ordenamos hacer y fundar y poblar una villa que se nombró Villa Rica de la Vera Cruz... se puso una picota en la plaza y fuera de la villa una horca"²⁶ El 22 de abril de 1519, finalmente el conquistador Hernán Cortés, orillado por su peligrosa por la situación jurídica, fundó el primer Municipio recibiendo el nombre Municipio de la Villa Rica de la Veracruz.²⁷

²⁶ Ibid., pág 56

²⁷ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, México, 1984. Pág 73.

La fecha del Acta Constitutiva de la instalación de este primer Municipio es la de 10 de julio de 1519.²⁸

Este acontecimiento de importancia histórica tuvo sus orígenes, más que en la influencia de factores coincidentes del ámbito interno que lo hubiesen gestado, nace como una consecuencia de un proceso natural de formación de los hechos fortuitos y ocasionados, que por las circunstancias del ámbito que lo rodea precipitan al conquistador Hernán Cortés, a elegirlo materialmente en un acto de estricta decisión personal.

Al cuerpo o corporación que regía y administraba los consejos, bien fuesen ciudades, villas o lugares, se le denominaba cabildo y fue distinto en los pueblos españoles y en los indígenas.

El Cabildo de Indios fue creado como medio de dominación a los indígenas y para obligarlos a vivir en los centros de población, concedido ciertas garantías como la de respetarles los bienes que se encontraban en propiedad comunal y se prohibía dar solares a los españoles en pueblos indígenas.

Debido a que en algunos pueblos indígenas no se reconocía la autoridad española, se decidió que el ayuntamiento se integrara con españoles y con indígenas que habían pertenecido a las clases dominantes antes de conquista. Los integrantes del cabildo se elegían de dos formas, la primera era de tipo restringido y sólo intervenían los miembros de la nobleza y la segunda era de

tipo amplio, donde participaban lo vecinos de la comunidad. Sin embargo los virreyes tenían la facultad de invalidar los resultados de las elecciones cuando lo consideraran pertinente.

Los cabildos españoles novohispanos tuvieron una composición casi idéntica a la de los peninsulares; como éstos, integraban 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 y se contaban en la sociedad novohispana en sus inicios con cabildos de españoles e indios, ya que fue imposible desaparecer de inmediato la estructura política indígena; por ello, el sector conquistador buscó la forma de aprovechar la organización política y económica ya existente. En los primeros años de la conquista, los cabildos de españoles gozaban de cierta independencia con relación a la metrópolis.²⁹

Por un lado, el escaso número de funcionarios públicos que representaban directamente a la corona de España y por otro, el poder con el que contaban los conquistadores por ser los responsables directos de las expediciones en tierras novohispanas, fueron hechos que permitieron la existencia, por un tiempo breve, de la "autonomía municipal". Posteriormente en agosto de 1521, Cortés fundó el Ayuntamiento de Coyoacán, mientras se avanzaba en la antigua y gran Tenochtitlán; de esta manera, los primeros Municipios coloniales surgieron, no como una organización política producto de exigencias

²⁸ Robles Martínez, Reynaldo Opus Citatis. pág 57

²⁹ Robles Martínez, Reynaldo Opus Citatis. pag 65 y 66

locales, sino como instrumento jurídico-político de dominación, como título legalizador de los conquistadores. Esta génesis de la institución municipal en el período colonial, va imprimir sus propias modalidades al Municipio mexicano.³⁰

Bajo la dependencia del virrey, en la Nueva España la administración de las regiones fue encargada a los gobernadores en las provincias y a los corregidores o alcaldes mayores, en los distritos o ciudades; de esta manera los gobernadores, corregidores y alcaldes mayores, aunque tuvieron injerencia en los cabildos o ayuntamientos, tenían atribuciones que rozaban el marco estrictamente municipal, ya que éstos eran nombrados por el virrey y algunas veces por la corona, por lo que su poderío, en ocasiones, llegó a ser desorbitante.

En la colonia, los Ayuntamientos gozaban de atribuciones como las de: obras públicas, construcción, cuidado y mantenimiento de puentes y caminos, cuidar y organizar el disfrute de tierra, pastos y aguas comunales, la repartición de solares y trazas de la ciudad, corte y plantación e árboles, la atención de los servicios públicos como el de policía, agua potable, alumbrado, vigilancia de mercados, venta y mesones, tenían la facultad de dar en concesión anual a través de remate de derechos para vender pan y carne, así también la organización de alhóndigas y pocitos.³¹

El México colonial se encontraba dividido de la siguiente manera:

³⁰ Uvalle Favela, Jorge. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL MUNICIPIO MEXICANO. Revista de la Facultad de Derecho, México, número 111, sep.- dic. 1978, págs. 782-783.

³¹ Robles Martínez, Reynaldo, Opus Citatis, pág.67

1. REINO DE MÉXICO (con 5 provincias mayores).
2. REINO DE LA NUEVA GALICIA (con 3 provincias mayores)
3. GOBERNACIÓN DE LA NUEVA VIZCAYA (con 2 provincias mayores).
4. GOBERNACIÓN DE YUCATÁN (con 3 provincias mayores)
5. NUEVO REINO DE LEÓN.
6. COLONIA DE NUEVO SANTANDER (provincia de Tamaulipas).
7. PROVINCIAS DE LOS TEXAS (Nuevas Filipinas)
8. PROVINCIA DE COAHUILA (Nueva Extremadura).
9. PROVINCIA DE SINALOA (Cinaloa).
10. PROVINCIA DE SONORA (las provincias de Sonora y Sinaloa formaron la Nueva Navarra).
11. PROVINCIA DE NAYARIT (San José de Nayarit o Nuevo Reino de Toledo)

12. PROVINCIA DE LA VIEJA CALIFORNIA (La Península, cuando pensaban que era una isla recibió el nombre Isla Carolina)

13. PROVINCIA DE LA NUEVA CALIFORNIA.

14. PROVINCIA DE NUEVO MÉXICO DE SANTA FE. ³²

Cada reino o provincia estaba representado por alcaldes mayores o corregidores, dependientes del gobernador del reino, por lo que el monarca tenía ingerencia sobre los mismos, y fue quien implantó la decisión de que así se establecieran la división de los reinos para su mejor administración. ³³

De esta manera el maestro Nava nos dice que los cabildos de la Nueva España no podían gozar de una autonomía libre, ya que la misma era limitada por el monarca, quien tenía la autoridad para intervenir en las deliberaciones y elecciones del cabildo.

Por otro lado, una vez que fueron fundados los primeros Municipios, Cortés emitió sus ordenanzas de 1524 y 1525, que están consideradas como los documentos legislativos más importantes y antiguos de la colonia.

³² O Gorman, Edmundo, HISTORIA DE LAS DIVISIONES TERRITORIALES DE MÉXICO, Editorial Porrúa, México, 1979, pág 13 y 14.

³³ Nava Otero, Guadalupe CABILDOS DE LA NUEVA ESPAÑA EN 1808, México 1973, adición septiembre/ setentas, Pág. 16.

Algunos de los aspectos de dichas ordenanzas de 1524 son:

1. OBLIGACIÓN DE LOS VECINOS ESPAÑOLES, DE PRESENTAR EL SERVICIO MILITAR.
2. OBLIGACIÓN DE SEMBRAR VID, Y OTRAS PLANTAS DE CASTILLA.
3. OBLIGACIÓN DE CONTRIBUIR A LOS GASTOS DE EVANGELIZACIÓN DE LOS INDIOS.
4. PROHIBICIÓN DE EXIGIR A LOS INDIOS Y EL TRIBUTO DE ORO.
5. OBLIGACIÓN DE LOS ESPAÑOLES DE RESIDIR OCHO AÑOS EN EL PAÍS, SO PENA DE PERDER LO ADQUIRIDO.
6. COMPENSACIÓN Y PREMIOS A LOS CONQUISTADORES POR SUS SERVICIOS.

Mismas órdenes que tenían que ser cumplidas por todos y cada uno de los habitantes de los Municipios, por pertenecer la Nueva España.

Las disposiciones establecidas por las ordenanzas de 1525 disponían lo siguiente:

1. CADA VILLA DEBERÍA DE TENER DOS ALCALDES CON JURISDICCIÓN CIVIL Y CRIMINAL, CUATRO REGIDORES, UN PROCURADOR Y UN ESCRIBANO, QUE DEBÍAN DE NOMBRARSE EL PRIMERO DE ENERO DE CADA AÑO.
2. UN FIEL ENCARGADO DEL ABASTECIMIENTO DE LAS PERSONAS, MEDIDAS Y DE LOS LUGARES DESTINADOS PARA LA BASURA.
3. PROHIBICIÓN A LOS RESCATADORES DE COMPRAR MERCANCÍA QUE LLEGARA ANTES DE TREINTA DÍAS.
4. EL CONSEJO ERA EL ÚNICO AUTORIZADO PARA DAR TIERRAS DE LABOR O SOLAR PARA CASA.
5. LOS ALCALDES Y REGIDORES NO PODÍAN CELEBRAR CABILDOS SIN QUE LOS PRESIDERA CORTÉS O SU REPRESENTANTE. EL ALGUACIL MAYOR TENÍA VOZ Y VOTO EN EL CABILDO.

La organización política de la Nueva España comprende en primer lugar:

1. EL MONARCA ESPAÑOL.
En orden jerárquico le seguían:
2. EL REAL CONSEJO DE INDIOS.
3. LAS REALES AUDIENCIAS.
4. EL VIRREY.
5. LOS GOBERNADORES.

6. LOS ALCALDES MAYORES.
7. LOS CORREGIDORES.
8. TENIENTES DE ALCALDES.
9. SUBDELEGADOS.

Todas y cada una de las organizaciones políticas dependían del virrey y éste a su vez del rey o monarca y de esta manera se pudo establecer un Municipio en la Nueva España, en donde ocupa un gran papel el ayuntamiento y el cabildo, mismas figuras que a la fecha subsisten y son de importancia dentro de los Municipios, tal como se establece en las leyes orgánicas municipales.

Sin embargo, las personas que ocupan estos cargos comenzaron a desviar su función o a excederse en el ejercicio de la misma; la corrupción, el despotismo y la designación cargada de los funcionarios, por citar ciertos vicios, convirtió a la figura del Municipio colonial, en una institución viciada.

De esta manera la institución municipal se convirtió en núcleo del descontento popular, de la cual, entre muchas cosas brotó un sentimiento de verdadera inconformidad con las instituciones y funcionarios impuestos, sentir mismo que dio, con el paso del tiempo el nacimiento del nacionalismo mexicano y el movimiento de Independencia, lo cual marcó un punto muy importante y decisivo para México.

1.4.3. LA INDEPENDENCIA.

A lo largo del período colonial la institución municipal se encontraba bajo el yugo del Estado español; sin embargo, a principios del siglo XIX, las municipalidades comenzaron a tomar parte activa en la vida política de aquel entonces. Al ponerse en venta los cargos municipales, el grupo de los criollos fue adquiriendo gran parte de los mismos, y al estar tan cerca de quienes detentaban el poder, comenzaron a darse cuenta de la concentración del poder político de los peninsulares, y empezaron a oponerse ante tal poderío aunque de forma clandestina. Además se postulaban en contra de las riquezas que detentaban los españoles, ya que en ocasiones los propios criollos se veían en la necesidad de pagar por la igualdad de derechos en la obtención de puestos públicos; este tipo de situaciones comenzó a germinar en descontentos entre todas las clases sociales y económicas y seguidamente, comenzaron a surgir grandes planes para el futuro del país.

El ayuntamiento de la Ciudad de México en 1808 fue el primero en manifestar el descontento criollo poco antes de que se gestara la guerra de Independencia; simultáneamente los ayuntamientos de diversas comunidades agrícolas, ganaderas y mineras y comerciales de la Nueva España, expresaron su inconformidad frente a la crisis económica y política que prevalecía.

Durante el periodo independiente la evolución de la institución municipal se vio seriamente afectada, pues su desarrollo descendió del curso que iban tomando los acontecimientos políticos; más aún, ante la gravedad de los

problemas políticos financieros y económicos que ya se mencionó atravesaba el país, el Municipio apareció siempre en segundo plano.

Al concluir el movimiento de la Independencia, hubo de organizarse un nuevo régimen de gobierno: el monárquico constitucional.

De conformidad con el Plan de Iguala firmado el 24 de febrero de 1821 y el Tratado de Córdoba del 24 de agosto del mismo año, el país fue gobernado por una monarquía que tenía en su base un sistema constitucional; se instaló el primer congreso constituyente el 24 de febrero de 1822, encargado del ejercicio del poder legislativo.

Así, el Congreso disuelto por Iturbide y vuelto a reunirse después de la caída de éste, tuvo que decidirse por el establecimiento de un régimen Federal y convocar a un nuevo congreso constituyente, en 1824 México se convirtió en una República Federal y por primera vez en la historia de la nación, se fijaban las bases de su organización política territorial. Una vez reunido el segundo Congreso, éste proclama la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos; dicha ley determinaba la forma de gobierno republicano, representativo, federal y, en cuanto al régimen local, preciso fue que los Estados de la Federación debieran organizar su gobierno y administración interior, pero nada se dijo respecto al Municipio.³⁴

Desde esta manera se fue desarrollando una etapa más de nuestra historia mexicana; sin embargo, aunque la sociedad sufrió grandes y fundamentales transformaciones, la figura del Municipio no siguió la misma suerte, sino que

continuaba rigiéndose bajo las condiciones establecidas en la Constitución de Cádiz por lo que en las demás constituciones no se les daba gran importancia a la institución municipal, a sabiendas de que era la médula del Estado y fundamental para el desarrollo del mismo.

Pero ahí no termina la historia de nuestra institución: pasaremos por otras épocas, las cuales son de gran importancia en la vida política de los Municipios.

1.4.4. LA REVOLUCIÓN.

El porfiriato significó para el Municipio una mayor restricción de su autonomía, pues durante esta dictadura que duró más de treinta años, los ayuntamientos estuvieron sometidos al poder central a través de los prefectos o jefes políticos; las juntas de cabildo eran presididas por éste y gozaban también la facultad de poder disolver los ayuntamientos. El régimen de las jefaturas políticas suprimía en forma total la vida municipal.

La lucha en contra de la dictadura fue el principio de la Revolución, teniendo como recta alcanzar los postulados de justicia social, imposibles de realizarse si no era por medio de una nueva organización política.

