

318509

6  
2y.

**UNIVERSIDAD INTERCONTINENTAL**

**ESCUELA DE DERECHO**



**MUNICIPIO LIBRE COMO ELEMENTO BASICO  
PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DEL PAIS  
(REF. Y AD. AL ART. 115 CONST.)**

**T E S I S**

**Que para obtener el Título de  
LICENCIADO EN DERECHO**

**p r e s e n t a**

**SANTIAGO RUIZ DE CHAVEZ ALDAPE**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



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.

## I N D I C E

	PAG.
INTRODUCCION	1
<b>1. ANTECEDENTES DOCTRINALES</b>	<b>1</b>
1.1 Epoca Antigua	4
1.2 Epoca Actual	32
1.3 Conclusiones	37
<b>2. LA GESTACION MUNICIPAL Y EL NACIMIENTO DE LOS AYUNTAMIENTOS</b>	<b>39</b>
2.1 Breve Historia del Premunicipio o Municipio Prehistórico	39
2.1.1 La Gens Griega y su Diferencia con el Calpulli -- Azteca	41
2.2 El Origen y Desarrollo del Municipio Primitivo Indígena	42
2.2.1 El Calpulli y su organización	42
2.2.2 La Ciudad	43
2.3 Del Municipio Natural Prehispánico al Municipio Político Mexicano	44
2.4 El Nacimiento de los Ayuntamientos	45
2.5 Conclusiones	46
<b>3. LA INFLUENCIA DEL REGIMEN MUNICIPAL ESPAÑOL</b>	<b>47</b>
3.1 Roma y el Municipio Ibérico	47
3.1.1 La Roma Imperial	47
3.2 La Invasión Goda	57
3.3 De la Dominación Árabe al Exterminio de la Libertad Municipal	57
3.3.1 El Concilium	58
3.3.2 El Esplendor Municipal del Siglo XII y su Decadencia	58
3.4 Conclusiones	60
<b>4. LOS ESPAÑOLES Y EL NUEVO MUNDO</b>	<b>62</b>
4.1 La Conquista, el Municipio y el Primer Ayuntamiento del -- Continente Americano	62
4.2 La Colonización	64
4.2.1 La Organización Municipal Colonial	65
4.2.2 Los Ingresos de los Cabildos Españoles	68
4.2.3 Cuadro Sinóptico de la Estructura Administrativa -- Hacendaria Colonial	69

	PAG.
4.3 Las Intendencias Francesas del Siglo XVIII	70
4.4 Los Criollos y la Actividad Municipal del Siglo XIX	70
4.4.1 La Constitución de Cádiz de 1812	71
4.4.2 La Perspectiva Municipal Conservadora y Liberal	72
4.4.3 Castillo Velasco y la Asamblea Constituyente de 1857	72
4.5 El Movimiento de 1910 y el Municipio Revolucionario de - -	74
Nuestro Siglo	74
4.6 Conclusiones	75
5. EL MUNICIPIO MEXICANO CONTEMPORANEO	77
5.1 El Libertador de los Municipios	77
5.1.1 El Decreto de 12 de Diciembre de 1914 que adiciona -	
el Plan de Guadalupe	78
5.2 El Controvertido Proyecto Constitucional de 1917	79
5.2.1 El Debate Sobre el Proyecto del 115 Constitucional -	
de 1917	80
5.3 La Reglamentación del Régimen Municipal en las Constitucio <u>n</u>	
<u>nes de las Entidades Federativas</u>	87
5.4 El Municipio y los Partidos Políticos	88
5.4.1 Algunos Regímenes y el Municipio	89
5.5 La Situación Actual del Municipio Mexicano	93
5.5.1 El Marco Jurídico del Municipio Mexicano	101
5.5.1.1 Facultades y Atribuciones de los Municipios	104
5.5.2 La Organización Municipal	105
5.5.3 El Patrimonio Municipal	110
5.5.4 Relaciones entre el Municipio, Federación y Entida <u>d</u>	
<u>es Federativas</u>	111
5.5.4.1 Las Relaciones del Municipio con otros Mun <u>ic</u>	
<u>ipios y con los Particulares</u>	113
5.5.5 Los Servicios Públicos Municipales	115
5.5.6 El Desarrollo Municipal	116
5.5.7 Conclusiones	118
6. LA REFORMA AL ARTICULO 115 DE LA C.P.E.U.M. DEL MES DE DICIEN <u>B</u>	
<u>BRE DE 1982</u>	122
6.1 La Iniciativa de Decreto del 6 de Diciembre de 1982 que -	
Reforma y Adiciona el 115 Constitucional	122

	PAG.
6.2 La Comparecencia del 20 de Diciembre de 1982 que Amplia las Motivaciones de la Iniciativa Presidencial de Reformas y Adiciones del Artículo 115 Constitucional.	135
6.3 Dictamen de las Comisiones Correspondientes de la Cámara de Senadores Sobre la Iniciativa de Decreto que Pretende Reformar el Artículo 115 Constitucional.	151
6.4 Ponentes del 15 de Febrero de 1983 en apoyo a las Reformas de 1982	160
6.5 Conclusiones	196
9. CONCLUSIONES GENERALES	200
10. BIBLIOGRAFIA GENERAL	202

## INTRODUCCION

El sistema Jurídico de un país se encuentra estructurado bajo los criterios - más diversos y escalas valorativas, que si bien, pueden ser irreconciliables entre sí, proporcionan una jerarquización de las normas jurídicas. Sin embargo, la columna vertebral de todo sistema legal será su derecho constitucional; centro y marco jurídico de la normatividad de una sociedad.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se erige como nuestra Carta Magna, rectora y guía de los criterios jurídicos y legales que dan existencia a la vida social mexicana, encaminando, en su aspecto programático, a la sociedad hacia el bien común, a través de la paz y seguridad de todos y cada uno de los miembros que la integran.

El artículo 115 Constitucional formaba parte del aspecto regulador de la realidad Social y estructural de nuestra nación: EL MUNICIPIO

Según la demanda ideológica de la revolución Mexicana, la regulación del municipio se presentaba como prioritario y esencial para la vida jurídica del país. Una vez que este ente jurídico fue formado presentó un proceso de deterioro y corrupción (en su sentido metafísico), que amenazaba en convertirse en células negativas de nuestra estructura social, política y jurídica.

Hubo que retomar los lineamientos esenciales de la función municipal y corregir sus desviaciones negativas para fortalecer y hacer de él un ente con funcionalidad y vitalidad jurídica que revitalizará al sistema integral y se convirtieran en instrumento de cambio social en beneficio de sus integrantes.

Las reformas que sufrió el artículo 115 Constitucional en 1982 fueron fundamentales para sacar de su letargo al municipio e hicieron de este artículo un elemento programático de nuestra Carta Magna. Una vez realizada la reforma jurídica, la implementación de ésta ha sido preocupación fundamental de la administración de nuestro Sr. Presidente, Miguel de la Madrid Hurtado. Quién con entusiasmo y entereza política ha sabido conducir al Municipio por caminos de progreso, autosubsistencia y autonomía.

La presente tesis se erige como un estudio académico cuya pretensión principal la constituye el buscar las raíces histórico-sociales que dan origen y legitiman la existencia del Municipio.

La presente exposición se encuentra dividida en los siguientes capítulos:

1.- ANTECEDENTES DOCTRINALES. Capítulo en el que presenta una serie de presupuestos teóricos fundamentales para entender al municipio.

2.- LA GESTACION MUNICIPAL Y EL NACIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS. Exposición en la que se buscan las raíces prehispánicas y clásicas del Municipio.

3.- LA INFLUENCIA DEL REGIMEN MUNICIPAL ESPAÑOL. Parte en la que se presentan una serie de reflexiones sobre la influencia que ejerció la colonización española en el municipio mexicano.

4.- LOS ESPAÑOLES Y EL NUEVO MUNDO. Conjunto de reflexiones e investigaciones sobre la confrontación de los dos mundos, el prehispánico y el español, para dar origen a una entidad municipal sui generis.

5.- EL MUNICIPIO MEXICANO CONTEMPORANEO. Una vez realizado el análisis histórico-social del municipio se plantean las principales directrices, bajo las que se ha desarrollado el municipio en la actualidad.

6.- LA REFORMA AL ARTICULO 115 DE LA C.P.E.U.M. DEL MES DE DICIEMBRE DE 1982. Capítulo que contempla la reforma y sus vicisitudes para llegar a formar parte del texto Constitucional.

7.- CONCLUSIONES GENERALES. Parte en la que expongo los resultados a los que llegué después de haber elaborado la presente investigación.

Pongo a consideración de esta Universidad Intercontinental, Escuela de Derecho la presente tesis, que de ningún modo pretende ser un estudio exhaustivo sobre el particular, sino un acercamiento teórico al tema y una respuesta a una inquietud personal.

## 1. ANTECEDENTES DOCTRINALES

Si por doctrina entendemos lo que dice la Enciclopedia Jurídica Española: "Conjunto de principios o máximas y de preceptos motivados: -- opinión de uno o varios autores sobre determinada materia: enseñanza de un sistema de conocimientos que se da para la instrucción de alguien: Conjunto de principios y conocimientos que, respecto de una misma materia jurídica, sustentan de acuerdo a la generalidad de los -- autores que han escrito sobre ella".<sup>1/</sup>

O lo que nos dice la Enciclopedia Jurídica Omeba: "Doctrina, del -- latín doctor, doctoris, derivada a su vez de doceo, enseñar, la voz designa lo afirmado como sabido, o impuesto en su carácter por una -- escuela determinada. La doctrina difiere, por lo tanto de la ciencia y de la teoría; de la primera, porque ésta hace referencia a un conjunto de conocimientos comprobados y explicados, y de la segunda, porque por teoría se entiende una forma especial del conocimiento -- científico, que procura unificar diversas leyes sobre un aspecto de la realidad. Esto es el sentido en que, en Metodología del Derecho, se habla de las doctrinas de los juristas o doctrinas jurídicas, -- para hacer referencia a las tesis sustentadas por los juristas con -- respecto a un problema de Derecho. Pero a pesar de ello, la doctrina (las opiniones de los jurisconsultos) no puede considerarse como una fuente formal del Derecho. Tiene únicamente valor moral, fuerza de razón escrita, cuando es aceptada por un núcleo considerable de -- autores y aparece fundada en razones poderosas expresadas por los -- jurisconsultos".<sup>2/</sup>

Y por municipio: "o municipalidad, jurídicamente una persona de Derecho Público, constituida por una comunidad humana, asentada en un -- territorio determinado, que administra sus propios y peculiares inte

---

1/ Enciclopedia Jurídica Española, Tomo XII, Barcelona 1910, Francisco Sels, Editor, págs. 477-478

2/ Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo IX, Buenos Aires, 1977, Edit. -- Dris Kill, S. A., págs. 960-961.

reses, y que depende siempre, en mayor o menor grado, de una entidad pública superior, el Estado provincial o nacional, que cuenta con -- una población, un territorio y una autoridad común a todos sus habitantes. Población que por su mayor densidad y por las relaciones de vecindad que crea entre sus habitantes, define mejor al municipio. De esa aglomeración de gentes surge un sistema de preocupaciones -- generadoras de servicios comunes, que constituye la materia de un -- régimen local o municipal. Sin embargo, no todo núcleo denso de personas ubicado en un territorio determinado y sujeto a una autoridad común, dependiente ésta a su vez de otra autoridad de mayor jerarquía institucional, constituye un Municipio. A esto debe agregarse un -- elemento volitivo, una libertad jurídica de elección, sin la cual no existe municipio. El territorio municipal se caracteriza habitualmente por un escaso tamaño, aunque no deba esto tomarse en términos absolutos, pues la creciente urbanización del mundo contemporáneo -- está produciendo conglomerados humanos que hace sólo un siglo hubieran sido considerados monstruosos, ocupando superficies cada vez más extendidas. El municipio debe además contar con una autoridad común a todos sus habitantes, cuyo fin sea la satisfacción de las necesidades de la población que puedan ser satisfechas, por sus propios -- medios, sin necesidad la ayuda de otros organismos estatales. Para realizar esta obra que le es propia, el municipio requiere un cierto grado de autonomía, que suele caracterizarse en los siguientes principios: 1º) la libre elección de sus autoridades por la población -- del municipio; 2º) la administración de sus propios intereses sin -- dependencia del gobierno central; 3º) la autosuficiencia financiera".<sup>2/</sup>

O como lo hace la Enciclopedia Jurídica Española: "Municipio, término de capital importancia en el Derecho Política y Administrativo: -- considerado el municipio como un sujeto de derecho, y como un generador de un orden de relaciones jurídicas, constituye el objeto de una rama, cada día más robusta, distinta y substantiva, de la Enciclopedia Jurídica: el derecho municipal, el cual tiene sus bases en la -- Constitución del Estado de que cada municipio forme parte, y en la -- propia naturaleza específica del Municipio mismo, como agrupación -- social y como conjunto o sistema de servicios: los servicios municipi-

<sup>2/</sup> Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XXIII, Barcelona, 1910, Francis  
co Selix, Editor, pags. 126-127.

piales. Aunque el término de municipio revista hoy, en el Derecho -- Positivo de los distintos pueblos una significación definida, esta -- significación no es en todos la misma: antes bien cambia de Estado a Estado. Por otra parte, cambia también el valor sociológico, político y jurídico de la palabra, según el punto de vista desde el cual -- se la considere. De una manera general, quizá pueda decirse que -- Municipio es un término de significación histórica y política estricta, concreta, en su origen romano, término que luego, en el proceso evolutivo de los pueblos, y en cada pueblo, de las instituciones se aplica a agrupaciones territoriales diversas, de condición política-distinta, para alcanzar, por fin el valor de un término filosófico -- en el Derecho, en la sociología política, y en la ciencia del Estado. En efecto; es bastante corriente, como luego veremos designar bajo -- el nombre general de Municipios, determinadas formas o grados de -- vida social o política, territorial o de espacios condensados en -- agrupaciones de mayor o menor complejidad, que se estiman necesarias en momentos dados de la evolución total humana. Y esto no obstante, el Municipio conserva, además su valor histórico especial, en el -- régimen político de los Estados modernos, valor que, según queda -- dicho, cambia de Estado a Estado, dependiendo su significación concreta de las especiales condiciones particulares nacionales del respectivo proceso institucional, y de la condensación alcanzada por el -- concepto en las diversas fórmulas legislativas.

La palabra Municipio (Municipium) es de significación romana en su -- origen. Aplicase, en un principio, a ciertas ciudades de Italia que Roma va conquistando. Es entonces el Municipio una de las condiciones o tratamiento a que Roma sometía, o que otorgaba, a los pueblos-conquistados, y expresaba el hecho de una comunidad política subordinada a Roma, pero conservando una autonomía más o menos amplia. Ciertas ciudades de Italia recibieron la civitas entera, o la civitas -- sine suffragio. Estas ciudades constituyeron los Municipia: el -- cives municeps que tenía el derecho de ciudadanía romana (commercium, connubium), pero no los políticos (el sufragio). Después de las -- leyes Julia (90 a.C.) y Plautia Papiria (89 a.C.) desaparece la distinción entre los Municipios y ciudades confederadas, persistiendo, -- no obstante, las diferencias en cuanto al régimen local. La base -- esencial, en cierto modo sociológica, del Municipio, consiste en el

núcleo de vida colectiva distinto, definido sobre un territorio dado, vida intensa y densa: un centro de atracción o de defensa. Municipio expresa la condición política del núcleo en relación con un Poder dominador, Imperium; situación esencialmente distinta de la Ciudad - Estado, griega, que es independiente, y de la civitas Romana, que tiene el Imperio frente o sobre el Municipio. La idea de éste se resume en la autonomía, sin independencia política: autonomía para regir los propios intereses locales, a diferencia del Poder de Roma, que ejercía otros derechos propios, supremos, en relación con intereses no locales. Así un lugar cuyos asuntos locales se hallasen - - intervenidos desde afuera, no era para los griegos y romanos clásicos una ciudad en el verdadero sentido. La primera lección que la historia municipal del Imperio Romano nos da, es ésta: que la fuerza del Poder Romano aumentó incalculablemente gracias a la amplitud - - dejada a la libertad local; que su gran época se apoya en un vasto sistema de autogobierno cívico; que mientras se mantuvo la libertad municipal floreció el Imperio y que cuando el despotismo domina las municipalidades, la decadencia de la gran estructura imperial se con suma rápida y fatalmente".<sup>4/</sup>

Este capítulo es de mucho interés dentro de nuestro estudio, ya que al conocer lo que los autores de la antigüedad y de nuestra era piensan sobre la etiología municipal, ampliamos nuestra visión acerca de la estructura de nuestros municipios, para que así podamos emitir un criterio objetivo sobre la realidad que impera en nuestro sistema municipal y proponer ante los imperfectos las soluciones más adecuadas.