³⁴ Robles Martínez, Reynaldo, Opus Citatus, pág 75-78

Los caudillos revolucionarios enfocaron también sus esfuerzos a lograr la participación real de la ciudadanía en la elección de los funcionarios públicos, que habrían de asumir la dirección del país; esto incluía tanto la democratización de la vida nacional en elecciones presidenciales como gobernadores y presidentes municipales.

Así las cosas, podemos decir que fue el movimiento en donde florece la vida municipal como institución, ya que a raíz del Congreso del Constituyente de Querétaro se implanta en la Constitución Política de mil novecientos diecisiete el artículo 115, dándole personalidad jurídica al Municipio. La elaboración del artículo fue objeto de una polémica entre los Constituyentes, según lo asentado en las notas de debates.

Con ello el Constituyente aceptó dicho régimen y por esto el Municipio se consideró libre, ya que sería administrado cada uno por un ayuntamiento de elección directa y no había autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.

Más adelante estudiaremos dichos aspectos fundamentales de la vida política del Municipio contemporáneo.

CAPITULO SEGUNDO.

EL MUNICIPIO A TRAVÉS DE LAS CONSTITUCIONES EN MÉXICO.

CAPITULO SEGUNDO.	PÁGINA.
EL MUNICIPIO A TRAVÉS DE LAS CONSTITUCIONES EN MÉXICO.	48
2.1. LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DE 1812.	50
2.2. LA CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN DE 1814	57
2.3 LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1824	59
2.4 EL CENTRALISMO DE 1836.	62
2.5 LAS REFORMAS DE 1840 Y BASES CONSTITUCIO- NALES DE 1845.	66
2.6 LA CONSTITUCIÓN DE 1857	71
2.7 LA CONSTITUCIÓN DE 1917	74

CAPÍTULO SEGUNDO.

EL MUNICIPIO A TRAVÉS DE LAS CONSTITUCIONES DE MÉXICO.

Todas las sociedades se vieron en la necesidad de regirse y controlarse por una disposición normativa para regular su conducta y una ley en la cual se encontrara plasmada la figura jurídica, las que dependen gubernamentalmente del Estado.

En el presente capítulo nos abocaremos al estudio del Municipio, el cual ha existido y evolucionado en diversas épocas y culturas del mundo, y en México a través de sus diferentes constituciones como leyes fundamentales, el cual, como figura jurídica, ha tenido una gran evolución.

2.1. CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DE 1812.

Después de tres siglos de virreinato, el Municipio se encontraba en crisis, ya que sus facultades eran limitadas y la autonomía les estaba vedada; en 1808 empiezan a surgir ciertos brotes que hacen volver la atención a los Municipios.

Una vez iniciado el movimiento independiente de 1810, se formuló el marco jurídico de la nueva organización política mexicana.

Entre muchas cosas se buscaba la autonomía municipal y la unión a un solo gobierno, por lo que se ven en la necesidad de expedir una Constitución, “la cual al reunirse las cortes en audiencias de importancia y mérito de estos trabajos para formar y discutir el código político que había de regir la monarquía, cuya discusión comenzó en agosto de 1811, y terminó en marzo de 1812, en la cual se expidió la Constitución de Cádiz, jurada en España el 19 de marzo de 1812 y de igual manera se hizo dicho juramento en la nueva España el 30 de septiembre del mismo año y, de acuerdo a dicha Constitución, se reinstalaron los ayuntamientos, así como las seis diputaciones provinciales que en 1812 se habían autorizado para el territorio de la Nueva España”³⁵; la que estaba basada en su totalidad a la buena conducta moral y espiritual de la sociedad.

La Constitución de Cádiz se encontraba comprendida por 10 títulos y 384 artículos, y la institución municipal se encuentra comprendida en el Capítulo del título VI, del artículo 309 al 337, en donde se establecía el régimen y funcionamiento del Municipio.³⁶

“EL GOBIERNO INTERIOR DE LAS PROVINCIAS Y DE LOS PUEBLOS”

CAPITULO I.

DE LOS AYUNTAMIENTOS.

³⁵ Tena Ramírez, Felipe. LEYES FUNDAMENTALES DE MÉXICO. Editorial Porrúa, S.A. México, 1991, Pág. 59

³⁶ Ugarte Cortés, Juan. LA REFORMA MUNICIPAL Y ELEMENTOS PARA UNA TEORÍA CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO. Editorial Porrúa, S.A. México, 1985, pág. 56-59

Art. 309.- Para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos, compuestos de alcaldes o alcalde, 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 estos si hubiere dos.

Art. 310.- Se pondrá ayuntamiento en los pueblos que no 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.

En dichos preceptos podemos observar la existencia de un gobernador de Estado, el cual era nombrado de forma similar a como actualmente se nombra; se le atribuía el cargo o nombre de jefe político y entre sus múltiples funciones tenía autoridad sobre el alcalde municipal.

Para elecciones a diputados tenían que instalarse las Juntas Preparatorias de las elecciones, integrada por la autoridad civil y eclesiástica, así como dos hombres "buenos" de la religión designados por las mismas; estas juntas determinaban los distritos electorales en el territorio de su jurisdicción y tomaban el padrón electoral.

La Junta de México determinó que existiría un diputado por cada 60 mil almas, es decir, se designarían 4 diputados.

Cabe destacar que el proceso electoral duró entre ocho y diez meses debido a los procedimientos complicados de elección.³⁷

Para instaurar al Municipio, las Constitución de Cádiz en su artículo 309, disponía la existencia de Ayuntamiento para el gobierno interior de los pueblos, el cual se integraba por alcaldes, regidores, un procurador y un síndico, presididos por un Jefe Político donde lo hubiese o en su defecto, por el Alcalde.

Los Ayuntamientos se integraban por un número de personas proporcionales al vecindario, los cuales se renovaban periódicamente y eran electos.

Asimismo, cada provincia estaba a cargo de un Jefe Político y de la Diputación respectiva, compuesta por el presidente, que era el Jefe Político, del intendente y siete individuos.

En ese entonces, las funciones de la Diputación era hacendaria más que política.

En los Ayuntamientos de 1812, también se les requerían ciertos requisitos a todos y cada uno de los miembros que iban a intervenir en la administración de los Ayuntamientos, y cada uno de ellos estaba constituido, como ya se señaló, en el artículo 309. Los cargos que desempeñan los ayuntamientos son los siguientes:

³⁷ CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES HISTORIA DEL MUNICIPIO. Textos municipales No 1, 1985, pág 20

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, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia, bajo las reglas que se prescriban.

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

Octava: Formular las ordenanzas municipales del pueblo, y presentarlas a las cortes para su aprobación por medio de la diputación provincial, que las acompaña 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.

Haciendo una comparación con la manera en que estaba organizado el ayuntamiento en la Constitución de Cádiz con la del ayuntamiento moderno, podemos apreciar que se contemplan las mismas cargas y que existían las mismas necesidades que en la comunidad contemporánea; de igual forma, se encontraban organizadas en direcciones para delegar funciones de unas cuantas personas, mismas que forman el ayuntamiento.

Una vez que han sido observados los artículos precedentes contemplados en el título VI de la Constitución, se puede apreciar que se ampliaba el ámbito de acción de los ayuntamientos, ya que eran responsables de la seguridad pública, de la administración de recursos propios, de la recaudación de contribuciones, de la vigilancia de la construcción y reparación de obras públicas y de elaborar las ordenanzas municipales y dicha participación en el Municipio era anual.

Manifiesta Moisés Ochoa Campos, que: "aún cuando permaneció en vigor tres meses en México dicha Constitución, fueron bastantes para hacer resurgir a la

institución municipal, dando entrada nuevamente al pueblo, ya que reinstauró:

1. El sistema de elección popular directa.
2. La no reelección de los funcionarios municipales.
3. Su renovación cada año.

Y de igual manera la innovación de aportaciones fundamentales:

1. La de integración de ayuntamientos por un número de regidores en proporción al número de habitantes.
2. La de declarar el desempeño de los cargos concejales, como obligación ciudadana."³⁸

Sin embargo, la Constitución de Cádiz sentó precedentes negativos, los cuales se incrementaron con el paso del tiempo ya que con el régimen de Centralización quedaron sometidos los Ayuntamientos a través de los Jefes Políticos y se perdió la autonomía Municipal en la materia fundamental para el desarrollo del mismo, la hacienda.³⁹

Es de considerarse que la Constitución de 1917 tiene gran similitud con respecto al Municipio, con la Constitución de Cádiz de 1812.

³⁸ Ochoa Campos, Moisés LA REFORMA MUNICIPAL, Edit. Porrúa, S.A. 4a. Edición, México 1985, Pág. 226

³⁹ Ochoa Campos Moises. *opus citatis*, pág. 226

2.2. CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN DE 1814.

Para el estudio del Municipio en la Constitución de Apatzingán, no se contempla dicha figura jurídica en la misma, ya que se regía en la forma como lo establecía la Constitución de Cádiz, pero la Constitución de Apatzingán o "Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana" del 22 de octubre de 1814, está compuesta por dos títulos y 242 artículos, de los cuales no hay ningún capítulo referente a los ayuntamientos.

Aún con la ausencia de la figura jurídica que nos ocupa dentro del citado ordenamiento legal, no se puede presumir que la esencia del Municipio, la libertad y la autonomía, conceptos fundamentales para el desarrollo de dicha institución, hayan sido olvidados ya que en opinión de algunos estudiosos del derecho "...pero plasma los fundamentales principios de la ideología insurgente y de que, si en varios aspectos sigue lineamientos demarcados por la Constitución Española de 1812, diverge radicalmente de ésta en cuanto a que tendió a dotar a México de un gobierno propio e independiente de España, como lo soñó Hidalgo".⁴⁰

Si bien es cierto que la Constitución de Apatzingán no tiene ningún título referente al Municipio, también lo es que nos habla de la existencia de la soberanía la cual va residir originalmente en el pueblo y el cual lo ejercita a

⁴⁰ Burgoa Orihuela, Ignacio. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Edit Porrua S.A., México, 1991, 8ª edición, Pág 78.

través de la representación nacional (diputados) mismos que poseen las siguientes atribuciones:

A. DICTAR LEYES.

B. FACULTAD DE HACERLAS EJECUTAR.

C. APLICARLAS AL CASO CONCRETO.

“El Decreto Constitucional para la libertad de América Mexicana expedido en Apatzingán el 23 de octubre de 1814, conservo el estado de cosas imperante en aquella época en lo relativo al régimen municipal, al declarar en su artículo 211 que: 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 deroguen”.⁴¹

Por lo que en el caso del decreto de 1814, no hubo ninguna derogación a la de 1812, ya que no contempló al Municipio, por lo que tiene vigencia y permanencia el artículo 309 en adelante de la Constitución de Cádiz.

2.3. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1824.

El mundo entero necesita cambios, siempre y cuando tiendan a mejorar la vida social de la comunidad; éste ha sido el fin del constituyente, y se puede observar a través de las diversas Constituciones que ya hemos estudiado.

Con la independencia de México, surge la Junta Suprema del Imperio la cual decreta la independencia y establece la soberanía de nuestro país: "Que es nación, soberana e independiente de la antigua España"⁴², declaración que se pronunció y se tomó como lema.

"En junio 12 de 1823, el Constituyente, en sesión extraordinaria, acordó que el gobierno puede proceder a decir a las provincias estén al voto de su soberanía por el sistema de República Federada y que no ha declarado en virtud de haber decretado se formen convocatoria para nuevo congreso que constituya a la nación".⁴³

De esta manera se da pauta al Constituyente de 1824, en donde primeramente se forma el Acta Constitutiva el 31 de enero de es mismo año, que reemplaza al constituyente anterior; el 01 de abril de 1824 el Congreso comenzó a discutir el proyecto de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, que con modificaciones fue aprobada por la asamblea el 03 de octubre de 1824, con el nombre de Constitución de los Estados Unidos

⁴¹Ochoa Campos Moisés. Op Cit. Pág 229

⁴²Tena Ramírez, Felipe Opus Citatis, Pág 123

⁴³Tena Ramírez, Felipe Opus Citatis, Pág 153

Mexicanos, firmada el día 04 del mismo mes y año, la cual fue publicada el día siguiente por el Ejecutivo con el nombre de "CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS".⁴⁴

Esta Constitución fue fruto de una enconada lucha entre centralistas y federalistas, la cual se decidió en favor de los últimos, en virtud de que las provincias se inclinaron como firmes partidarios de sistema federal, siendo éste un fuerte apoyo para que triunfara y se plasmara en la nueva Constitución.

En la primera Constitución Federal se establece en el artículo 4o, que: "La nación mexicana adoptará para su gobierno la forma de República, representativa popular y federal", siendo éstos los puntos básicos de su independencia.

Nos señala el maestro Tena Ramírez: "Siendo el acta constitutiva el documento que consignó la primera decisión genuinamente constituyente del pueblo mexicano y en ella aparecieron por primera vez de hecho y de derecho los Estados. ⁴⁵

⁴⁴Ibid., Pág. 153

⁴⁵Tena Ramírez, Felipe DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Editorial Porrúa. S.A., México 1987, Pág 110

Una vez que México se convirtió en República Federal, con los puntos señalados por el maestro Tena, por primera vez la nación fijaba las bases de su organización política y territorial.

Siendo los Estados los que impusieron la Federación (diputaciones provinciales) y el segundo Constituyente sólo arregló la Federación.⁴⁶

Esto se creó como lo señala Emilio O. Rebas después de tanto tiempo por la preocupación de las relaciones del hombre frente al poder público, también lo era la totalidad de los hombres, llamado pueblo frente a ese mismo poder público. Las comunidades eran una parte integrante del Estado y los sujetos que componían al pueblo era hombres de derechos y obligaciones.

Ahora bien, se ha visto que la creación de la Constitución de 1824 ha sido tomada de modelo de la Constitución norteamericana a excepción de los puntos religiosos. El proceso electoral y el consejo de gobierno que fueron copiados de la Constitución Española 1812, por la necesidad de salir de la operación y que hubiera democracia y participación política. De esta manera, observando que la Constitución federal del 24, tomó como base a los Estados para formar la federación, pues para constituir los Estados tiene que haber primeramente Municipios, que son la base de la organización y formación de los Estados.

La Constitución de 1824, cuenta con 171 artículos y Ocho Títulos, aunque en ninguno de ellos nos habla de Municipio pero sí del Estado en su artículo 161

fracción I, de organizar su gobierno y administración interior, sin oponerse a esta Constitución ni al acta constitutiva; sin embargo, nada se dijo en este nuevo ordenamiento respecto al Municipio.

Por lo que respecta a las cuestiones municipales, los ayuntamientos se regularon por muchas de las disposiciones que regían desde la época colonial, que por no oponerse a la Nueva Constitución no fueron derogadas ⁴⁷, y de esta manera fue observado el Municipio en el Estado Federal.

Así, los Estados pudieron promulgar su propia Constitución local, y en forma particular la Constitución del Estado de México de 1824, donde se observa que ésta ya contempla al Municipio. El doctor Luis Mora, al hacer el análisis de la Constitución de 1824, dice: "Establece la división que le sirve de base entre los puntos de alto gobierno y los del gobierno municipal que corresponden a la administración interior de las secciones de población y territorio que se denominan Estados". ⁴⁸

2.4. EL CENTRALISMO DE 1836.

⁴⁶Barragán Barragán, José. TEMAS DEL LIBERALISMO, Editorial U.N.A.M., México, 1978, Pág. 223

⁴⁷CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES. HISTORIA DEL MUNICIPIO, Texto número 1, 1985, pág 30.

⁴⁸Martínez Pichardo, José. EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y JURÍDICA DEL MUNICIPIO EN EL ESTADO DE MÉXICO, DESDE LA ÉPOCA INDEPENDIENTE A EL CENTRALISMO, Revista de la Facultad de Derecho, VI, noviembre 1984, Pág 33

Una vez que el gobierno vio la necesidad de reformar la Constitución de 1824, se crean dos partidos políticos: uno liberal y el otro conservador; en el segundo se adopta un sistema centralista, en el cual el poder se encuentra en manos de un solo hombre y se creó un proyecto de reforma, que fue aprobado por el Congreso, dando fin de esta forma al sistema federal.

En 1836 el Constituyente dividió la nueva Ley Fundamental en siete estatutos, por lo que se le conoce como la Constitución de las Siete Leyes; se promulgaron las siete leyes constitucionales que habrían de establecer las bases de funcionamiento de un nuevo régimen centralista, que era representante de los intereses de una minoría y mediante esas leyes se dividió el territorio de la República en departamentos, los cuales a su vez se dividieron en distritos y estos últimos en partidos; al mando de los departamentos estaban los gobernadores que eran nombrados por el supremo poder ejecutivo, por tanto estaban sujetos casi absolutamente al gobierno del centro, los que no tenían facultades para crear una hacienda propia y el presupuesto de gastos ordinarios les era fijado por el congreso general.⁴⁹

De esta forma, aunque de manera indirecta, se puede observar que la vida municipal sí se contempló en dicha Constitución. Nos dice Muñoz Pérez que la vida municipal es contemplada con más detalle en la Sexta Ley Constitucional denominada "División del Territorio de la República y el gobierno interior de los pueblos".⁵⁰

⁴⁹ CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES. Op. Cit. Pág. 22

⁵⁰ Muñoz Pérez, V. CONSIDERACIONES SOBRE EL MUNICIPIO MEXICANO. Revista de Administración Pública número 91, 1980, pág. 430

Ahora bien, podemos observar que ya se le está dando una participación a la institución municipal como tal, aunque no se puede dejar a un lado la reglamentación de dicha institución, ya que es la parte fundamental para la formación del Estado como tal.

De forma tangible, el Constituyente, tuvo a bien contemplar al Municipio dentro de la Constitución de 1836, ordenamiento legal que tocante a ésta figura versaba de la siguiente manera:

Artículo 22.- Habrá ayuntamientos en las capitales de departamentos en lugares en que los había en el año de 1808, en los puertos cuya población llegue a cuatro mil almas, y en los pueblos que tengan ocho mil, en los que no haya una población, habrá jueces de paz encargados también de la policía, en el número que designen las juntas departamentales, de acuerdo con los gobernadores respectivos.

De igual forma los artículos 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30 y 31 se refieren al ayuntamiento, funcionarios y de cómo suplir las faltas de éstos en un caso determinado; de esta manera podemos ver que la reelección aparece por primera vez en la vida política y se establece la organización administrativa entre las autoridades municipales con el gobernador.

Dicho criterio debe tomarse en cuenta, ya que se puede observar que no se da la intervención directa a la población en forma democrática como se concedía en la Federal, porque en la Centralista, el Gobierno Supremo de la Nación

nombra a los gobernadores de los departamentos, para que éstos nombren prefectos de distrito y subprefectos de los partidos, contando los ayuntamientos con reducidas atribuciones administrativas y las jurisdiccionales de mínima cuantía eran asignadas a los alcaldes, aún cuando se considera que los ayuntamientos deben ser electos popularmente, debe tenerse presente que sólo podían ser electos los ciudadanos que estuvieran en condiciones de hacerlo.

Para poder votar, era necesario que la persona tuviera un capital físico o moral que le produjera por lo menos quinientos pesos anuales, situación que muestra de forma clara lo minimizado de los derechos civiles de las personas, puesto que había una desigualdad plasmada en la Ley. Asimismo, es evidente que en esa época se le había restado autonomía al Municipio.

El 20 de marzo de 1837, se elaboró un Reglamento Provisional para el Gobierno interior de los Departamentos, el cual disponía que en cada Departamento hubiese un Gobernador, nombrado por el Presidente de la República quien era auxiliado por un Secretario General. El Gobernador, entre otras facultades, era quien se encargaba de nombrar a los Prefectos y confirmar los nombramientos de los Subprefectos, también se encargaban de calificar las elecciones de los Ayuntamientos y autorizaban las Ordenanzas Municipales.

Había un Prefecto nombrado por el Gobernador y confirmado por el Presidente de la República en cada cabecera de Distrito, sus funciones eran políticas,

policíacas y administrativas, los cuales residían en la cabecera del Distrito o en cualquier población dentro de su Distrito.

Como la administración era Centralista, era imposible que las autoridades pudieran observar directamente las necesidades del Municipio; en estos términos es difícil crear una Constitución Local autónoma, ya que tiene que estar basada estrictamente en estas leyes constitucionales.

La Constitución Centralista concentra el poder en un solo hombre representado por el Ejecutivo, quien delega funciones a las personas que mejor le conviene y no a las que el pueblo elige.

2.5. REFORMAS DE 1840 Y BASES CONSTITUCIONALES DE 1845.

Todo acontecimiento tiene su vigencia y razón de ser en el momento que se vive, por lo que la humanidad tiene necesidades acordes a su realidad social y precisamente se unen en sociedad para buscar el bien común; una de las vías para lograr el bienestar de la comunidad es estableciendo leyes acordes a dicha realidad social y destinadas a solventar sus necesidades, por lo que en 1840 en busca del bien común, se reforma la Constitución Centralista de 1836, por lo que el 15 de julio estalló en la capital de la República un movimiento federalista a cuyo frente se encontraba Gómez Farías, quienes después de derrotar al presidente Bustamante y apoderarse del Palacio Nacional, llevaron a la cámara de diputados un proyecto con el objeto de dar las

reformas a la Carta de 1836, para lo cual se tuvo en cuenta el proyecto de reforma presentado por los diputados el 30 de junio del mismo año.

De este modo, se abreviaron las sesiones del legislativo para tomar en cuenta las reformas y desaparecer al poder conservador que se plasmó en la Constitución de 1836.

El 28 de septiembre de 1841 se fijan las bases de Tacubaya, en las que se declaraba que se habían cesado los Poderes Supremos con excepción del judicial.⁵¹

Al Municipio se le contempla en el proyecto de 1840 en la sesión cuarta de los ayuntamientos, haciendo mención de esto en los artículos 146 al 151, y se puede observar cómo se tenía organizada y reglamentada la administración municipal, concediéndole un capítulo especial a los jueces de paz.

El proyecto de reforma de las leyes constitucionales, estuvo en estudio y fue revisado, tuvo sus críticas como adhesiones, cambios importantes en cada uno de sus capítulos: el diputado José Fernando Ramírez toma en cuenta cada uno de los capítulos que le fueron expuestos para su revisión, votando por el proyecto que da un punto muy importante: el de la libertad de imprenta, dando con ello un panorama a la libertad de expresión de todos en la medida que queramos, siempre y cuando no perjudiquemos la libertad de los demás.

Asimismo es aceptado el punto donde se dice que todos debemos pedir y exigir nuestros derechos como ciudadanos y hombres ante las autoridades, como es el caso que contempla el diputado Fernando Ramírez en sus capítulos, "Derecho de petición e iniciativa", "Facultades del Congreso", "División de Poderes" y "Consejo de Gobierno".⁵²

Las bases de Tacubaya daban lugar a los proyectos de la Constitución de 1842, y una vez que el Congreso se puso en sesiones se le presentó el proyecto de la Constitución, en el se nombra la forma de gobierno de República popular y representativa, pero algunos de los votantes del Congreso querían que se añadiera la palabra Federal, con lo que no todos estaban de acuerdo y no fue tomado en cuenta por considerarlo peligroso; en dicho proyecto no se tomó en cuenta al Municipio.

El 03 de noviembre de 1842 se forma un nuevo congreso para discutir un nuevo proyecto, en el que igualmente no se toma en cuenta a la figura del Municipio.

El 13 de junio de 1843 se dio en el país un nuevo Código Centralista, conocido con el nombre de Bases Orgánicas de la República Mexicana⁵³, la que se publica el 14 del mismo mes y año; en dichas bases se contempla al Municipio

⁵¹ Tena Ramírez, Felipe LEYES FUNDAMENTALES DE MÉXICO, Op Cit. Pág. 251.

⁵² Tena Ramírez, Felipe Op. Cit. Pág. 294

⁵³ Ochoa Campos, Morsés LA REFORMA MUNICIPAL, Op Cit. Pág. 241

de forma limitada sólo en un artículo, el 4º, señalando que la República se dividirá en departamentos, distritos, partidos y municipalidades.

En el artículo 134 fracción X, se señalan como facultades de la asamblea departamental establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas y reglamentar la policía municipal así como aprobar los planes de árbitros municipales, los presupuestos anuales de los gastos municipales. Nos dice el maestro Felipe Tena, "que mejorando los dos precedentes centralistas, la legislación del imperio emanado de la Intervención Francesa dio normas para la organización municipal, no superadas hasta nuestros días".⁵⁴

Es cierto que los mismos aún se manejan así en su Ley Orgánica y sobre todo en la elaboración de su bando municipal y reglamentos, atendiendo las necesidades que tiene el Municipio.

Es así como en nuestra República Mexicana estuvieron en vigencia las bases orgánicas de 1843 y hubieron movimientos en los cuales se busca la restauración del Federalismo.

El 17 de noviembre de 1845 la Asamblea Departamental de la República, con fundamento en el artículo 134 de las bases orgánicas, estableció que las ciudades, poblaciones, villas o comarcas que tuviesen por lo menos cuatro mil

⁵⁴ Tena Ramírez, Felipe DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, Editorial, Porrúa, S A. México 1917, Pág 149

habitantes, tenían derecho a elegir Ayuntamientos y se integraban los padrones con los datos censales de la parroquia; la elección era indirecta, la importancia de las comarcas determinaba el número de los cuerpos municipales; el ayuntamiento se componía de municipales y síndicos, estos últimos ostentaban la representación jurídica de los ayuntamientos, la asamblea general era de carácter administrativo, legislativo y consultivo.

Las funciones ejecutivas eran desempeñadas por el alcalde; esta estructura tiene gran similitud a la actual, pero es de hacerse notar que la diferencia radica en que el alcalde tenía obligación de reconocer la supremacía del subprefecto, quien podía deponerlo e incluso junto con la totalidad del Ayuntamiento cuando fuera conveniente, en razón de mandato expreso del gobernador, o siguiendo las normas que señalara el gobierno central.

El Plan de la Ciudadela convoca a un "Sexto Constituyente" y por decreto se restablece la vigencia de la Constitución de 1824, con carácter provisional, que cesaría al ser expedida la nueva; este congreso se instaló pero no llevó a cabo la citada labor. Así pues, vemos que por lo que respecta al régimen municipal no hay ningún avance en este período, ya que el centralismo puso en evidencia la inutilidad de las elecciones mismas, en razón de que las autoridades departamentales se reservaban el derecho de anular la elección popular para poder disponer de los Ayuntamientos.

Lo que importaba era el funcionamiento uniforme de la administración a las políticas delineadas por el gobierno central.

Por lo que se desprende que en toda la trayectoria de reformas, ninguna fue propiamente una Constitución; el Municipio siempre se quedó tal como se contemplaba en las bases orgánicas de 1836, y en las demás nunca se preocuparon por establecer las bases de una buena administración municipal, directrices que eran de suma importancia para alcanzar in desarrollo como país, ya que el Municipio es un nivel de los que conforman al Estado Mexicano.

2.6. LA CONSTITUCIÓN DE 1857.

Todo ser humano necesita de cambios para su desarrollo, y es por ello que política y legislativamente tuvo un cambio meses después de las leyes o reformas y de la base constitucional y entra en vigor una nueva Constitución.

Los ataques políticos de las potencias extranjeras debilitaron el bloque conservador, hecho que permitió de nueva cuenta el fortalecimiento del partido liberal y reaparición en la escena histórica como la fuerza activa y revolucionaria de aquella época. Al interior del partido se desenvolvían dos bloques:

1. El ala izquierda, que se conocía con el nombre de "los puros".

2. El ala derecha, que eran "los moderados" ⁵⁵

El objetivo del grupo de los moderados estaba en contra del clero, pero sin aceptar métodos revolucionarios, siendo aquí el partido conservador el de la fuerza económica ya que representaba los intereses del clero y de los españoles ricos.

El movimiento de Ayutla se dirigió a derrumbar al gobierno personal de Santa Anna y a fijar las bases constitucionales que permitieron al pueblo reasumir su soberanía⁵⁶.

El Plan de Ayutla, como Plan Político que era, sólo fijaba disposiciones generales sin ocuparse en detalle del régimen municipal.

Lo político en su momento se enfocaba a la caída de Santa Anna, pero en lo general, establecía que había de cesar en el ejercicio del Poder Público a los funcionarios que hubiesen desmerecido la confianza del pueblo (art. 1), y que se convocaría a un Congreso Extraordinario, el cual se ocupa exclusivamente de constituir a la nación bajo la República representativa popular (art. 5).

En consecuencia, al dar impulso el sistema representativo y popular, auspició la reorganización de los Ayuntamientos, bajo la forma colectiva, lo que fue

⁵⁵ Centro Nacional de Estudios Municipales, HISTORIA DEL MUNICIPIO, Op. Cit. Pág. 33.