1.1 Epoca Antigua

Desde que surgen las sociedades más desarrolladas en la antigüedad - por diversas causas y necesidades, los pensadores se han preocupado por demarcar la existencia del elemento municipal en la sociedad.

En la antigua Grecia Platón sostenía que la polis se originaba por las necesidades diferenciadas de los hombres y la división del trabajo, producto de dichas necesidades.

<sup>4/</sup> Enciclopedia Jurídica Española, Tomo XXIII, Barcelona, 1910, Francisco Seix, Editor, pag. 126-127

Por su lado Aristóteles afirmaba que el origen de la Polis fue la -- unión de las colonias familiares para integrar una comunidad autosuficiente.

Años más tarde durante la época medieval el Santo Obispo de Hipona - Agustín, escribe en su obra la Ciudad de Dios: "Dos amores fundaron las dos Ciudades: la terrena, el amor propio, que llega hasta menospreciar a Dios; y la Celestial, el amor a Dios, hasta llegar al desprecio de sí mismo: unos hombres viven según el hombre, y otros -- según Dios".<sup>5/</sup> Su pensamiento sobre el Estado se define sobre las siguientes ideas: "¿qué son los reinos sin la justicia, sino grandes bandas de ladrones, y qué es una banda de ladrones sino un pequeño reino? No desesperemos, pues, de los ciudadanos del reino celeste -- cuando les veamos comprometidos en los asuntos de Babilonia, haciendo algo terrenal en una república terrenal. Si el Estado coincidiese necesariamente con la Ciudad de Babilonia, ningún cristiano -- podría legítimamente ocupar cargos en el Estado, ni siquiera ser ciudadano. Hay alguna justicia incluso en un Estado pagano, pero la -- verdadera justicia exige que se rinda culto que a El se debe, y la -- Roma pagana no rindió ese culto, sin embargo la Roma pagana fue evidentemente un Estado. La sociedad es una multitud de criaturas -- racionales asociadas de común acuerdo en cuanto a las cosas que aman, si las cosas que aman son buenas, se tratará de una sociedad buena, pero si las cosas que aman son malas se tratará de una sociedad mala. Es el cristianismo lo que hace a los hombres buenos ciudadanos. El Estado en sí mismo, como instrumento de fuerza, tiene sus raíces en las consecuencias, en una institución necesaria. Ningún Estado está más perfectamente establecido y preservado que el que se fundamenta y se vincula a la fe y a la concordia firme, cuando el bien más alto y verdadero, a saber, Dios, es amado por todos, y los hombres se -- aman en El los unos a los otros sin fingimiento, puesto que se aman unos a otros por razón de El. La Iglesia es, pues, la única sociedad realmente perfecta, y es claramente superior al Estado, pues que, si el Estado debe tomar sus principios de la Iglesia, no puede estar

<sup>5/</sup> COPLESTON, Frederick. HISTORIA DE LA FILOSOFIA. Barcelona, 1969, - Ariel Ediciones, Vol. II, pág. 93.

por encima de ésta, ni siquiera a su mismo nivel".<sup>6/</sup>

Posteriormente en el siglo XII Santo Tomás de Aquino al plantear su teoría política establece: "El Estado es una institución natural -- fundamentada en la naturaleza del hombre. El hombre no es un individuo aislado que pueda alcanzar su fin simplemente como un individuo, mediante la utilización de su propia razón individual; el hombre es, por naturaleza, un ser social o político, nacido para vivir en comunidad con otros hombres. Es necesaria la división del trabajo, por la cual un hombre puede dedicarse a la medicina, otro a la agricultura. Pero el signo más evidente de la naturaleza social del hombre es su facultad de expresar sus ideas a otros hombres por medio de su lenguaje. Eso pone de manifiesto que el hombre está naturalmente -- adaptado a la sociedad, más que a cualquier otro animal gregario, -- más, incluso, que las hormigas y las abejas. La sociedad es, pues, natural al hombre. Pero, si la sociedad es natural, también lo es el gobierno. Donde quiera que haya una multitud de criaturas con un bien común a alcanzar, debe haber un poder común dirigente. En el universo en general los cuerpos inferiores son gobernados por los -- superiores, según las disposiciones de la providencia divina. Así, pues, lo que vale para el universo en general, y para el hombre como individuo debe valer también para la sociedad humana. Si la sociedad y el gobierno humano son naturales, Dios quiso la sociedad humana y el gobierno político, y no tenemos derecho a decir que el Estado sea simplemente el resultado del pecado. El hombre es por naturaleza un ser social, pero una vida social común de muchos individuos no podría existir a menos que hubiese alguien para dirigir y atender el bien común, y si un hombre hubiera sido simplemente eminente en conocimiento y rectitud, no habría sido conveniente que no tuviese la oportunidad de ejercitar su sobresaliente talento para el bien -- común, mediante la dirección de las actividades comunes. El Estado es una institución por derecho propio, con un fin propio y una esfera propia. El Estado es una sociedad perfecta (communitas perfecta), es decir, tiene a su disposición todos los medios necesarios para la consecución de su propio fin, el bonum-commune de los ciudadanos. La

<sup>6/</sup> COPLESTON, Frederick., op. cit., pags. 94-96

consecución del bien común exige en primer lugar la paz dentro del Estado, entre los ciudadanos; en segundo lugar, la dirección unificada de las actividades de los ciudadanos ad bene agendum; en tercer lugar, que se provea adecuadamente a las necesidades de la vida; y el gobierno del Estado se instituye para asegurar esas condiciones necesarias para el bien común. La Iglesia es una sociedad superior al Estado, el cual debe subordinarse a la Iglesia en asuntos referentes a la vida sobrenatural; pero eso no altera el hecho de que el Estado es una sociedad perfecta, autónoma dentro de su esfera propia. La parte se ordena al todo como lo que es imperfecto a lo perfecto, y puesto que el individuo es una parte de la sociedad perfecta, es necesario que la ley tenga su mira en la felicidad común. El individuo se ordena a la comunidad, de la que forma parte, como a un fin. La soberanía política procede de Dios, fue dada por El al pueblo como un todo, y delegada por ese al gobernante o gobernantes efectivos; el gobernante no posee su soberanía sino para el bien de todo el pueblo, y no para su bien privado, y si abusa de su poder se convierte en un tirano, cuya deposición es legítima especialmente si el pueblo tiene derecho a procurarse un rey. No debe hacerse gobernante a nadie que sea probable que se transforme en un tirano. La mejor constitución será de hecho una constitución mixta, en la que sede algún lugar a la aristocracia y también a la democracia, en el sentido de que la elección de ciertos magistrados debe estar en manos del pueblo. Hay tres tipos de gobierno buena (la democracia observante de la ley, la aristocracia y la monarquía) y tres malas formas de gobierno (la democracia demagógica e irresponsable, la oligarquía y la tiranía); la tiranía es la peor de las formas malas y la monarquía es la mejor de las formas buenas. La monarquía proporciona una unidad más estricta y conduce más a la paz que las otras formas; además, es más natural, pues es análoga al gobierno de la razón sobre las demás funciones del alma y al del corazón sobre los otros miembros del cuerpo. Además las abejas tienen su reino, y Dios gobierna sobre toda la creación. Pero no es fácil que se consiga el ideal de que el mejor hombre sea el monarca, y en la práctica, la mejor constitución es, como hemos visto, una constitución mixta en la que el poder del monarca sea moderado por el de los magistrados elegidos por el pueblo. La tarea del gobernante consiste en promover el bien público y para hacerlo así ha de promover el bienestar económico de los

ciudadanos. La ley es una ordenación de la razón para el bien - común, hecha y promulgada por quien tiene el cuidado de la comunidad. Como el hombre es un ser social, la sociedad política es necesaria para que su naturaleza pueda cumplirse; pero la vocación del hombre a vivir en una sociedad política debe ser vista, a su vez a la luz del fin último para el que el hombre ha sido creado. Las formas de gobierno pueden cambiar, pero el hombre mismo tiene una esencia o naturaleza permanente y fija, y en esa naturaleza se fundamenta la necesidad y la justificación moral del Estado".<sup>7/</sup>