⁵⁶ Calzada Padrón, Feliciano. MUNICIPIO LIBRE. FORTALECIMIENTO DEL FEDERALISMO, Edit. U.N.A.M. 1983, Pág. 73

conformado por la Constitución de 1857, en lo tocante a distritos y territorios.⁵⁷

La Constitución de 1857 no contempla la regulación ni organización del Ayuntamiento o del Municipio, sólo hace alusión someramente al mismo en el artículo 74, fracción VI. Sin embargo, esta ausencia en la Constitución Federal no significa que la institución municipal no existiera o que disminuyera su importancia, ya que se encontraba regulada en otras leyes.

La historia política de México comprendida en la etapa que abarca el período de vigencia formal de la Constitución de 1857, demuestra claramente la desaparición de la regulación y organización del Municipio en la Constitución Federal, fenómeno que se corroboró durante el prolongado gobierno de Díaz. En dicho período se agruparían a los ayuntamientos en divisiones administrativas superiores que recibieron nombre de partido, distrito, prefectura o cantón, como se hizo en la Constitución Centralista de 1836

Ochoa Campos señala que "bajo el PORFIRIATO, el régimen de la jefatura política ahogó por completo la vida municipal, ya que dichas jefaturas:

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

⁵⁷ Ochoa Campos, Moisés Opus Citatis, Pág 252

D). Eran de carácter distrital y residían en las cabeceras de distrito o de partido controlando a los ayuntamientos de su circunscripción, concluyendo el auto en que los vicios de esta institución fueron comunes, suprimir toda manifestación democrática y cívica de la ciudadanía, controlar las elecciones, de cometer atropellos y abusos que llegaron a lindar con lo criminal".⁵⁸

Uno de los principales objetivos políticos y sociales del movimiento precursor de la revolución mexicana de 1910 fue la necesidad de que se abolieran las jefaturas y se diera origen a la restauración del Municipio.

2.7. LA CONSTITUCIÓN DE 1917.

La herencia primordial concedida a México, por la revolución de 1910, cien por ciento social, es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y dándole un lugar especial al Municipio, el cual fue objetivo a realizar por Venustiano Carranza, por lo que "los diputados al Congreso Constituyente de 1916-1917, por el contrario, vieron con simpatía la idea de incorporar al texto de la Constitución una reglamentación básica, del régimen municipal."⁵⁹

⁵⁸ Ochoa Campos, Moisés Op. Cit. Pág. 274

⁵⁹ De la Garza, Sergio Francisco. EL MUNICIPIO. HISTORIA Y NATURALEZA. Revista de Derecho de la Universidad de México 1947 Pág. 191

El Constituyente de Querétaro en 1916 es el que llevó el principio de "Libertad Municipal", dándole así al Municipio su individualidad y personalidad como tal y su autonomía política, económica y social.

Ya que los Municipios se han formado independientemente del Estado y han sobrevivido a los cambios experimentados por éste; en tal sentido se puede afirmar que los Municipios son más antiguos que los Estados (JORGE JELLINEK).⁶⁰

Es muy cierta tal afirmación, ya que por varias épocas la vida política del país se ha movido y en varias de las etapas por las cuales se ha hecho historia, México, no le ha dado lugar al Municipio como institución a sabiendas que el Estado mismo está formado por el Municipio y los Estados.

Tomando en cuenta que los Municipios no fueron contemplados en las Constituciones Federales por un largo período, y aunque si lo fueron en las locales, todo parecía indicar que se les había restado importancia, por lo que la debilidad de sus primeros años los hizo víctimas de ataques de autoridades más poderosas, actualmente es necesaria una exacta regulación de la actividad municipal y vigilar la aplicación de las disposiciones ya existentes respecto a nuestra figura de estudio, de esta forma, se ha estimado que deben ser protegidos por medio de disposiciones constitucionales estatales y garantizarle su verdadera libertad de hacienda, condición (sine qua non) de su vida y su Independencia condición de su eficacia.⁶¹

⁶⁰ Jellinek, Jorge. LA SOCIOLOGÍA. Revista Jurídica de 1945, número 87 Pág. 316

⁶¹ Rendón Huerta, Teresita. Op Cit. Pág. 115.

Aún cuando se reunió el Constituyente de Querétaro en 1916, después de largas sesiones de debates para tomar en consideración en la Constitución al Municipio, se llegó a la aprobación del artículo 115 y sus dos primeras fracciones; el texto original en la Constitución de 1917, versa de la siguiente forma:

“Art. 115. Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular; teniendo como base de la división territorial de su organización política, el Municipio libre, administrando cada uno por ayuntamientos de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el gobierno del Estado.--- El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de las fuerzas públicas de los Municipios donde residiere habitual o transitoriamente.--- Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de cuatro años.--- Son aplicables a los gobernadores substitutos o interiores, las prohibiciones del artículo 83.--- El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional a los habitantes de cada uno; pero, en todo caso, el número de representantes de una legislatura local, no podrá ser menor de siete diputados propietarios.--- En los Estados cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente.--- Sólo podrá ser gobernador de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento...”⁶²

⁶² Cámara de Diputados del H Congreso de la Unión. DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO Edit. Porrúa, Tomo 11, pág. 284.

Por lo anterior, todos los planes revolucionarios se vieron logrados por estas bases y esta Constitución, dando al Municipio la organización autónoma de su administración.

Haciendo eco de ese anhelo popular, el Constituyente de 1917 exhibió en el texto constitucional, además de los Poderes de la Unión, tres competencias definidas: la del Estado Federal, la de los Estados miembros de la Nación y la del Municipio en el artículo 115.

Es importante resaltar que se fincó la base, el centro de todo el sistema, pues lo proclamó elemento fundamental de la estructura geográfica, administrativa y política de la nación, y la consecuencia de este principio implantando en la Constitución no fueron llevados a los puntos detallados, quizás porque los constituyentes creyeron que bastaba con asegurar la independencia económica de los ayuntamientos, para hacer que éstos tuvieran vida propia, sin ver que aún asegurada dicha independencia la misma sería insuficiente sin un adecuado sistema de garantía jurídica y sin el reconocimiento de la competencia política propia y primordial que el texto constitucional quiso dar a los ayuntamientos.

Para redactar la fracción II del artículo 115, se nombró una Comisión Integrada por los diputados constituyentes Paulino Machorro Narváez, Heriberto Jara, Hilario Medina y Arturo Méndez, quienes propusieron que la fracción II versara de la siguiente manera: " Los Municipios administraran

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 efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada Municipio. Los conflictos hacendarios 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.”⁶³

Tanto el diputado Jara como el Diputado Medina, pugnaron elocuentemente por la libertad del Municipio, señalando que era imposible pensar en libertad política cuando la libertad económica no esta asegurada, tanto en los individuos como en los pueblos. Los Municipio realmente son tributarios de los Estado, las contribuciones son impuestas por los Estados, por lo que la libertad del Municipio es insignificante, casi inexistente. Señalaba que su libertad no podía tenerse como tal, ya que sólo se concretaba al cuidado de la población y de la policía. No hay un libre funcionamiento de una entidad en pequeño que este constituida por sus tres poderes, mencionaba Jara.⁶⁴

Por su parte, el diputado Medina se refirió a la importancia de que el Municipio administrara libremente su hacienda y más aún, debiera ser quien se encargara de establecer los impuestos municipales, ya que es Municipio quien conoce las necesidades y las limitantes de su población.

⁶³ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO Edit. Porrúa, Tomo 11, pág. 226

⁶⁴ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión Op. Cit. pág. 244-248.

Asimismo, realizó una analogía con las ideas de Aristóteles para que, en sentido inverso del resultado, pudiera aclarar su postura: “ no estaba tan errado Aristóteles cuando quería que sólo fueran los ciudadanos aquellos que tuvieran el tiempo suficiente para consagrarse a la patria, a los negocios públicos, puesto que tenían asegurada su vida económicamente y por eso distinguían perfectamente entre los ciudadanos y los esclavos. Los esclavos, decía él, tienen la obligación de proveer el mantenimiento de los que velan por los asuntos del país. Esta idea, groseramente innoble, si se tiene en cuenta la alta capacidad intelectual de Aristóteles, ha perdurado, sin embargo, como una de las adquisiciones de la inteligencia humana y es un hecho triste, si acaso hay alguna tendencia espiritual e intelectual, pero necesitamos confesarlo que es el fundamento económico, que es la base económica, que es la vida económica la que reglamenta, la que previene, la que garantiza toda la vida individual y social.”⁶⁵

Finalmente, una vez que fueron observadas las diferencias lógicas y políticas del Municipio, el 05 de febrero de 1917 se promulgó la Constitución de dicho año, la cual ya había sido discutida en el Congreso y después de varios días de debates se aprobó la fracción II del artículo 115, por ochenta y ocho votos en favor y 62 en contra.⁶⁶

⁶⁵ *Ibídem*, pág. 244-245

⁶⁶ Rendón Huerfía, Teresita. PRESENTACIÓN Y DEBATES DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL EN EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1916, pág. 371

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

De esa manera el 1º. de mayo de 1917 entra en vigor la Constitución, la cual, en el texto original, en su fracción II dice:

Art. 115. Fracción II. " Los Municipios administrarán libremente se hacienda, la cual se formará de loas contribuciones que señalan las legislaturas de los Estados y que en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades."⁶⁷

Es en este texto en donde se puede ver claramente que tanto el espíritu del Constituyente, como de forma hexagética, que el Municipio fue investido de libertad, no sólo en materia hacendaria, sino en varias materias, nos dice Ugarte Cortés.⁶⁸

Tal razonamiento es muy cierto, ya que el Municipio se encuentra debidamente relacionado con las facultades hacendarias, como las de educación (art. 3), la de 31 fracción IV, de la Constitución, sólo que la calidad de sujeto activo del crédito fiscal recae única y exclusivamente sobre la Federación, los Estados y los Municipios, con la diferencia de que sólo los dos primeros tienen plena potestad jurídica tributaria, no así los Municipios, que no tienen facultades para establecer sus contribuciones, pues según la fracción II del artículo 115 constitucional, administrarán libremente su hacienda, la

⁶⁷ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Op. Cit. pág. 284.

⁶⁸ Ugarte Cortés, Juan. LA REFORMA MUNICIPAL Y ELEMENTOS PARA UNA TEORÍA CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO. Edit. Porrúa, S.A., pág. 172.

cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados.

Podemos observar que se dice que el Municipio es libre, tal consideración, con respecto a los renglones anteriores, vemos que no es así, ya que siempre van a estar sujetos al Estado, porque el Municipio forma parte del mismo y del territorio de los Estados.

De este modo, como apunta el maestro Tena Ramírez, "La autonomía financiera, y con ella la libertad municipal, han quedado a merced de las legislaturas locales y del ejecutivo, que de acuerdo con su conveniencia política, pueden aumentar o disminuir los recursos municipales."⁶⁹

Aún cuando el presidente municipal puede llevar asuntos relacionados con los ayuntamientos, que es la base administrativa de los mismos, su función se encuentra limitada, ya que también se somete a las disposiciones estatales.

La Constitución de 1917 ha sufrido diversas reformas en su artículo 115, desde el día de su publicación hasta este momento y las mismas se dieron en los años de 1928, 1932, 1943, 1946, 1953, 1976, 1977, 1983, 1987, y dichas reformas o adiciones han sido de gran importancia para la administración municipal.

⁶⁹ Tena Ramírez, Felipe DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, Op Cit Pág 134

CAPITULO TERCERO.

RÉGIMEN LEGAL DEL MUNICIPIO EN MÉXICO.

CAPITULO TERCERO.	PAGINA
RÉGIMEN LEGAL DEL MUNICIPIO EN MÉXICO.	82
3.1. CONCEPTO DE MUNICIPIO	85.
3.1.1. ANTECEDENTE ETIMOLÓGICO	85
3.1.2. CONCEPTOS DIVERSOS	85
3.1.3. ELEMENTOS	88
A. POBLACIÓN.	88
B. TERRITORIO.	89
C. GOBIERNO.	90
3.1.4. CARACTERÍSTICAS.	92
3.2. LA AUTONOMÍA.	92
3.2.1 CONCEPTO.	92
3.2.2 TIPOS	95
3.2.3 LA AUTONOMÍA DEL MUNICIPIO EN EL MÉXICO ACTUAL.	102
3.3. ANÁLISIS JURÍDICO DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL	104
3.4. LAS REFORMAS DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL	106
3.4.1 REFORMA DE 20 DE AGOSTO DE 1928	106
3.4.2 REFORMA DE 29 DE ABRIL DE 1933	107
3.4.3 REFORMA DE 08 DE ENERO DE 1943	108
3.4.4 REFORMA DE 12 DE FEBRERO DE 1947	108

3.4.5	REFORMA DE 17 DE OCTUBRE DE 1953	109
3.4.6	REFORMA DE 06 DE FEBRERO DE 1976	109
3.4.7	REFORMA DE 06 DE NOVIEMBRE DE 1977	109
3.4.8	REFORMA DE 03 DE FEBRERO DE 1983	110
3.4.9	REFORMA DE 17 DE FEBRERO DE 1987	111
3.4.10	REFORMA DE 06 DE SEPTIEMBRE DE 1999	111
3.5	ANÁLISIS JURÍDICO DEL ARTÍCULO 94 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE OAXACA	113
3.6	LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL Y SUS LIMITACIONES A LA AUTONOMÍA DEL MUNICIPIO	116
3.7	LAS LIMITACIONES A LA AUTONOMÍA DEL MUNICIPIO POR EL ESTADO Y LA FEDERACIÓN.	117.

CAPÍTULO TERCERO.

RÉGIMEN LEGAL DEL MUNICIPIO EN MÉXICO.

3.1 CONCEPTO DE MUNICIPIO.

3.1.1. ANTECEDENTE ETIMOLÓGICO.

"La voz Municipio surge como concepto Jurídico, y por primera vez en Roma, Proviene de *munus munare* que significa carga, gravamen o prestación, recordemos que a cambio del derecho a autogobernarse los pueblos sometidos debían pagar un tributo, esto es un *munus*. Munis es quien está obligado a las prestaciones, *municipium* es el conjunto de los obligados a pagar el tributo. Y así nace la idea de *com munis*, o sea, quien pertenece con los otros a un Municipio, debiendo participar con ellos de las cargas municipales, en las *munus, munera* o finalmente Municipio.

También se ha querido explicar etimológicamente el término Municipio a través de la voz francesa *commune*, adjetivo plural que significa el conjunto de derechos consuetudinarios de la comunidad; asimismo mediante las voces *Jura communia*, que significa juramento y acción aunada o conjunta."⁷⁰

3.1.2. CONCEPTOS DIVERSOS.

El maestro Petit Dutailis señala:

"Que sin asociación por juramento, juras, no había Municipios, y que esa acción bastaba para que hubiese Municipio."⁷¹

⁷⁰ Robles Martínez. Reynaldo, opus citatus, pág. 138.

⁷¹ Ibid, pág 138

Para este autor, Municipio tiene el mismo sentido jurídico que juramento.

Littre lo define:

“Municipio significa en el régimen feudal el cuerpo de los burgueses de una sociedad o un burgo que han recibido una carta que les da derecho a gobernarse por sí mismos.”⁷²

Ahora bien, la maestra Teresita Rendón Huerta señala:

“El término *municipium* deriva de *Munía Capare*, que era el acto voluntario por el cual la comunidad de habitantes aceptaba las cargas de interés público”.⁷³

Existen algunos autores que al definir al Municipio, le dan importancia fundamental al elemento humano y al vínculo social de vecindad, entre este grupo se encuentran:

Cuesta: “El Municipio es una sociedad de familias e individuos unidos por el vínculo de la contigüidad de domicilio o habitación permanente y por las relaciones y necesidades comunes que de la misma se deriven”.⁷⁴

Colmerio: “El Municipio significa lazo de vecindad y participación en los derechos y cargos comunes”⁷⁵

Y en apoyo de esta postura Adolfo Posada nos dice:

“Lo característico del Municipio es la vecindad. Por eso podría decirse que el Municipio es el núcleo social de la vida humana determinado o definido naturalmente por las necesidades y relaciones de la vecindad; el Municipio, en efecto es esencialmente un núcleo de vecinos, o sea de personas que viven en

⁷²Ibidem. Littre, citado por Dutailh.

⁷³ Rendón Huerta, Teresita. Op. Cit. Pág. 55.

⁷⁴ Ibid. pág. 139

⁷⁵ Ibidem, pág. 139. último párrafo.

un espacio contiguo, seguido, el cual se define según las condiciones reales de la vecindad".⁷⁶

Otros autores le dan gran importancia al elemento territorial.

Mendieta y Núñez: "El Municipio es la circunscripción territorial más pequeña del país y esta bajo el Gobierno inmediato y directo del Ayuntamiento".⁷⁷

Hay criterios con base en el Fin del Municipio.

Gabino Fraga: "El Municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un poder que se encuentra al lado de los Poderes expresamente establecidos por la Constitución; el Municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción determinada".⁷⁸

Miguel de la Madrid: "El Municipio es sociedad natural domiciliada. El Municipio es la comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa...

El Municipio como célula política fundamental y escuela de democracia.

Tres núcleos de gobierno: Federación, Estado y Municipio.

Municipio piedra angular de nuestra vida republicana y Federal."⁷⁹

La Enciclopedia Omciba define al Municipio contemplando los tres aspectos más importantes, el elemento humano, el territorio y el gobierno.

⁷⁶ Ibid, pág. 140

⁷⁷ Ibid, pág. 140.

⁷⁸ Robles Martínez, Reynaldo, opus citatis, pág. 141.

⁷⁹ Ibid, pág 141

“Municipio es, jurídicamente, una persona constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y peculiares intereses, y que depende siempre en mayor o menor grado, de una entidad pública superior, el Estado provincial o nacional”.⁸⁰

Reynaldo Robles: “El Municipio mexicano es una persona jurídica integrada por una asociación territorial que es la base de la división política, administrativa y económica, para alcanzar sus fines y autogobernarse, con sujeción a un orden jurídico superior.”⁸¹

3.1.3. ELEMENTOS.

A. POBLACIÓN.

Los maestros Jellinek y Robles coinciden en que: “Los hombres que pertenecen a un Estado, forman su población.”⁸²

Kelsen. “Una pluralidad de hombres no constituye una unidad, sino porque existen en un orden jurídico unificado”.

Todo Municipio, al ser la célula de organización requiere de una población, pero de una población unida por vínculos de identificación como los que dan un mismo lenguaje, un mismo pasado histórico, las tradiciones, los lazos de sangre, la religión, la educación, e inclusive la alimentación y vestido.

Esto significa que el Municipio es el asiento de la convivencia y no el de la mera coexistencia, siendo necesario que su población tenga relaciones de vecindad, de proximidad, de intereses comunes, de ayuda mutua, de colaboración, de solidaridad, de integración. No basta la simple coexistencia

⁸⁰ Ibid, pág 142, último párrafo

⁸¹ Robles Martínez. Reynaldo Op cit pág 143

⁸² Ibid. pág 143

de respeto, sino es indispensable una amplia identificación entre la población del Municipio, que para no sólo ser un conjunto de humanos, requiere estar organizada en asociación de vecindad.

B. TERRITORIO.

CARLOS F. QUINTANA RODAN, señala: " el territorio aparece como el sustrato básico de la estructura, organización y funcionamiento de los grupos sociales, los que necesitan invariablemente una base territorial donde habrán de ejercer sus actividades... existen varios grupos en los que el territorio constituye su elemento cohesivo y trascendente, por lo que se les denomina grupos territoriales."⁸³

Dentro del ámbito que nos ocupa, se ha estudiado el territorio municipal, principalmente de la siguiente forma:

1. El sistema geométrico o francés: Proviene de las ideas de la Revolución Francesa, la que en su afán de mantener la indivisibilidad del Estado, suprimió toda forma asociacional o intermedia entre el Estado y el individuo en donde imperaba la supremacía de la Ley como expresión de la voluntad general, que dio origen al sistema "que considera que el Estado tiene atribuciones irrestrictas para adaptar la división del territorio a las necesidades de la administración pública, sin considerar las formaciones naturales". El sistema francés desapareció la antigua división natural de sus ciudades, estableciendo una nueva división geométrica artificial, en departamentos y comunas.

2. El sistema natural o suizo: Se basa en el aspecto sociológico y señala que la división del territorio se acomoda a la topografía natural de los lugares a la tradición e historia de los mismos. En este sistema se atiende a la naturaleza

⁸³ Quintana Roldán, Carlos F. Op. Cit. pág. 147

del territorio, por lo que los Municipios se clasifican en urbanos, rurales y mixtos.

3. El sistema mixto o inglés: en este sistema se puede aplicar la división artificial del territorio o bien se puede respetar la división históricamente establecida, esto es, se toma en cuenta las condiciones y las conveniencias para respetar o crear un territorio.⁸⁴

Respecto a la división del territorio en México, el maestro Don José Boza Moreno afirma que: "El territorio nacional viene dividido en multitud de territorios municipales limitados por fronteras particulares, que sirven de solares a los vecindarios... Los polígonos municipales los determina el estado Nacional. En efecto: el Estado Nacional es la única autoridad que tiene jurisdicción para fraccionar el territorio de la nación el polígonos municipales y modificarlos por medio de sus poderes Legislativos y Ejecutivo."⁸⁵

C. GOBIERNO.

Tanto la Constitución Federal en su artículo 115, como las Constituciones locales y sus respectivas Leyes Orgánicas Municipales establecen que el gobierno del Municipio estará cargo de un Ayuntamiento, el cual podemos definir como "el órgano colegiado y deliberante, de elección popular directa, encargado del gobierno y la administración del Municipio, integrado por un presidente, uno o más síndicos y número de regidores que establezcan las leyes de cada estado."⁸⁶

⁸⁴ *Ibid* pág 149 y 150

⁸⁵ *Ibidem* pág 151

⁸⁶ Quintana Roldan, Carlos *Opus citatis*. pág 205

El presidente municipal es quien dirige las sesiones del ayuntamiento, contando con voz y voto para el caso de empate de alguna decisión cuenta con voto de calidad.

Así mismo, es quien cumple y debe hacer cumplir la Ley Orgánica Municipal así como otros ordenamientos o disposiciones legales municipales; es quien ejecuta las determinaciones y resoluciones así como todo tipo de acuerdos del ayuntamiento, es quien ordena la publicación de los Bandos Municipales, Reglamentos y además propone al ayuntamiento los nombramientos del tesorero municipal, secretario y otros servidores públicos; de igual forma, es quien informa al ayuntamiento y a los ciudadanos del Municipio el estado que guarda la administración municipal.

Los síndicos representan jurídicamente al Municipio, defienden los intereses municipales y de manera principal los de carácter patrimonial, deben asistir puntualmente las sesiones del cabildo que hayan sido convocadas, asimismo, vigilan que los oficiales conciliadores cumplan y respeten las garantías individuales que asisten a los detenidos y cuando no hay un Ministerio Público en la localidad o cercanía, realizan las primeras diligencias de averiguación previa.

Por su parte, los regidores son quienes suplen al presidente municipal en sus faltas temporales, deben asistir puntualmente a las reuniones de cabildo y sobre todo, vigilan la rama de la administración pública municipal que les son encomendadas.

3.1.4 CARACTERÍSTICAS.

Fundamentalmente, el Municipio tiene dos características: la Autarquía y la Autonomía.

AUTARQUÍA.

Es un concepto de origen aristotélico, la cual se manifiesta en la capacidad del Municipio para proveer a sus propias necesidades y resolver los problemas económicos, sociales y culturales que afecten a su comunidad.⁸⁷

Señalaba Aristóteles "... Toda ciudad es una especie de comunidad... muchedumbre de ciudadanos para vivir con autarquía, y que toda comunidad está constituida a causa de algún bien..."⁸⁸

"Los objetivos autárquicos y las finalidades inherentes a la autonomía no podrían lograrse sin una organización, es decir, un conjunto de órganos de gobierno que, dentro de su respectiva competencia, ejerzan las funciones públicas tendientes a la consecución de unos y otras."⁸⁹

3.2 AUTONOMÍA.

Es otra de las características de Municipio. Sin embargo, aunque evidentemente Autonomía y Municipio son términos diferentes en su concepción y significado, son indisolubles en su aplicación.⁹⁰ como se demostrará más adelante.

3.2.1. CONCEPTO.

⁸⁷ Burgoa Orihuela, Ignacio. DERECHO CONSTITUCIONAL . Edit. Porrúa, México, 1994, pág. 889

⁸⁸ Covarrubias Dueñas, José LA AUTONOMÍA MUNICIPAL EN MÉXICO Edit. Porrúa, México, 1998, pág. 17

⁸⁹ Burgoa Orihuela, Ignacio Op. Cit. Pág. 889

⁹⁰ Covarrubias Dueñas, José Opus citatis, pág. 16

La Enciclopedia Jurídica Omeba, señala: "El sentido de esta palabra ha variado con el tiempo. Los griegos llamaban "*autonomoi*" y los romanos "*autonomi*" a los Estados que se gobernaban por sus propias leyes y no estaban sometidos a ningún poder extranjero. Éste es el verdadero significado de la palabra, según la cual, autonomía equivale a independencia y sólo puede aplicarse a los Estados independientes. No obstante, de un hecho histórico, surge que no siempre se ha dado a la palabra su verdadera acepción.

Actualmente se habla de autonomías regionales, provinciales y comunales, con distintos alcances, pero nunca con la significación de independencia, sino de descentralización política.

Debe de entenderse en su acepción actual como la facultad de una comunidad de gobernarse a sí mismo, mediante sus leyes propias y por autoridades elegidas de su seno.

También podríamos definirla, dentro del sistema de descentralización política de algunos Estados modernos, como la facultad de algunos territorios subordinados a un Poder Central, de tener su propio gobierno dictar sus leyes y elegir sus autoridades, bajo la tutela del poder central de acuerdo a los principios generales que rigen las instituciones políticas del Estado al cual pertenecen. Tal definición comprende el caso de las provincias en un sistema federal de gobierno como el de la mayoría de los países americanos."⁹¹

Particularmente, me manifiesto de acuerdo con la definición de Carlos F. Quintana Roldán, quien señala que Autonomía proviene del vocablo *autos*, que quiere decir propios y *nomos*, ley. Autonomía, dice, es una voz que proviene del griego antiguo y significa la posibilidad de darse la propia ley. Según otra acepción, es la potestad que dentro de Estado puede ejercer alguna

⁹¹ Enciclopedia Jurídica OMEBA, Tomo I Argentina, 1976, pág. 961

entidad para regir sus propios intereses, con las peculiaridades de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno que le son propios.⁹²

El artículo 2º del Proyecto de Carta Europea de la autonomía local, aprobada en la Conferencia de los Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa, celebrada en Estrasburgo, en octubre de 1981, expresa el concepto de la Autonomía local de la siguiente manera:

1. Se entiende por autonomía local el derecho y la capacidad efectiva de las colectividades locales para regular y administrar, bajo su propia responsabilidad y para provecho de sus poblaciones, una parte importante de los asuntos públicos.
2. Este derecho es ejercido por Asamblea o Consejo, cuyos miembros son elegidos mediante sufragio libre, secreto, igual, directo y universal, pudiendo disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos. Todo ello sin menoscabo de las asambleas de ciudadanos, referéndum u otra forma de participación directa de los ciudadanos que este permitida por la ley.⁹³

En el Cuarto Congreso Municipal Interamericano reunido en Montevideo en 1953, se expresó sobre el asunto:

“Que la autonomía municipal, se caracteriza por el reconocimiento en la Constitución Nacional: a) de la autonomía política, fundada en los principios democráticos; b) de la capacidad económica, con recursos adecuados para el cumplimiento de sus fines y c) de la administración propia de los servicios público locales”. También se declaró “ que el derecho y la competencia de los gobiernos locales deben emanar del Poder Constituyente Municipal, reconocido en la carta fundamental del Estado. La Constitución nacional debe

⁹² Carlos F. Quintana Roldán, DERECHO MUNICIPAL Editorial Porrúa, México 1998 pág 173

⁹³ Carlos F. Quintana Roldán, Opus citatis págs 183-186

establecer la atribución de los Municipios para dictar sus propias ley fundamental.”⁹⁴

En el Sexto Congreso Municipal Interamericano celebrado en Panamá en 1956, se insistió sobre el particular de esta manera:

“1. La autonomía significa potestad de los Municipio para darse sus propias cartas municipales, elegir sus autoridades, organizar su gobierno, dictar sus propias normas, administrar sus bienes y conducir sus actividades financieras. 2. La autonomía Municipal debe estar consagrada en las Constituciones políticas de los Estados, mediante preceptos que definan la Autonomía de la manera más concreta que permita la mejor técnica Constitucional. La autonomía Municipal debe asegurarse constitucionalmente, a cuyo efecto se establecerá el recurso de abuso de poder a favor de los Municipios, así como otros recursos jurisdiccionales que tiendan a consolidar su autonomía.”⁹⁵

3.2.2 TIPOS.

La doctrina del municipalismo más reciente desglosa a la autonomía en varios apartados, que son fundamentalmente, los siguientes:

- a) Autonomía Política: Es la capacidad jurídica del Municipio para otorgarse democráticamente sus propias autoridades, cuya gestión política no deberá ser interferida por otros niveles de gobierno.