En 1573 el jurista semi-alemán Francisco Hotman asienta en su obra la Franco-Galia: "Los antiguos reyes de Francia debían su corona a la elección, eran elegidos para ser reyes bajo ciertas leyes y condiciones que les limitaban, y no como tiranos con un poder absoluto, excesivo e infinito ya que el pueblo podía pues, quitar la corona a quien no respetaba las condiciones establecidas. Una realeza revocable no era una realeza absoluta, sino un gobierno mixto, el mejor tipo de gobierno: el que asocia y atempera el triple elemento real, aristocrático y popular, y en el cual la aristocracia sirve de intermedio nato entre la autoridad real y la autoridad popular, naturalmente enemigos".<sup>8/</sup>

Juan Bodino en 1576 a través de su obra intitulada La República, al respecto y como respuesta a Hotman afirma: "República es un recto gobierno de varias familias y de lo que les es común, con potestad soberana. La República sin potestad soberana, que une todos los miembros y partes de aquella y todas las familias y colegios en un cuerpo, no es ya República. La soberanía es esa fuerza de cohesión, de unión de la comunidad política, sin la cual ésta se dislocaría. Es la potestad absoluta y perpetua de una República. La soberanía es absoluta ya que es menester que aquellos que son soberanos no estén en modo alguno sujetos al mando de otro y que puedan dar leyes a los súbditos y quebrantar o anular las leyes inútiles para hacer otras...

<sup>7/</sup> Copleston, Frederick., op. cit., pags. 399-410

<sup>8/</sup> Jacques Chevallier, Jean. Los Grandes Textos Políticos Desde Maquiavelo Hasta Nuestros Días. Madrid, 1980, Edit. Aguilar, Edición 7a. pág. 37.

Por eso la ley dice que el príncipe está absuelto (absolutus) del poder de las leyes. El príncipe soberano, exento de las leyes de sus predecesores, lo está también de las suyas propias; no se puede atar de las manos aún cuando lo quisiese. La soberanía puede teóricamente residir en la muchedumbre (democracia) o en una minoría (aristocracia) como en un solo hombre (monarquía). Pues los signos de soberanía son indivisibles, ya que quien tenga la potestad de dar la ley para todos, es decir, demandar o prohibir lo que quiera, sin que se pueda apelar ni oponerse siquiera a sus mandatos, esos prohibirán a los demás hacer la paz o la guerra, recaudar impuestos y prestar fé y homenaje sin su permiso... de tal manera que será menes ter siempre llegar a las armas hasta que la soberanía quede en un príncipe, o en la menor parte del pueblo, o en el pueblo entero. República mixta no es más que corrupción de República, régimen bastardo y engañoso cuadro, ya que la soberanía, soberanía absoluta reside en un solo príncipe en tanto todas las leyes de la naturaleza nos guían a la monarquía. La familia, modelo de la República no tiene más que un jefe. Así vemos que todos los pueblos de la tierra, desde la máxima antigüedad, y cuando eran guiados por una luz natural no tenia otra forma de República que la monarquía, a saber: los asirios, medos, persas, egipcios, indios, partos, macedonios, celtas, galos, escitas, árabes, turcos, moscovitas, tártaros, polacos, daneses, españoles, ingleses, africanos. A pesar de que teóricamente la soberanía puede residir tanto en una multitud (el pueblo) o en una minoría (aristocracia) como en un solo príncipe, pero en la práctica solo la monarquía encuentra esta soberanía, no puede ser ni subsistir, propiamente hablando, sino en la monarquía, pues nadie puede ser soberano en una República a no ser uno solo. Si son dos, o tres, o varios ninguno es soberano. Y no se puede imaginar que un cuerpo de varios señores, o de un pueblo entero, ostente la soberanía sin que ésta tenga verdadero sujeto o apoyo, sin que tenga un jefe con poder soberano para unir a los unos con los otros. Los prudentes y virtuosos son menos numerosos en todas partes, de modo que, con la mayor frecuencia, la parte más sana y mejor será constreñida por las más numerosas a plegarse al apetito de un imprudente tribuno o de un des vergonzado discursador. El monarca soberano se puede unir a la parte más sana y menor y elegir hombres sabios y entendidos en los negocios del Estado, mientras que la necesidad obliga en el Estado popu-

lar y aristocrático a recibir en consejo a los prudentes y a los -- locos conjuntamente. Pero en cuanto a las leyes divinas y naturales todos los príncipes de la tierra están sujetos a ellas, y no está en su potestad contravenirlas sino quieren ser culpables de esa Hejestad Divina. Y entre estas leyes de la naturaleza figura en primer término el respeto a la libertad natural de los súbditos y de su propiedad. La monarquía real o legítima es aquella en que los súbditos -- obedecen las leyes del monarca y el monarca las leyes de la naturaleza, conservándose la libertad natural y la propiedad de sus bienes a los súbditos. La soberanía absoluta e indivisible no admite, bien entendido, ninguna mezcla, su ejercicio que es el gobierno es susceptible de combinaciones diversas. La monarquía legítima está gobernada popularmente cuando el príncipe concede empleos y beneficios de -- una manera igualitaria, sin atender a la nobleza ni a las riquezas, ni a las virtudes. El rey prudente debe gobernar su reino armónicamente, entremezclando con mesura a los nobles y a los plebeyos, a -- los ricos y a los pobres, pero con tal discreción que los nobles ten gan sin embargo alguna ventaja sobre los plebeyos".<sup>2/</sup>

En 1651 cuando Cromwel reina sobre Inglaterra convertida en República después de haber mandado al patíbulo a Carlos I Estuardo, Tomas -- Hobbes escribe en Londres el Leviathón o la materia, la forma y la -- potencia de un Estado eclesiástico y civil en el cual sobre nuestro objetivo se observa lo siguiente: "Ese gran Leviathón que se llama cosa pública o Estado (Commonwealth), en la latín civitas, y que no es otra cosa que un hombre artificial, aunque de una talla mucho más elevada y de una fuerza mucho mayor que las del hombre natural, para cuya protección y defensa ha sido imaginado. En él, la soberanía es un alma artificial, puesto que da la vida y el movimiento al cuerpo -- entero. La recompensa y el castigo son sus nervios. La opulencia -- y las riquezas de todos los particulares son su fuerza. Salus populi, la salud del pueblo, es su función. La equidad y las leyes son para él una razón y una voluntad artificiales. La concordia es su -- salud; la sedición su enfermedad, y la guerra civil su muerte. En -- el comienzo de todo está el movimiento. El hombre es un mecanismo.

<sup>2/</sup> Jacques Chevallier, Jean.- op. cit. pags. 40-49

Del movimiento nace la sensación. El objeto de la adhesión o del odio es el mal. Lo que se llama felicidad existe cuando nuestros deseos se realizan con un éxito constante. El poder es la condición sine qua non de esta felicidad. Riquezas, ciencia, honor, no son sino formas de poder. Hay en él un deseo perpetuo, insesante de poder que no se acaba más que con la muerte. Pero el hombre no vive solo, tiene semejantes, esa es su condición natural. Para todo hombre, otro hombre es un competidor, óvido como él de poder bajo todas sus formas. Competencia, desconfianza recíproca, avidez de gloria o de reputación, tiene por resultado la guerra perpetua de todos contra todos, tal guerra impide toda industria, toda agricultura, toda navegación, todo confort, toda ciencia, toda literatura, toda sociedad, pues el hombre es un lobo para el hombre: homo homini lupus. En semejante guerra nada es injusto ni puede serlo ya que allí donde no hay poder común no hay ley: en tal guerra no hay propiedad, no hay tuyo o mío distintos sino que sólo pertenece a cada uno lo que puede coger y durante el tiempo que lo puede conservar. Bajo pena de destrucción de la especie humana es menester que el hombre salga de este estado. La posibilidad de salir de él la posee el hombre, pero dada la naturaleza humana se sabe que, a despecho del temor a la muerte y de los preceptos de la razón, tal acuerdo no será observado, a menos que un poder irresistible, visible y armado del castigo no constriña a los espantados hombres, este poder irresistible es el Estado o cosa pública, Commonwealth, el hombre artificial, que lo constituirán los hombres naturales por medio de un pacto voluntario concluido entre ellos para su protección, para salir, sin temor a recaída, del espantoso estado de naturaleza; para su liberación, para su salvación, sin embargo, la naturaleza no ha puesto en el hombre el instinto de sociabilidad, el hombre no busca compañero sino por interés, por necesidad; la sociedad política es el fruto artificial de un pacto voluntario de un cálculo interesado. El traspaso a un tercero, mediante contrato concluido entre cada uno y cada uno, del derecho natural absoluto que cada uno posee sobre toda cosa: ese es el artificio que constituirá a los hombres naturales en sociedad política. La voluntad única de ese tercero (que puede ser un hombre o una asamblea va a constituir la voluntad de todos y a representarlos a todos). Este tercero, por su parte es completa

mente extraño al contrato por el cual la multitud se ha comprometido mutuamente en su beneficio, ninguna obligación le liga, pues armado del derecho de representar a cada uno de los miembros de la Commonwealth (Civitas, Estado), posee por ello, tanto poder y fuerza que puede gracias al terror que inspira, dirigir las voluntades de todos hacia la paz en el interior y hacia la ayuda mutua contra los enemigos del exterior. Cuando el representante es un hombre, entonces el Estado es una monarquía. Cuando es una asamblea de todos los que se unen, entonces en una democracia o Estado popular. Cuando es una asamblea compuesta solamente de una parte de los que se unen, es lo que se llama una aristocracia. No puede haber otra clase de Estado, porque es indispensable que uno o más de uno, o todos posean el soberano poder que es... indivisible, entero. Cada una de estas formas no tiene la misma aptitud para mantener la paz y la seguridad; la monarquía tiene la siguiente ventaja que la constituirán los hombres naturales por medio de un pacto voluntario concluido entre ellos - para su protección, para salir, sin temor a recaida, del espantoso estado de naturaleza; para su liberación, para su salvación, sin embargo, la naturaleza no ha puesto en el hombre el instinto de sociabilidad, el hombre no busca compañero sino por interés, por necesidad; la sociedad política es el fruto artificial de un pacto voluntario de un cálculo interesado. El traspaso a un tercero, mediante contrato concluido entre cada uno y cada uno, del derecho natural absoluto que cada uno posee sobre toda cosa: ese es el artículo que constituirá a los hombres naturales en sociedad política. La voluntad única de ese tercero (que puede ser un hombre o una asamblea va a constituir la voluntad de todos y a representarlos a todos. Este tercero, por su parte es completamente extraño al contrato por el cual la multitud se ha comprometido mutuamente en su beneficio, ninguna obligación le liga, pues armado del derecho de representar a cada uno de los miembros de la Commonwealth (Civitas, Estado), posee por ello, tanto poder y fuerza que puede gracias al terror que inspira, dirigir las voluntades de todos hacia la paz en el interior y hacia la ayuda mutua contra los enemigos del exterior. Cuando el representante es un hombre, entonces el Estado es una monarquía. Cuando es una asamblea de todos los que se unen, entonces en una democracia o Estado popular. Cuando es una asamblea compuesta solamente de una parte de los que se unen, es lo que se llama una aristocracia.

No puede haber otra clase de Estado, porque es indispensable que uno o más de uno, o todos posean el soberano poder que es... indivisible, entero. Cada una de estas formas no tiene la misma aptitud para mantener la paz y la seguridad; la monarquía tiene la siguiente ventaja que le es propia; todo hombre, y por tanto, todo gobernante piensa en su interés personal, en el de los suyos, en el de sus amigos, su tendencia natural es anteponerlo al interés público; si existe un régimen que haga coincidir a las dos clases de interés, éste será el mejor régimen. Ahora bien: en la monarquía el interés personal del soberano coincide con el interés público. Las riquezas, el poder y el honor de un monarca no pueden venir más que de las riquezas, de la fuerza y de la reputación de sus súbditos. Ningún rey puede ser rico, glorioso, ni gozar de seguridad, si sus súbditos son pobres o despreciables, o... débiles. Para que reine la paz bien supremo, todos han abandonado en favor del soberano, su derecho natural absoluto sobre todas las cosas. Con su renuncia, con esta transmisión definitiva e irrevocable, los hombres se han despojado voluntariamente de su libertad de juicio entre el bien y el mal, sobre lo justo y lo injusto. Se han comprometido a tener por bueno y justo lo que ordena el soberano; por malo e injusto, lo que prohíbe. No es concebible por parte de ellos, recurrir a nadie contra la legitimidad de las órdenes del soberano. Todo lo que él hace se considera que lo hacen ellos mismos; quejarse de él es quejarse de sí mismos. Hay que elegir entre la guerra perpetua de todos contra todos, fruto de la ausencia del poder absoluto y la paz, fruto del poder absoluto. Dividir el poder es disolverlo. Los fragmentos del poder se destruyen mutuamente; se convierte en otras tantas fracciones, en otras tantas personas soberanas. Verdadera enfermedad del cuerpo social; es como si un hombre viese salir de cada uno de sus flancos otros hombres con una cabeza, brazos, un pecho y un estómago suyos. Si el soberano se debilita hasta el punto de no poder asegurar a los súbditos la protección que es su único fin, los súbditos quedan desligados toda obligación".<sup>10/</sup>

<sup>10/</sup> Jacques Chevallier, Jean, op. cit. pags. 50-67

Bossuet con su política sacada de la Santa Escritura de 1609 publicada hasta 1709 por su sobrino apunta: "La Providencia gobierna a los hombres y a los Estados, no de una manera vaga y general sino de un modo muy particular: verdadero dirigismo divino. El hombre está hecho para vivir en sociedad. Los hombres no tienen sino un mismo fin y un mismo objeto que es Dios. Ellos deben amarse los unos a los otros por el amor a Dios; son todos hermanos; los une el interés mismo. La sociedad humana establecida con tantos lazos sagrados ha sido violada y destruída por las pasiones, desde entonces ya no podían estar unidos, a menos de someterse todos juntos a un mismo gobierno que los regulase a todos; cada particular, por lo demás, gana con ello, encontrando en la persona del soberano más fuerza que a la que había renunciado en su provecho: toda fuerza de la nación reunida para socorrerle. Todo el mundo puede hacer lo que quiere, nadie hace lo que quiere; donde no hay amor, todo el mundo es amor; donde todo mundo es amor, todo el mundo es esclavo. Tal es la anarquía. Según la Escritura, Dios ha sido verdadera y visiblemente rey al comienzo del mundo, luego, que la primera idea de mando y de autoridad humana les vino a los hombres de la autoridad paternal. De la monarquía, aristocracia y democracia, la mejor forma de gobierno es: De la autoridad, que la real y hereditaria es la más propia para el gobierno, sobre todo cuando va de varón a varón y de primogénito a primogénito. La monarquía es la forma de gobierno más común, la más antigua y también la más natural. Todo el mundo comienza, pues, por monarquías, y casi todo el mundo se mantiene en ellas como en el estado más natural. Los hombres nacen todos súbditos, y el imperio paterno que los acostumbra a obedecer, los acostumbra también a no tener más que un jefe: Nunca se está tan unido como bajo un solo jefe; nunca tan poco, se es más fuerte, porque todo se hace en cooperación. No hay división, que es el mal esencial de los Estados, la causa más segura de su ruina, sino fuerza y duración. Tal gobierno se perpetua, en efecto, por las mismas causas que perpetúan al género humano. Cada pueblo debe aceptar, como un orden divino, el gobierno establecido en su país, porque Dios es un Dios de paz y quiere la tranquilidad de las cosas humanas. Todos los gobiernos legítimos los toma Dios bajo su protección, cualquiera que sea su forma, respecto al orden