En la fracción primera del artículo 115 constitucional, se fundamenta la libertad política del Municipio para elegir, en forma popular y directa, al Ayuntamiento titular de la administración municipal.

⁹⁴ Ibid pág. 191

⁹⁵ Carlos F. Quintana Roldán, *Opus citatus*, pág. 191. último párrafo

Asimismo, se puede ver que esta fracción señala que no existirá ninguna autoridad intermedia entre el ayuntamiento y el gobierno del Estado, eliminando tajantemente a figuras intermedias como las jefaturas políticas y prefecturas, las cuales limitaban la autonomía municipal y entorpecían el desarrollo de los mismos.

De igual forma, esta fracción establece el principio de la no reelección relativa, ya que las autoridades municipales, ya quien esté ocupando un cargo no lo podrá volver a ocupar para el período inmediato siguiente.

Para fortalecer esta autonomía política, en el año de 1983, se realizó una reforma al artículo 115, y en la fracción primera se estableció un procedimiento general, escrito y claro, al que deberán sujetarse las legislaturas locales para suspender ayuntamientos, declarar la desaparición de éstos y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros, ya que desafortunadamente, era práctica viciada que los Estado y titulares del Ejecutivo de esas entidades, con gran facilidad suspendían los ayuntamientos, los declaraban desaparecidos o suspendían el mandato de los integrantes de tales cuerpos de gobierno. En algunas ocasiones, bastaba la opinión discrecional del titular del Ejecutivo local para desconocer o desaparecer a un ayuntamiento, situación que propiciaba conflictos en los Municipios, así como descontento popular por prácticas que iban en contra de la autonomía municipal.⁹⁶

- b) **Autonomía Administrativa:** Es la capacidad del Municipio para gestionar y resolver los asuntos propios de la comunidad en cuanto a servicios públicos, poder de policía y organización interna: sin la intervención de otras autoridades, contando el Municipio, además, con facultades normativas para reglamentar estos renglones de la convivencia social.

⁹⁶ Carlos F. Quintana Roldán. *Opus citatis*. pág. 194

Las fracciones segunda, tercera, quinta y sexta del artículo 115, establecen las bases normativas que fundamentan la autonomía administrativa.

En la fracción segunda, se precisa que el Municipio cuenta con personalidad jurídica propia y podrá manejar su patrimonio conforme a la ley. La doctrina cataloga al Municipio como una persona jurídica oficial carácter público, capaz de adquirir derechos y obligaciones, tanto en la esfera de derecho público o de imperium, como en la esfera de derecho privado o también llamada de coordinación con otras personas físicas o morales.

De igual forma, esta misma fracción segunda señala que los ayuntamientos tienen facultades para expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y otras disposiciones administrativas, pero siempre siguiendo las bases normativas que establezcan las legislaturas de los Estados.

Esta facultad debe entenderse como reglamentaria, ya que los bandos de policía y buen gobierno, así como los reglamentos en cuestión, no requieren el rango de leyes.

Dentro de la fracción tercera, se establece claramente los servicios que estarán a cargo de la municipalidad: servicios que la población requiere la población en forma inmediata para su subsistencia, siendo éstos los de agua potable y alcantarillado; alumbrado público; limpia; mercados y centrales de abasto; panteones; rastros; calles; parques y jardines; seguridad pública y tránsito, entre las más importante, así como las demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los propios Municipios, tomando en cuenta su capacidad administrativa y financiera. Esta fracción deja abierta la posibilidad de que los Municipios que tengan capacidad económica, puedan asumir otros servicios públicos, con el fin de brindar mejores condiciones de vida a su población.

Uno de los grandes avances encaminados a lograr el desarrollo municipal, fue que en el párrafo final de esta fracción tercera, se señala la " asociación de

Municipios” para la prestación de servicios públicos comunes, figura que ya existe en otros países europeos, como España, en donde los Municipios se organizan para abaratar los costos del transporte, por citar un ejemplo de su aplicación vigente ⁹⁷. De igual manera, los Municipios franceses se asocian para alcanzar un fin común en los llamados “syndicats comunes”.⁹⁸

Definitivamente, el Municipio en México debería poner en práctica la asociación con otros Municipios para alcanzar objetivos comunes al brindar servicios más eficazmente y a más bajo costo, no sólo servicios que brinden comodidad, que desde luego, dan un confort a la población que los recibe, sino servicios de primera necesidad, como el abasto de agua, uso común de alcantarillado y drenaje, seguridad pública y de tránsito, que sin lugar a dudas, mejorarían las condiciones de vida de sus habitantes.

Cabe mencionar que actualmente, los Municipios en nuestro país pueden celebrar convenios en los rubros antes citados, o de naturaleza similar, con acuerdo de los respectivos ayuntamientos; pero primero tienen que someterlo a la discusión y aprobación de las legislaturas de los estados y la celebración de dichos convenios será previa su aprobación, situación que se vuelve una verdadera barrera para los Municipios, ya que dicha aprobación requiere forzosamente de tiempo, además de que es una flagrante limitante a la autonomía municipal.

En las fracciones quinta y sexta del citado artículo 115, se le otorga al Municipio amplias facultades, para que dentro del marco de las leyes estatales y federales, formulen, aprueben y administren sus zonificaciones y sus planes de desarrollo urbano; para que participen en la creación y administración de sus reservas territoriales; para que controlen y vigilen la utilización del suelo del territorio municipal y para que intervengan en la regulación de la tenencia urbana.

⁹⁷ "Municipio." Enciclopedia *Microsoft* « Encarta » 2000. © 1993-1999 Microsoft Corporation. Reservados todos los derechos.

⁹⁸ Carlos F Quintana Roldán, *Opus citatis* pág 195-196

También se faculta al Municipio para otorgar permisos y licencias de construcción y para participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas.

Ya en la fracción sexta del multicitado artículo se le da verdadera fuerza para intervenir en los asuntos que le competan, para convenir con la federación y las entidades federativas en lo relativo a la planeación y regulación del desarrollo de zonas de asentamientos humanos conocidos como conurbanos.

En el texto actual la fracción séptima del artículo en comento se conservaba sin modificación alguna desde el texto original, ya en 1999, se realizó su reforma para adecuarlo a la realidad social, el cual establece que la policía preventiva municipal estará bajo el mando del presidente municipal, pero acatará las órdenes del gobernador del estado de que se trate en caso de ser requerido. Es el titular del Ejecutivo Federal quien tendrá el mando de la fuerza pública dentro de los lugares donde resida habitual o temporalmente. Esta disposición es con el fin de evitar conflictos en la decisión de Mando de los cuerpos de seguridad entre las tres esferas de competencias (federal, estatal y municipal).

- c) **Autonomía Financiera:** Es la capacidad del Municipio para contar con recursos suficientes derivados de renglones tributarios exclusivos, así como el libre manejo de su patrimonio y la libre disposición de su hacienda..⁹⁹

Para conocer el verdadero espíritu del Constituyente de 1917, basta con leer lo que uno de los encargados para la realización de la fracción segunda del texto original, planteó en su debate: "No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada..."¹⁰⁰

⁹⁹ Ibid. pág 193-198.

¹⁰⁰ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO Edit. Porrúa, Tomo 11, pág. 226

La autonomía financiera, es quizá, el aspecto más importante, ya que es el sustento tanto de la autonomía política como de la autonomía administrativa. Este aspecto fue el más criticado en la redacción del texto original del artículo 115 constitucional, porque no reglamentó adecuadamente las contribuciones que serían para la municipalidad, lo que desembocó en grandes problemas para los Municipios al momento de fijar cuales serían las contribuciones que podía percibir.

Por lo anteriormente expuesto y sustentado para el reclamo de los Municipios, se modificó la fracción segunda del artículo 115, quedando como fracción cuarta, la cual establece que los Municipios tendrán la libre administración de su hacienda; que ésta se formará con los rendimientos de los bienes que le pertenezcan; con las contribuciones que establezcan las legislaturas de los estados a su favor y que cuando menos deberán ser las relativas a la propiedad inmobiliaria, de su división, consolidación traslación o traslado, mejoría y cambio de valor de los inmuebles; con las participaciones federales que correspondan al Municipio y, con los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo

La deficiente redacción en el texto original sobre la hacienda municipal que aparecería en la fracción segunda del artículo en comento, se ha subsanado al redactarse la fracción cuarta de ese precepto, al establecer en su favor una serie de reglones mínimos de contribución para los Municipios.

La Constitución general establece que los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas funciones relacionadas con la administración de las contribuciones. Estos convenios se pueden estipular en virtud de que algunos Municipios son tan pobres, que no tiene la capacidad y mucho menos la infraestructura que les permita administrarse por sí mismos, sin embargo y afortunadamente, esta situación no es general y sólo procede con los citados Municipios y no con los que si son capaces de auto administrarse.

Cabe mencionar que el hecho de que no todos los Municipios tengan la capacidad anteriormente señalada nos evidencia la precaria situación en el interior del país y que el hecho de que exista no es sinónimo de que dichas condiciones de insuficiencia debiesen existir y más aún, aclarar que esta situación no fue, ni remotamente, la intención del legislador.

En el penúltimo párrafo de su fracción su cuarta se indica que las leyes federales no limitarán la facultad de las entidades federales para establecer las contribuciones que la Constitución estipula en beneficio del Municipio, así como los derechos por la prestación de servicios públicos municipales, en donde las leyes federales no podrán establecer exenciones con relación a tales contribuciones.

Tampoco las leyes locales podrán establecer exenciones o subsidios en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas, salvo los que sean considerados bienes del dominio público de la federación, los estados o de los Municipios ya que éstos estarán exentos de dichas contribuciones. Esta disposición va encaminada a evitar que los organismos privados u oficiales, estén subsidiados o exentos de las contribuciones municipales.

Por último, la fracción cuarta del artículo que comentamos, señala que las leyes de ingresos de los ayuntamientos y la revisión de las cuentas públicas de éstos, la harán las legislaturas de los estados. En 1983, se establece novedosamente, la disposición constitucional por virtud de la cual los presupuestos de egresos deberán ser aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles. De esta forma, se evita que, como anteriormente sucedía, los ayuntamientos remitían a las legislaturas locales el proyecto de presupuesto de egresos para su aprobación, el cual era modificado al antojo de las legislaturas locales, y condicionaba a los Municipios a ejecutar las obras y gastos que a su juicio eran prioritarios.

Esta forma de aprobar el presupuesto de egresos por los propios ayuntamientos, es una garantía más a la autonomía financiera del Municipio.¹⁰¹

3.2.3. LA AUTONOMÍA DEL MUNICIPIO EN EL MÉXICO ACTUAL.

Tanto la figura del Municipio como la autonomía del mismo, se encuentran contenidas en el artículo 115 de nuestra Constitución Política, y si bien nunca se habla en el texto constitucional de "autonomía" sí se utiliza el término de "Municipio Libre", y tomando en cuenta el espíritu del constituyente de 1917 y el contexto histórico en el que se redactó dicho artículo, la doctrina ha atribuido que el concepto de "Municipio Libre" implica autonomía municipal y el propio término de Municipio libre refiere a que no existirá autoridad intermedia entre el Municipio y el gobierno estatal.

Actualmente, se entiende a la autonomía municipal como:

"El derecho del Municipio para que, dentro de su esfera de competencias, elija libremente a sus gobernantes, se otorgue sus propias normas de convivencia social; resuelva sin intervención de otros poderes los asuntos propios peculiares de la comunidad; cuente, además, con reglones propios de tributación y disposición libre de su hacienda, y, finalmente, que estas prerrogativas estén definidas y garantizadas en el ordenamiento supremo del Estado."¹⁰²

La autonomía del Municipio se refiere exclusivamente a la región urbana o rural que comprenda su superficie territorial y debe estar garantizada por

¹⁰¹ Quintana Roldan, Carlos F Op Cit pág 197 y 198

¹⁰² Idibem, pág 192 y 193

ingresos propios, que le permitan cumplir las facultades, atribuciones y cometidos que le otorga la Constitución y las Leyes locales.¹⁰³

Acosta Romero señala: "Sobre el significado de la autonomía municipal, tratadistas de autoridad reconocida han sustentado la tesis de que en un país de régimen federal, como el nuestro, no pueden coexistir dos órganos con autonomía, o sea, las entidades federativas y el Municipio, y consideran, en consecuencias, que los Municipios son entidades Oautárquicas territoriales o descentralizadas por región; sin embargo, se considera que nada impide la existencia de dos entidades autónomas previstas dentro de la Constitución en países de sistema federal, pues la autonomía municipal se refiere exclusivamente al territorio del Municipio y no será tan Amplia como la de las entidades federativas, pero no por ello dejará de ser autonomía."¹⁰⁴

Creo conveniente aclarar que muchos de los problemas con la autonomía municipal, radican en que aunque se ha establecido que la misma deriva de la concepción de Municipio Libre, no se establece en la Constitución General qué significa Municipio Libre, de ahí que los ayuntamientos queden a merced de las administraciones superiores, además de que los medios de control tampoco son precisos, y al no delimitarse el contenido básico de la autonomía, su defensa carece de puntos de apoyo concretos.¹⁰⁵

Además, analizando lo establecido en el punto señalado como 3.2.2. de este trabajo de investigación en donde se desarrollan los tipos de autonomía municipal, se desprende que, aunque el artículo 115 constitucional le otorga una serie de libertades y facultades, el Municipio en vía de hecho realmente se encuentra sujeto a lo que establecen las legislaturas de las entidades federativas a las que pertenezcan, de forma tal que el precepto Municipio Libre podría considerarse, en algunos aspectos, letra muerta, siendo que es

¹⁰³ Acosta Romero, Miguel RELACIONES ENTRE EL MUNICIPIO, LA FEDERACIÓN Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, México 1973 pág. 349

¹⁰⁴ Ibid Pág 350

¹⁰⁵ Covarrubias Dueñas, José Jesús Op Cit pág 71

fundamental que los Municipios alcancen un grado mayor de desarrollo, puesto que esta figura es más que una simple división administrativa de la tierra, sino que es la base de la organización estatal.