establecido, que se supone legítimo mientras no se demuestre lo -- contrario. La monarquía es sagrada. Los príncipes obran como ministros de Dios y como sus lugartenientes en la tierra. Atentar contra ellos es un sacrilegio, su persona es sagrada por serlo su cargo, por ello el obedecerlos es obligación de conciencia; ellos por su parte deben respetar su propio poder, del cual Dios, que se lo dió, les pedirá cuentas, no deben emplearlos más que para el bien público, pero, aún cuando no lo hiciesen, hay que respetar en -- ellos su cargo y su ministerio. Hay que obedecer inclusive, a los príncipes importunos e injustos, y hasta los príncipes paganos -- como lo hacían los primeros cristianos. La monarquía es absoluta. El príncipe no debe dar cuenta a nadie de lo que ordena: sin esta autoridad absoluta no puede ni hacer el bien ni reprimir el mal; su poder debe ser tal que nadie pueda escapar de él. Cuando el príncipe ha juzgado, no hay otro juicio. El príncipe se puede corregir a sí mismo cuando conoce que ha obrado mal, pero contra su -- autoridad no puede haber otro remedio que su autoridad. No hay -- fuerza coactiva contra el príncipe. Sólo al príncipe le pertenece el mandato legítimo; sólo a él pertenece, también, la fuerza coactiva... en un Estado nadie debe estar armado más que el príncipe, -- de otro modo, todo cae en confusión, y el Estado, en la anarquía. Quien seda un príncipe soberano pone en su mano al mismo tiempo, -- la soberana autoridad de juzgar y todas las fuerzas del Estado... poner la fuerza en otro sitio es dividir el Estado; es arruinar la paz pública; es hacer dos amos contra este oráculo del Evangelio: nadie puede servir a dos amos. La autoridad real debe ser invencible, puesto que si hay en un Estado alguna autoridad capaz de detener el curso del poder público y de entorpecerlo en su ejercicio, -- nadie está en seguridad. El único contrapeso verdadero del poder: el temor a Dios. La monarquía es paternal. Los reyes ocupan el -- lugar de Dios, padre del género humano; se hizo a los reyes según el modelo de los padres. El padre es bueno, humano, dulce, afable, igualmente el gobierno, por su naturaleza es dulce, firme pero dulce. En fin como los padres, los reyes están hechos para ser amados. La monarquía está sometida a la razón. El gobierno es una -- obra de razón y de inteligencia. Saber la ley, los negocios, conocer las ocasiones y los tiempos, conocer a los hombres comenzando

por uno mismo, saber hablar y callarse, escuchar, y formarse y elegir consejo; esto es lo que se pide al príncipe soberano razonable. La razón que conduce el Estado reside en el príncipe, puesto que -- todo el Estado está en su persona, es menester servir al Estado tal y como el príncipe lo entiende. Hay una sola excepción a la obediencia debida al príncipe: cuando ordena contra Dios. No hay -- Estado, no hay autoridad pública, sin religión aunque sea falsa. Gobierno absoluto es gobierno legítimo, donde las personas son libres bajo la autoridad pública. Ved un pueblo inmenso reunido en -- una sola persona, ved este poder sagrado paternal y absoluto; ved -- la razón secreta que gobierna todo el cuerpo del Estado encerrada -- en una sola cabeza: estafis viendo la imagen de Dios en los reyes y tenéis la idea de la magestad real".<sup>11/</sup>

John Locke en su Ensayo sobre el verdadero origen, la extensión y -- el fin del gobierno civil de 1690 expresa: "El Estado de naturaleza y del contrato originario nace la sociedad política, el gobierno -- civil. Es la existencia de los derechos naturales del individuo en el estado de naturaleza la que va a proteger a este individuo de -- los abusos del poder en el estado de sociedad, porque el estado de naturaleza está regulado por la razón. Los derechos naturales, -- lejos de ser objeto de una renuncia total por el contrato originario, lejos de desaparecer barridos por la soberanía en el estado de sociedad subsisten. Y subsisten para fundar precisamente la libertad. El estado de naturaleza es un estado de perfecta libertad y -- también un estado de igualdad; este estado de libertad no es, en -- modo alguno, un estado de licencia y no implica la guerra de todos contra todos, porque la razón natural enseña a todos los hombres, -- si quieren consultarla, que siendo todos iguales e independientes -- nadie debe perjudicar a otro en su vida, en su salud, en su libertad, en su bien; y para que nadie intente invadir los derechos de -- otro, la naturaleza autorizó a todos a proteger a este individuo de los abusos del poder en el estado de sociedad, porque el estado de naturaleza está regulado por la razón. Los derechos naturales, -- lejos de ser objeto de una renuncia total por el contrato originario, lejos de desaparecer barridos por la soberanía en el estado de

11/ Jacques Chevallier, Jean, op. cit., pags. 68-83.

sociedad subsisten. Y subsisten para fundar precisamente la libertad. El estado de naturaleza es un estado de perfecta libertad y también un estado de igualdad; este estado de libertad no es, en modo alguno, un estado de licencia y no implica la guerra de todos contra todos, porque la razón natural enseña a todos los hombres, si quieren consultarla, que siendo todos iguales e independientes -- nadie debe perjudicar a otro en su vida, en su salud, en su libertad, en su bien; y para que nadie intente invadir los derechos de otro, la naturaleza autorizó a todos a proteger y defender al inocente y a reprimir a los que hacen mal. Sin duda, Dios dió la tierra a los hombres en común; pero la razón, que también les dió, quiere que hagan de la tierra el uso más ventajoso y más comodo. Esta comodidad exige cierta apropiación individual de los frutos de la tierra, primero, y de la tierra misma después. Esta apropiación está fundada en el trabajo del hombre y limitada por su capacidad de consumo: tantas yugadas de tierra como el hombre pueda labrar, sembrar y cultivar, y cuyos frutos puede consumir para su mantenimiento, son las que le pertenecen en propiedad; no puede haber disputas sobre la propiedad de otro, porque cada uno ve, sobre poco más o menos, que porción de tierra le es necesaria y suficiente. Los hombres estaban bien en el estado de naturaleza, pero se encontraban no obstante expuestos a ciertos inconvenientes que, sobre todo, corrían peligro de agravarse y si prefirieron el estado de sociedad fue para estar mejor. El hombre, en ese estado de naturaleza a primera vista idílico carece: de las leyes establecidas, conocidas, recibidas y aprobadas por el consentimiento común. Este cambio de este estado no pudo operarse sino por consentimiento. Siendo los hombres naturalmente libres, iguales e independientes, ninguno puede ser sacado de este estado y ser sometido al poder político de otro sin su propio consentimiento, por el cual puede él convenir con otros hombres juntarse y unirse en sociedad para su conservación, para su seguridad mutua, para la tranquilidad de su vida, para gozar pacíficamente de lo que les pertenece en propiedad y para estar más al abrigo de los insultos de quienes pretendiesen perjudicarles y hacerles daño. De tal manera que lo que dió nacimiento a una sociedad política y la estableció no fue otra cosa que el consentimiento de cierto número de hombres libres capaces de ser representados por

el mayor número de ellos; y ésto, y sólo ésto, fue lo que pudo dar comienzo en el mundo a un gobierno legítimo. Algunos tomaron la fuerza de las armas por el consentimiento del pueblo y consideraron las conquistas como la fuente de origen de los gobiernos. Pero las conquistas están lejos de ser el origen y el fundamento de los Estados como lo está la demolición de una casa de ser la verdadera causa de la construcción de otra en el mismo lugar. Pero sigue siendo -- cierto que sin el consentimiento del pueblo no se puede erigir jamás ninguna nueva forma de gobierno. El gobierno absoluto no puede ser legítimo, no puede ser considerado como un gobierno civil, pues el consentimiento de los hombres en el gobierno absoluto es inconcebible. ¿Cómo puede imaginarse que los hombres quieran colocarse en esa situación peor que lo que era la del estado de naturaleza. Esto equivaldría a imaginarse que los hombres son bastante locos para -- cuidarse mucho a remediar los males que pudiesen causales fulnas y zorras y para aceptar en cambio y hasta creer que sería muy dulce -- para ellos, ser devorados por leones. El hombre en el estado de -- naturaleza tiene dos clases de poderes. Al entrar al estado civil se despoja de ellos en provecho de la sociedad, que los hereda. El hombre tiene el poder de hacer todo lo que juzgue a propósito para su conservación y para conservación del resto de los hombres; se -- despoja de él a fin de que este poder sea regulado y administrado -- por las leyes de la sociedad. Así, la sociedad, hereda de los hombres libres del estado de naturaleza, posee a su vez, dos poderes -- esenciales. Uno es el legislativo, que regula como las fuerzas de un Estado deben ser empleadas para la conservación de la sociedad y de sus miembros. El otro es el ejecutivo, que asegura la ejecución de las leyes positivas en el interior. En cuanto al exterior, los tratados, la paz y la guerra constituyen un tercer poder, ligado, -- por lo demás, normalmente al ejecutivo, y que se llama federativo. Los derechos naturales de los hombres, no desaparecen a consecuencia del consentimiento dado a la sociedad, sino que, por el contrario, -- subsisten. Y subsisten para limitar el poder social y fundar la -- libertad. Si los hombres salieron del estado de naturaleza, que -- estaba lejos de ser un infierno, pero que presentaba los inconvenien -- tes que conocemos, fue para estar mejor; fue para estar más seguros de conservar mejor sus personas, su libertad, su propiedad, mal - -