También debe tomarse en cuenta que la libertad municipal no es una facultad discrecional de las legislaturas locales o federales, sino es un derecho consagrado en el texto de la propia Constitución General.

Es por eso, que este trabajo de investigación analizará las condiciones en que esta libertad municipal es tratada en las legislaturas locales, y como las condiciones de cada Municipio varían dependiendo del Estado al que pertenezca o de si es rural o urbano para aterrizar la investigación, más adelante me concretaré a analizar la figura municipal en la legislatura local del Estado de Oaxaca.

3.3 ANÁLISIS JURÍDICO DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL

Para analizar la evolución de artículo que nos ocupa, considero necesario presentar el texto original que guardaba en la Constitución General en 1917, partiendo de esta redacción original, le daré seguimiento a todas y cada una de las reformas que ha sufrido este precepto, puntualizando en cada una de dichas reformas, si va o no, acorde con espíritu de Constituyente

TEXTO ORIGINAL DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

TÍTULO QUINTO. DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACIÓN Y DEL
DISTRITO FEDERAL.

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

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

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 sus necesidades.

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

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

Son aplicables a los Gobernadores, substitutos 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.

3.4 . LAS REFORMAS MÁS IMPORTANTES DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Después del intenso debate para establecer la redacción de este artículo en la Constitución de 1917, y particularmente, para redactar la fracción segunda, el Constituyente fijó las bases de cual era la importancia del Municipio y más aún, como quería que éste tuviera su aplicación en la vida práctica.

El Municipio, como todas las demás figuras jurídicas, han tenido que evolucionar y cambiar para adecuarse a la realidad social de la época en que tenga su aplicación y vigencia, de esta forma, analizaremos cual ha sido su desarrollo y evolución dentro de la Constitución General en el año de 1917 hasta la fecha.

3.4.1 REFORMA DEL 20 DE AGOSTO DE 1928.

Esta es la primer reforma que sufre el artículo en comento, realizada dentro del período presidencial de Plutarco Elías Calles.

“En la sesión extraordinaria de la Cámara de Senadores celebrada el martes 22 de mayo de 1928, se dio lectura al proyecto de reformas al párrafo cuarto de la fracción III del artículo 115 Constitucional, aprobado por la Cámara de Diputados.

Este Proyecto de reformas al que se dispensó de todos los trámites, fue aprobado sin discusión por unanimidad de 41 votos y en la sesión

extraordinaria del Congreso de la Unión celebradas el lunes 30 de julio de 1928, se hizo el cómputo de los votos de las legislaturas de los estados y se declaró reformado el párrafo cuarto, fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicándose en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 1928.

Fundamentalmente, la reforma consistió en la reducción del número de representantes populares de la H. Cámara de Diputados mediante un ajuste al sistema de representación proporcional: siete diputados para estados con población menor de 400,00 habitantes, nueve en aquellos cuya población excede de este número y no llegue a 800,000 habitantes y, once en los estados cuya población sea superior a esta última cifra.

3.4.2 REFORMA DE 29 DE ABRIL DE 1933.

La segunda reforma al precepto que nos ocupa, se realizó dentro de período presidencial de Abelardo Rodríguez.

“El Proyecto de reformas de este artículo fue presentado por el comité ejecutivo del Partido Nacional Revolucionario y en la sesión extraordinaria del Congreso General celebrada el lunes 20 de marzo de 1933, se hizo el cómputo de los votos de las legislaturas de los estados y se declaró reformado el artículo que nos ocupa, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de abril de 1933.

El contenido de esta reforma esencialmente fue que se establece la elección directa de los gobernadores de los estados y de las legislaturas locales.

El principio de no reelección se fortalece al prohibir la elección de individuos que hubieren desempeñado el cargo de gobernador con cualquier carácter para el período inmediato. Se dispone que los diputados a las legislaturas de los estados, no podrán ser reelectos para el período inmediato, salvo en caso de los suplentes que no hubieren estado en ejercicio.

Asimismo, se cambia el requisito de vecindad en el estado por el de residencia efectiva no menor de cinco años en él, para poder ser gobernador.

3.4.3 REFORMA DE 08 DE ENERO DE 1943.

La tercer reforma tuvo lugar en el período de Manuel Ávila Camacho, y fue precisamente el titular del Ejecutivo quien presentó la iniciativa.

El texto de la reforma fue aprobado por unanimidad y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 08 de enero de 1943, modificando concretamente la fracción III del artículo 115 constitucional.

Concretamente, se amplía la duración de cargo de gobernador de estado de cuatro a seis años.

3.4.4 REFORMA DE 12 DE FEBRERO DE 1947.

En sesión ordinaria de la Cámara de Diputados celebrada el lunes 20 de diciembre de 1946, se declara adicionada la fracción I del multicitado artículo 115 constitucional, después pasó al ejecutivo para los efectos constitucionales correspondientes, encontrándose en el encargo Miguel Alemán Valdéz.

Durante el debate se habló elocuentemente del papel de la mujer a través de la historia y, particularmente el de la mujer mexicana, sin dejar de lado su papel de soldaderas durante la revolución.

Finalmente, el texto constitucional se aprobó por unanimidad, realzando la importancia de las mujeres mexicanas como partícipes en la vida política del país.

Esta reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 12 de enero de 1947.

Se logra un avance en la participación de la mujer en las elecciones municipales: se les concede el derecho de votar y ser votadas.

3.4.5 REFORMA DE 17 DE OCTUBRE DE 1953.

Esta reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de octubre de 1953, durante el periodo presidencial de Adolfo Ruiz Cortinez, se efectuó a iniciativa del propio presidente.

En resumen, en esta quinta reforma se deroga la disposición que concede voto activo y pasivo a la mujer para las elecciones municipales.

3.4.6 REFORMA DE 6 DE FEBRERO DE 1976.

El presidente Luis Echeverría Álvarez se encontraba en el encargo cuando tuvo lugar la sexta reforma.

El texto conducente del debate se llevó a cabo en la Cámara de Diputados y en la de Senadores, aprobándose y publicándose al día siguiente, el 06 de febrero de 1976.

En este texto, se establece la facultad de estados y Municipios para legislar en materia de planeación y ordenación de los asentamientos humanos y conurbanización en el ámbito de sus competencias, a través de acciones concertadas con la federación.

3.4.7 REFORMA DE 6 DE DICIEMBRE DE 1977.

La séptima reforma se llevó a cabo siendo presidente José López Portillo. El texto conducente del debate se llevó a cabo en la Cámara de Diputados y en la de Senadores, publicándose en el Diario Oficial de la Federación el 06 de diciembre de 1977.

En conclusión, se introduce el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y, del principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los Municipios.

3.4.8 REFORMA DE 3 DE FEBRERO DE 1983.

Esta reforma fue una de las más sustanciosas en cuanto a las modificaciones que sufrió este artículo.

El titular del Ejecutivo Federal, Miguel de la Madrid, fue quien envió la iniciativa a la Cámara de Senadores, el 08 de diciembre de 1982 y define la Municipio como una "sociedad natural domiciliada que ha constituido y sigue siendo en la realidad nacional mexicana una institución profundamente arraigada en la idiosincrasia del pueblo, en su cotidiano vivir y quehacer político."¹⁰⁶

Después de días de debate y de analizar la situación de Municipio en el México de ese momento, se decidió que el texto contemplara aspectos relativos a la libertad municipal económica, administrativa y de gobierno.

Las legislaturas locales podrán suspender Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros, en los casos que la ley local prevenga. Asimismo se les confiere facultades para designar a los Consejos Municipales que concluirán los períodos respectivos.

Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y podrán celebrar convenios con el estado a fin de que éste asuma alguna de las funciones relacionadas con la administración de sus contribuciones.

Los Municipios pueden expedir sus bandos de policía y buen gobierno y disposiciones administrativas de carácter general.

La intervención de los Municipios con el concurso del estado en la prestación de servicios públicos de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito.

¹⁰⁶ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO Edit. Porrúa, Tomo 11, pág. 339-358

El derecho de los Municipios a percibir contribuciones sobre propiedad inmobiliaria, participaciones federales, e ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.¹⁰⁷

1

3.4.9 "REFORMA DE 17 DE FEBRERO DE 1987.

Se realizó durante el período del presidente Miguel de la Madrid, y se modificaron lineamientos estrictamente municipales.

Se depuran los lineamientos estrictamente municipales, en relación con otras cuestiones de derecho local general, al derogarse los lineamientos en relación con la reforma de elección de los ejecutivos y de las legislaturas locales agrarias que se contenían en la fracción VIII; y lo relativo a las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, así con los convenios entre Federación y estados para la ejecución y operación de obras y prestación de servicios públicos contenidos en las fracciones IX y X para incorporarlas al artículo 116.

3.4.10 REFORMA DE 7 DE SEPTIEMBRE DE 1999.

Esta es la última reforma que a modificado este precepto legal, realizándose dentro del periodo presidencial de Ernesto Zedillo Ponce de León, la cual para poder cumplimentar sus modificaciones, en el Artículo Tercero Transitorio de 2000, señala el plazo de 90 días para que, de ser caso, reforme sus leyes locales y de esta forma, observar este mandato constitucional.

En la presente reforma, se señala claramente desde la primer fracción, quienes integran el gobierno del Municipio y establece el número de funcionarios.

¹⁰⁷ibid, pág 418 y 419

Asimismo, señala textualmente que en caso de ausencia de algún funcionario titular, entrará en funciones su suplente. Además, establece que los miembros del Consejo Municipal tendrán los mismo requisitos de elegibilidad que los regidores.

Respecto a la fracción II, se especifica cual es el objeto de las leyes que puede aprobar ya que estas las redacta la legislatura local y el Municipio sólo las acepta, como son: los reglamentos, circulares, decretos, así como las bases generales de la administración pública municipal y los medios de impugnación; acuerdo de dos terceras partes para celebrar acuerdos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al período del ayuntamiento; las normas para celebrar convenios; el procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal pueda realizar servicios que el Municipio no este en capacidad de prestar, previa petición del ayuntamiento; las disposiciones aplicables cuando no hayan bandos o reglamentos y procedimientos para resolver conflictos entre los Municipio y el gobierno del Estado, con motivo de actos derivados de los incisos c) y d);

Los ayuntamientos podrán proponerlas cuotas y tarifas aplicables al cobro de los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria a la legislatura de los estados; de igual forma establece textualmente que la hacienda municipal será administrada por los ayuntamientos; además los Municipios podrán celebrar convenios para la administración y custodia de zonas federales.

También establece que los Municipios se pueden asociar para prestar un servicio de manera eficaz, y caso de ser Municipios de diferentes estados, señala que se debe aprobar por las legislaturas locales.

Señala que las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, serán reguladas por el artículo 123.

Se traslada al artículo 116 el contenido de la fracción VIII donde se señalan la duración en el cargo de los gobernadores.

3.5 ANÁLISIS JURÍDICO DEL ARTÍCULO 94 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE OAXACA.

Para demostrar en un caso concreto que la autonomía del Municipio se ve mermada por la legislación local, ya que esta es quién impone las reglas y los rubros en los que el Municipio va a intervenir, limitándolo en su actuar, lo que desemboca en una limitante en su desarrollo y autosuficiencia, es necesario ver como se aplica la legislación local en materia municipal, por lo que se analizará la legislatura local del estado de Oaxaca en lo que toca al Municipio.

En el texto vigente de la Constitución Política del Estado de Oaxaca, la figura objeto de estudio se encuentra contemplada en el Capítulo III, Del Poder Ejecutivo, en la Sección Cuarta denominada Del Municipio, de los artículos 92 al 119.

Concretamente, en este punto se estudiara concretamente el contenido del artículo 94 del citado ordenamiento legal.

“ Los Municipios libres constituyen entidades con personalidad jurídica y por consiguiente son susceptibles de derechos y obligaciones.

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 establecidas por la Legislatura Local, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Los Municipios, con el concurso del Gobierno del Estado, cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo, los siguientes servicios público:

- a) Agua potable y alcantarillado;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia;
- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastro;
- g) Calles, parques y jardines;
- h) Seguridad pública y tránsito, y
- i) Los demás que la Legislatura Local determine según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios así como su capacidad administrativa y financiera.

Los Municipios del Estado de Oaxaca, 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.

Los conflictos de límites que se susciten entre los diversos Municipios del Estado, podrán ser resueltos por convenios que celebren con aprobación del Congreso. Cuando dichos conflictos tengan carácter contencioso, serán resueltos por el Tribunal Superior de Justicia del Estado.

Los Municipios del Estado y las comunidades indígenas del mismo, podrán asociarse libremente tomando en consideración su filiación étnica e histórica para formar asociaciones de pueblos y comunidades indígenas, que tengan por objeto:

- a) El estudio de los problemas locales;
- b) La realización de programas de desarrollo común;
- c) El establecimiento de cuerpos de asesoramiento técnico;
- d) La capacitación de sus funcionarios y empleados;
- e) La instrumentación de programas de urbanismo; y

ð Las demás que tiendan a promover el bienestar y progreso de sus respectivas comunidades y pueblos.

En todos los programas de urbanización, planeación y regulación de las poblaciones, los Municipios señalarán las áreas naturales protegidas y las reservas territoriales necesarias.

Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de 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 la Constitución Federal, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

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, el Estado 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."¹⁰⁸

En el párrafo segundo de este artículo, se establece claramente que los Ayuntamientos, diferencia del texto que guardaba en este rubro la Constitución Local y la Federal, deben sujetarse a lo establecido por la Legislaturas Locales para expedir sus reglamentos y bandos, entonces pues, es evidente que no hay autonomía en el Ayuntamiento al momento de redactar dichos reglamentos y bandos, puestos que estos deben hacerse bajo la directriz que le señale la legislatura local y en ocasiones, esta directriz se aleja de las necesidades reales de la población municipal.

¹⁰⁸ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS VIGENTE

3.6 LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL Y SUS LIMITACIONES A LA AUTONOMÍA DEL MUNICIPIO.

En el artículo tercero de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, se establece que "El Municipio Libre es una entidad de derecho público, investido de personalidad jurídica con territorio y patrimonio propio, autónomo en su régimen interior y don libre administración de su hacienda"¹⁰⁹, esto es, se señala textualmente que la figura municipal es autónoma para su régimen interior, por lo que se encuentra en posibilidad de darse sus propias leyes, situación que se contraviene flagrantemente por las disposiciones Locales, puesto que en forma contraria a este precepto, la propia legislatura del Estado de Oaxaca, en el artículo 94 párrafo tercero, estudiado en el punto que antecede de la Constitución Local de esa entidad federativa, se establece que si bien los Ayuntamientos están facultados para expedir, exclusivamente en los términos y rubros que las bases normativas establecidas por la Legislatura Local le permitan, y con base en dichas directrices, podrán redactar sus bandos de policía y buen gobierno, así como sus reglamentos, disposiciones y circulares, pero esto lo realizan partiendo de las bases que le fueron establecidas, lo que en ningún momento les permite a los Ayuntamientos de los Municipios de esta entidad federativa, crear sus ordenamientos con base en las necesidades poblaciones o con el fin de innovar en algún rubro, lo que pone al descubierto que si bien el Municipio libre del estado de Oaxaca goza de autonomía consagrada en la Ley Orgánica Municipal, y la Constitución Local le llama Municipio Libre con personalidad y patrimonio propio, el cual puede administrar libremente, es la propia Constitución local la que se contradice al ser la que le impone las bases para darse sus ordenamientos, así como es la que le señala en que rubros va a intervenir, esto es, es la misma que le establece limitantes.

Otra intervención de la Legislatura Local, a mi juicio, una muy grave, es respecto lo que se establece en el párrafo 5 del artículo 94 de la multicitada Constitución Local, así como en el artículo 5 de la Ley Orgánica Municipal de

¹⁰⁹ LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE OAXACA VIGENTE

la misma entidad federativa, en la que se señala que los Municipios pueden coordinarse y asociarse para brindar un servicio de manera eficaz, sin embargo, esto sólo sucede con los Municipios de un mismo estado, y claro, con aprobación de la Legislatura Local y en los términos que le señalen las leyes, lo que los deja en imposibilidad de coordinarse con los Municipios de otros estados, situación que suele ser más apremiante, ya que la mayoría de las veces, habitantes de los Municipios limítrofes no pueden o les es difícil comunicarse o transportarse hacia los centros más urbanizados, donde es más fácil conseguir alimentos y trabajo, en este tipo de casos, sería conveniente que los Municipios limítrofes de Oaxaca, pudiesen suscribir convenios y coordinarse con los de Chiapas así como con cualquier otro Municipio de diferente entidad federativa para poder brindar mejores servicios público y más baratos, beneficiando sobre todo, a sus habitantes.

En la actualidad, algunos países regulan los convenios entre Municipio de diferentes provincias o entidades federativas, tal es el caso de España, en donde los Municipios pueden asociarse para brindar mejores servicios a sus habitantes, con cualquier otro Municipio.

3.7 LAS LIMITACIONES A LA AUTONOMÍA DEL MUNICIPIO POR EL ESTADO Y LA FEDERACIÓN.

A lo largo de todos los capítulos del presente trabajo de investigación, se ha puesto en evidencia que si bien es cierto que el Municipio es la primera y más importante célula para la formación de un Estado, éstos han padecido rezago y se les ha restado importancia a través de su historia en todos los países donde han existido: sólo les han dado importancia y han florecido, cuando la situación política así lo exige y al momento que el poder pende de un hilo, cuando los gobernantes han recurrido a instaurar o más bien reinstaurar con toda su fuerza al Municipio.

Sin embargo, después de que se cimienta el poder y la organización en los pueblos, la institución del Municipio se va relegando hasta que se disminuye su interés e importancia en los círculos de poder, de forma tal, que hasta doctrinalmente, algunos juristas como el maestro Acosta Romero lo colocan como un tercer nivel de gobierno, por abajo del Poder Federal y del Local, cuando en ningún momento el ámbito municipal es menos importante que los dos anteriores, ya que no se encuentra en una situación de jerarquía respecto a los mismos, sino de ámbitos de competencia distintos e igual de importantes.

El Municipio, al ser la forma básica y fundamental de la organización y administración del territorio, debe estar bien regulado, ya que debe tomarse en cuenta que como organización social primaria de alguna manera pudo haber sido la base de la constitución del Estado, además no debe de olvidarse que el Municipio es donde se vive directamente la democracia, ya que los munícipes tiene acceso a la democracia misma a través del voto directo de sus autoridades, esto es por la inmediatez de las personas que conforman su administración.

Por lo anterior este ente jurídico debe gozar de libertad y autonomía para poder desarrollarse y realmente cimentar al Estado, situación que como se ha demostrado con los análisis de los numerales que anteceden, no sucede, ya que tanto las leyes locales como las federales, limitan la autonomía municipal, imponiéndole tanto leyes como arbitrio en sus decisiones, ya que si bien el Municipio y cualquier otro ente dentro del país debe conducirse de forma tal que no contravenga el pacto federal, eso no significa que no pueda organizarse ni autodeterminarse, así como establecer por si mismo, cuales son sus prioridades, sin que tenga que intervenir en estas decisiones íntimas y localistas, las legislaturas de los estados.

Por lo anterior se puede observar que la autonomía o libertad municipal no es del todo segura ya que tiene injerencia el Estado al decidir y redactar sus bandos de policía y buen gobierno y sus decretos, limitando la libertad consagrada en el texto constitucional.

PROPUESTAS.

1. En virtud de que el artículo 115 constitucional ha sufrido 10 reformas y en ninguna de ellas se ha precisado que es Municipio Libre, es necesario que se modifique el texto constitucional a efecto de que se señale con claridad que se entiende por Municipio Libre y cuales son los alcances de esta libertad.

2. En los tiempos actuales se revierte el proceso de legislación al Municipio y contrario al espíritu del constituyente de 1917 se le ha ido restando autonomía, por lo que propongo que este artículo vuelva al texto que guardaba antes de la última reforma, toda vez que en la redacción actual, se limita aún más la facultad de los Municipios para expedir o para darse sus leyes internas, como son los reglamentos, decretos o circulares, ya que es la legislación estatal quien los realiza y el municipio sólo las aprueba.

3. Debido a que los Municipios son diferentes en cada entidad federativa y aún dentro de ellas poseen características especiales, fue necesario que en las Constituciones Locales se legislara para regular al Municipio y para hacerlo de una manera más completa, se crean las Leyes Orgánicas Municipales, las cuales contemplan a detalle, el funcionamiento y la regulación de Municipio, sin embargo, es necesario para darle la fuerza e importancia a la figura que nos ocupa, que dentro de dichas Leyes Orgánicas, se desarrolle el concepto de autonomía municipal y se señalen los alcances de la misma.

4. Al ser las legislaturas de los estados las que se encargan de regular al Municipio, muchas veces no están en contacto con las necesidades reales e inmediatas del mismo, por lo que sólo los sus habitantes saben con precisión cuáles son las carencias más apremiantes, por lo que propongo que los Municipios puedan, bajo su más estricta responsabilidad, celebrar convenios con los Municipios de otras entidades federativas, para de esta forma brindar mejores servicios a sus habitantes.

CONCLUSIONES

PRIMERA. El Municipio tiene sus orígenes en Grecia, con la primaria organización basada en el vínculo familiar como en el de vecindad llamada DEMOS.

SEGUNDA. La unión de varias DEMOS dio lugar al surgimiento de la POLIS, figura jurídica que antecede al ESTADO.

TERCERA. El antecedente del Municipio más evolucionado y de donde surge el Municipio que actualmente existe es en Roma, con la figura denominada GENS.

CUARTA. La definición más antigua que se conoce de Municipio es el vocablo romano MUNIA CAPERE, que era el acto voluntario por el cual la comunidad de habitantes aceptaba las cargas de interés público.

QUINTA. Es en España en donde el Municipio alcanzó su máximo desarrollo a finales de la edad media, ya que al ser invadidos por los árabes, en el siglo XIV., la recuperación del territorio dependía de los Municipios ganados, por lo que fue en esa época que se le dio gran apoyo económico y poder política a cada Municipio.

SEXTA. En México, la figura del Municipio aparece con el calpulli de la época precolonial.

SÉPTIMA. El primer Municipio que se instaura en el México colonial fue el de la Villa Rica de la Vera Cruz, el 22 de abril de 1519, fundado por Hernán Cortés.

OCTAVA. El cabildo de indios fue creado como medio de dominación a los indígenas y para obligarlos a vivir en los centros de población.

NOVENA. Los Ayuntamientos novohispanos intervenían en la obtención de impuestos en rubros similares a los actuales.

DÉCIMA. El Municipio aparece legislado en la Constitución de Cádiz de 1812.

DÉCIMO PRIMERA. El Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana o Constitución de Apatzingán de 1814, aunque no le dedica un capítulo al Municipio, si retoma los conceptos de libertad y autonomía, preceptos esenciales del Municipio.

DÉCIMO SEGUNDA. La Constitución Federal de 1824, señala que el Estado esta facultado para organizar su gobierno y su administración interior.

DÉCIMA TERCERA. En la constitución Centralista de 1836, el Municipio se contempla en las constituciones locales, y se establecen autoridades intermedias entre éstas y el Municipio, tales como los Prefectos y los Subprefectos.

DÉCIMA CUARTA. En las bases de Tacubaya en 1841, se declaran desaparecidos todos los Poderes con excepción de Judicial.

DÉCIMO QUINTA. En las Bases Orgánicas de la República Mexicana, de carácter centralista, se contempla al Municipio, señalando que la República Mexicana se dividirán en Departamentos, Distritos, Partidos y Municipalidades.

DÉCIMO SEXTA. En la Constitución de 1857, se reinstaura el Federalismo y el Municipio queda contemplado someramente en el artículo 74, fracción IV.

DÉCIMA SÉPTIMA. En la Constitución de 1917 es en donde al Municipio adquiere mayor importancia, y se establece que es la base de la división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio libre, dicha precepto legal es producto de largos debates.

DÉCIMA OCTAVA. Aunque ha sufrido 10 reformas en texto constitucional del artículo 115, no se ha establecido con claridad que significa Municipio libre y cuales son los alcances de esa libertad.

DÉCIMA NOVENA. El Municipio en México es autónomo y autárquico.

BIBLIOGRAFÍA

1. ACOSTA ROMERO, ÁNGEL. TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. Editorial Porrúa, S.A. MÉXICO, 1981.
2. ACOSTA ROMERO, MIGUEL. RELACIONES ENTRE EL MUNICIPIO, LA FEDERACIÓN Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. UNAM. Instituto de Investigaciones Sociales. México, 1973. pág. 350.
3. ARNAIZ AMIGO, AURORA. ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO MEXICANO. Revista de Estudios Políticos, Madrid, Centro de estudios Constitucionales, 1977, pág. 251.
4. BARRAGÁN BARRAGÁN, JOSÉ. TEMAS DEL LIBERALISMO GADITANO. Editorial Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1978.
5. BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. DERECHO MEXICANO CONSTITUCIONAL. Editorial Porrúa, MÉXICO 1994. pp 1068.
6. COBARRUBIAS DUEÑAS JOSÉ DE JESÚS. LA AUTONOMÍA MUNICIPAL EN MÉXICO. Editorial Porrúa, S.A., México. 1998. pp.431.

7. DE LA GARZA, SERGIO FRANCISCO. EL MUNICIPIO. HISTORIA, LA SOCIOLOGÍA Y LA FILOSOFÍA POLÍTICA. JUN 1915.
8. DELGADILLO GUTIÉRREZ, JOSÉ HUMBERTO. PRINCIPIOS DE DERECHO TRIBUTARIO. Editorial LIMUSA. MÉXICO 1990.
9. DELGADILLO GUTIÉRREZ, JOSÉ HUMBERTO. ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Editorial LIMUSA. MÉXICO 1986.
10. FLORES MARGADAN, GUILLERMO. EL DERECHO PRIVADO ROMANO. Editorial ESFINGE. S.A. MÉXICO 1985.
11. GRECA, ALCIDE. EL SISTEMA DE ECONOMÍA MIXTA EN LA REALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS. UNIVERSIDAD NACIONAL DEL LITORAL, SANTA FE, ARGENTINA. 1941.
12. GUERRERO, OMAR. LA TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Editorial HARLA, MÉXICO 1986.
13. OCHOA CAMPOS, MOISÉS. LA REFORMA MUNICIPAL. Editorial PORRUA. S.A. MÉXICO 1985.
14. QUINTANA ROLDÁN CARLOS F. DERECHO MUNICIPAL. Editorial Porrúa, México, 1998, pp. 636.

15. RENDON HUERTA, B. TERESITA. DERECHO MUNICIPAL. Editorial PORRUA, S.A. MÉXICO 1985.
16. TENA RAMÍREZ, FELIPE. LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO. 1808- 1991. Editorial PORRUA, MÉXICO 1991.
17. VILORO TORANZO, MIGUEL. INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO. Editorial PORRUA, S.A. MÉXICO 1980.

LEGISLACIÓN.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE OAXACA.
LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE OAXACA.

ENCICLOPEDIAS.

1. ENCICLOPEDIA GROLIER, HISTORIA UNIVERSAL, JAQUES PIRENE. EDITORIAL CUMBRE, TOMO I y IV. MÉXICO 1979.
2. ENCICLOPEDIA ILUSTRADA, MÉXICO A TRAVÉS DE LOS SIGLOS.
3. ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA, TOMO I, ARGENTINA, 1976, pág. 1031.

4. ENCICLOPEDIA MICROSOFT® ENCARTA® 2000. © 1993-1999 MICROSOFT CORPORATION. RESERVADOS TODOS LOS DERECHOS.

FOLLETOS.

1. EL DESAFÍO MUNICIPAL. SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES. 1985.
2. HISTORIA DEL MUNICIPIO, CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES. (TEXTOS MUNICIPALES), NÚMERO I, 1985.
3. COORDINACIÓN GENERAL DE APOYO MUNICIPAL, GUÍA TÉCNICA DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL, CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES, MÉXICO 1990.

DICCIONARIOS.

1. PALOMARES DEL ÁNGEL, JUAN. DICCIONARIO PARA JURISTAS. Ediciones MAYO, MÉXICO 1981.

2. DE PINA, RAFAEL. DICCIONARIO DEL DERECHO. Editorial PORRUA, MÉXICO 1985.
3. RALUY POUDEVIDA, ANTONIO. DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Editorial PORRUA, S.A. MÉXICO 1982.
4. DOEZIS, MICHEL. DICCIONARIO DE SINÓNIMOS Y ANTÓNIMOS Y PARÓNIMOS. Editorial LIBSA. MADRID 1991.