garantizadas en el estado de naturaleza. Por eso, el poder de la sociedad encarnado en el primer jefe a través del legislativo, no puede suponerse jamás que debe extenderse más allá de lo que el bien público exige. No puede ser absolutamente arbitrario en cuanto a la vida y a los bienes del pueblo. El pueblo es el conjunto, la yuxtaposición de los individuos que consintieron unirse en sociedad que presta su confianza al legislativo, al igual que el ejecutivo, para la realización del bien público; nada menos, pero nada más. El poder es un depósito confiado a los gobernantes en provecho del pueblo. Si los gobernantes, cualesquiera que sean, obran de una manera contraria al fin para el que recibieron autoridad (el bien público), el pueblo retira su confianza, retira el depósito y recobra su soberanía inicial para confiarla a quien estima a propósito. El pueblo guarda siempre una soberanía potencial, en reserva; es él, y no el legislativo, el que tiene el verdadero poder soberano. Hay por parte suya, depósito y no contrato de sumisión. Peor en tanto que las cosas permanezcan normales, o en tanto que las condiciones del depósito o del trust sean respetadas, el pueblo abandona al legislativo el ejercicio del poder soberano. ¿Quién juzgará, entre el legislativo y el ejecutivo, si este último ha hecho buen o mal uso de la prerrogativa? ¿Quién juzgará, entre el legislativo y el pueblo, si el primero intenta esclavizar al segundo? ¿Quién sancionará la fidelidad de los depositarios del poder, a ellos confiado para el bien público? Es el pueblo, a título de depositante, quien debe juzgar de esto. Cuando el fardo del absolutismo se hace demasiado insoportable, no hay teoría de la obediencia, por teológicamente insidiosa que pueda ser, que se mantenga. Si las personas prudentes y virtuosas, por amor a la paz, abandonasen y concediesen tranquilamente todas las cosas a quienes quisiesen hacerles violencia, ¡ah, que clase de paz reinaría en el mundo! ¡Qué clase de paz, la que consistiese únicamente en la violencia, en la rapiña y no pudiese ser mantenida más que a costa de la ventaja de los ladrones y de los que se complacen en la opresión! Esta paz que habría entre los grandes y los pequeños, entre los poderosos y los débiles, sería semejante a la que se pretendiese establecer entre los lobos y corderos, cuando los corderos se dejasen desgarrar y devorar pací-

ficamente por los lobos".<sup>12/</sup>

Varias décadas más tarde Montesquieu nos deja conocer su pensamiento político con la obra el Espíritu de las leyes, publicada en - - 1748: "Los romanos habían sido constantemente felices cuando se -- habían gobernado de acuerdo con cierto plan, y constantemente des--graciados cuando habían seguido otro. He visto cómo las historias de las naciones no eran más que sus consecuencias, y a cada ley particular la he visto enlazada con otra ley o derivando de otra más general. Toda ley tiene su razón, porque toda ley es relativa a un elemento de la realidad física, moral o social; toda ley supone una relación. Un encadenamiento de relaciones, una organización de - - relaciones, un sistema de relaciones (positivas): Eso es el espíri--tu de las leyes. Las leyes deben ser relativas a la física del - - país, al clima helado, ardiente o templado; a la calidad del terreno, a su situación, a su extensión. Las leyes son las relaciones - necesarias que se derivan de la naturaleza de las cosas. Es menester considerar un hombre antes del establecimiento de la sociedad, - las leyes de la naturaleza serán las que él recibiese en semejante estado. Hay que distinguir en cada gobierno su naturaleza y su - - principio. Su naturaleza es la que le hace ser tal como es, su estructura particular; su principio es lo que le hace obrar, las - - pasiones humanas que le hacen moverse. Las leyes deben ser relativas a la naturaleza del gobierno y a sus principios. La corrupción de los gobiernos comienza casi siempre por la de los principios: -- cuando los principios del gobierno llegan a estar corrompidos, las mejores leyes resultan malas y se vuelven contra el Estado; cuando estos principios están sanos, las malas hacen el efecto de las buenas, la fuerza del principio lo arrastra todo. Hay tres especies - de gobiernos: el republicano, el monárquico y el despótico. El - - gobierno republicano es aquél en que el pueblo en conjunto, o solamente una parte del pueblo, tiene el poder soberano; el monárquico, aquel en que gobierna uno solo, pero con leyes fijas y establecidas; mientras que el despótico, uno solo, sin la ley y sin regla, lo - - arrastra todo por su voluntad y por su capricho: he ahí lo que lia-

<sup>12/</sup> Jacques Chevallier, Jean., op. cit. pags. 87-101

mo la naturaleza de cada gobierno. República Democrática, su naturaleza lo que hace ser lo que es: el pueblo, es decir, el conjunto de ciudadanos. La voluntad del soberano es el soberano mismo. Así, pues, las leyes que establecen el derecho de sufragio son fundamentales en este gobierno. Siendo el pueblo soberano, debe hacer por sí mismo todo lo que esté en su mano hacer y lo que no esté en su mano debe hacerlo por medio de ministros o magistrados elegidos -- por él mismo. ¿Por qué este pueblo, apto para elegir, apto también para hacerse rendir cuentas de la gestión de los que ha elegido, -- no es capaz de administrar él mismo? Pues porque tiene siempre o demasiada acción o muy poca. Corresponde a la naturaleza de una República Democrática como también a la aristocrática no tener más que un pequeño territorio: sin esto, apenas podrá subsistir. El bien común, que es una gran república es sacrificado sin cesar, -- puesto en peligro por las grandes fortunas, por la particularización de los intereses, es en una pequeña república mejor sentido, -- mejor conocido, más cercano a cada ciudadano: son estas las condiciones precisamente favorables al mantenimiento del principio de la democracia. Su principio, lo que la hace obrar es la virtud, -- la virtud política que exige que el individuo haga al Estado, al interés público, un sacrificio continuo de sí mismo y de sus repugnancias, de su egoísmo, de su indisciplina, de su avaricia, de todos sus apetitos. Es que la democracia es, por su naturaleza, el -- gobierno del mayor número. Si funciona más, si las leyes no son -- ejecutadas, la causa no puede estar más que en la corrupción del -- carácter del mayor número. Mal irreparable: El Estado ya está -- perdido. Mientras que, por el contrario, es fácil para un monarca equivocado por malos consejos o negligente cambiar de consejos o -- corregirse de su negligencia. Los políticos griegos, que vivían -- en el gobierno popular, no reconocían otra fuerza que pudiera sostenerlo más que la virtud. Cuando esta virtud cesa, la ambición -- entra en los corazones que pueden recibirla, y la avaricia entra -- en todos; cada ciudad no es como un esclavo escapado de la casa de su amo; antes el bien de los particulares constituía el tesoro -- público, pero ahora el tesoro público se convierte en patrimonio -- de los particulares. La República es un despojo; y su fuerza no -- es más ya que el poder de algunos ciudadanos y la licencia de todos.

Es menester, pues, que esta virtud no cese nunca, y por eso en el gobierno democrático se tiene necesidad de la omnipotencia de la educación para imprimir en los niños ese renunciamiento de sí mismo, cosa siempre penosa, ese amor a las leyes y a la patria que exige una continua preferencia del interés público sobre el propio. El gobierno es como todas las cosas del mundo; para conservarlo hay que amarlo. Ahora bien: solamente en las democracias es confiado el gobierno a cada ciudadano; es menester, pues, que cada ciudadano esté dispuesto a amarla, y amar al mismo tiempo la igualdad y la frugalidad, que pertenecen a la esencia misma de la democracia. Todas las leyes deben orientarse en este sentido. Nada de incontinencia pública, que es un Estado popular la última de las desdichas. Cuando el espíritu de igualdad, forma de la virtud se pierde, sucede cuando nadie quiere tener ya ams, cuando cada uno quiere ser igual a los que eligió para mandarle; entonces el pueblo no puede soportar ni siquiera el poder por él confiado. Esto acaba en la tiranía. Se forman pequeños tiranos, que tienen los vicios de uno solo. Muy pronto, lo que queda de libertad se hace insostenible; un solo tirano se eleva, y el pueblo lo pierde todo, hasta las ventajas de su corrupción. La República Aristocrática. La naturaleza de la aristocracia. El poder soberano está en ella, entre las manos, no del pueblo en conjunto, sino de cierto número de personas. Cuanto mayor es este número, más se aproxima la institución a la democracia y más perfecta es; la mejor aristocracia es aquella en que la parte del pueblo que no participa del poder es tan pequeña y tan pobre que la parte dominante no tiene interés en oprimirla. La aristocracia, es una especie de democracia restringida, condensada y depurada en que el poder estaría reservado a los ciudadanos distinguidos por el nacimiento y preparados para el gobierno por la educación. Su principio no es ya exactamente la virtud; es raro que donde las fortunas de los hombres son desiguales haya mucha virtud. Su principio es cierto espíritu de moderación en los que mandan: los nobles. Monarquía. Uno solo gobierna; uno solo es la fuente de todo poder. Pero gobierna por medio de leyes fijas y establecidas, fundamento mismo del reino, su firmeza constituye un obstáculo a la voluntad momentánea y caprichosa del monarca. Esto supo-

ne, por otra parte la existencia de poderes intermedios, subordinados y dependientes, son en primer lugar, la nobleza; sin monarca - no hay nobleza; sin nobleza no hay monarca, sino que se tiene un - déspota; en segundo lugar, el clero y las ciudades con privilegios: abolida en una Monarquía las prerrogativas de los señores, del clero, de la nobleza y de las ciudades, y muy pronto tendréis un Estado popular, o bien un Estado desrótico. Las monarquías se corrompen cuando se suprimen poco a poco, las prerrogativas de las corporaciones o los privilegios de las ciudades.... Se va... al despotismo de uno solo. Lo que perdió a las dinastías de Tsín y de - - Soui, dice un autor chino, es que en lugar de delimitarse, como -- los antiguos, a una Inspección general única digna de un soberano, los príncipes quisieron gobernarlo todo de un modo inmediato por - sí mismos. La monarquía se pierde cuando un príncipe cree que - muestra más poder cambiando el orden de las cosas que siguiéndolo; cuanto quita las funciones naturales a unos para dárselas arbitrariamente a otros. La monarquía se pierde cuando el príncipe, refiriéndolo todo únicamente a sí mismo, llama el Estado a su capital, la capital a su corte y la corte a su sola persona. Para formar - un gobierno moderado hay que combinar los poderes, regularlos, -- atemperarlos, hacerles obrar, dar laste a uno, por así decirlo, -- para ponerle en condiciones de resistir a otro. La libertad política no se encuentra más que en los gobierno moderados, pero también lo es que no todos estos la llevan consigo; todos se aproximan a ella, pues sino, caerían en el despotismo, pero no todos la alcanzan. La libertad política no consiste en hacer lo que se -- quiere, consiste entonces en poder hacer lo que se debe querer, en no estar jamás obligado a hacer lo que no se debe querer. Las - - leyes fijan el deber, lo que se debe querer. La libertad es el -- poder de las leyes, no del pueblo. Y el poder de las leyes es la libertad del pueblo. La libertad política en un ciudadano en esa tranquilidad de ánimo que proviene de la opinión de cada uno tiene de su seguridad, y para disfrutar de esa libertad es menester que el gobierno sea tal que un ciudadano no pueda temer a otro ciudadano. Como, en un Estado libre, todo hombre que considera en posesión de un alma libre debe gobernarse por sí mismo, sería menester que el pueblo ejerciera de un modo directo el poder legislativo; - pero como esto es imposible en los grandes Estados y está sujeto a

muchos inconvenientes en los pequeños, es forzoso que el pueblo -- haga por medio de sus representantes todo lo que no puede hacer por sí mismo. Estos representantes son elegidos en un marco local, lo que supone una división del país en circunscripciones, de modo que los habitantes se elijan un representante en cada lugar principal. Se conocen mucho mejor las necesidades de la propia ciudad que las de otras ciudades, y se juzga mejor de la capacidad de nuestros vecinos que de los demás compatriotas. Todos los ciudadanos tienen -- el derecho de elegir dentro de su jurisdicción a sus representantes, todos, excepto aquellos que están en tal estado de bajeza que se -- consideran como sin voluntad propia. Así, el poder legislativo -- será confiado al cuerpo de los nobles y al cuerpo que sea elegido -- para representar al pueblo, cada uno de los cuales tendrá sus asambleas y deliberaciones aparte, y puntos de vista e intereses separados, así, cada una de las dos partes poseerá el lastre necesario -- para ponerse en situación de resistir a la otra".<sup>13/</sup>

Juan Jacobo Rousseau cuando en 1762 escribe su obra Del Contrato -- Social o Principios del Derecho Político dice: "El hombre ha nacido libre, y por todas partes se encuentra encadenado. La obligación -- social no podría estar fundada legítimamente en la fuerza. No hay -- derecho del más fuerte. La obligación social tampoco está fundada -- en la autoridad natural del padre, ni en cualquier otra autoridad -- de un pretendido jefe natural y nacido para mandar. El único fundamento legítimo de la obligación se encuentra en la convención establecida entre todos los miembros del cuerpo que se trata de constituir en sociedad, y cada uno de los cuales contrato, por decirlo -- así, consigo mismo, no ligándose, en suma, más que a su voluntad. El pacto social no puede ser legítimo más que cuando nace de un consentimiento obligatoriamente unánime. Cada uno de nosotros pone en -- común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la -- voluntad general, y recibimos en cuerpo a cada miembro como parte -- indivisible del todo. Lo cual significa que cada asociado se enajena totalmente y sin reservas con todos sus derechos, en favor de la comunidad. Cada miembro del cuerpo político es a la vez ciudadano y súbdito. Ciudadano, miembro del soberano, en tanto participa de la actividad del cuerpo político (que, cuando actúa se llama soberano, -- y cuando es pasivo, Estado). Súbdito, en tanto que obedece a las --

<sup>13/</sup> Jacques Chevallier, Jean, op. cit., pags. 102-104

leyes votadas por este cuerpo político, por este soberano del cual es miembro. Voluntad general no es en modo alguno pura y simple adición de voluntades particulares. Voluntad general no es, lisa y llanamente, voluntad de todos o del mayor número. La voluntad general es la que quiere el interés general, no el interés particular. El pueblo tomado en cuerpo, el soberano, no podría querer más que el interés general, no podría tener más que una voluntad general. Así, obedecer al soberano, al pueblo tomado en corporación es verdaderamente ser libre. Exigir la sumisión de la minoría a las leyes votadas por la mayoría, a las que por hipótesis la minoría no ha dado consentimiento, es realizar la libertad y no violarla. La cláusula fundamental del contrato social es la misma para todos. Todos los ciudadanos se comprometen bajo las mismas condiciones y deben gozar todos los mismos derechos. El Estado, con respecto a sus miembros, es dueño de todos sus bienes por el contrato social, que en el estado sirve de base a todos los derechos. Pero, lejos de despojar por ellos a los particulares de sus bienes, el Estado les asegura, por el contrario, su legítima posesión, su verdadera propiedad. Si queremos, pues, dar al Estado consistencia, aproximar los grados extremos tanto como sea posible. El hombre transportó su yo a la unidad-común, de suerte que cada particular no se cree ya uno, sino parte del todo. El soberano, constituido por el pacto social, es el pueblo como cuerpo decretando la voluntad general, cuya expresión es la ley. La soberanía, o poder del cuerpo político sobre todos sus miembros, se confunde con la voluntad general, y sus caracteres son los mismos de esta voluntad: es inalienable, indivisible, infalible, absoluta. El poder puede cederse, transmitirse. La voluntad no. El conjunto de los ciudadanos, desde el instante que hubiese cedido su voluntad, dejaría de ser un pueblo. Los diputados del pueblo no son, pues, ni pueden ser sus representantes; no son más que sus comisarios; no pueden concluir nada definitivamente. Toda ley que el pueblo no ha ratificado en persona es nula; no es una ley. La voluntad es general o no lo es; es la del cuerpo del pueblo, o solamente de una parte, y la voluntad de una parte no es más que una voluntad particular. Dividir la soberanía en su principio es matarla. Tales son, sobre poco más o menos, los cubiletes de nuestros políticos; después de haber desmembrado el cuerpo social por medio de un juego de manos

digno de barraca de feria, vuelven a reunir sus piezas no se sabe como. La voluntad general no puede errar; es siempre recta y tiene siempre a la utilidad pública. Que cada ciudadano no opine más que según él, él solo, a título estrictamente individual, excluye la intervención de toda sociedad parcial asociación, partido, facción, que no se constituyen jamás sino a expensas de la gran sociedad o asociación general: el cuerpo político. La soberanía necesita (el Estado) una fuerza universal y compulsiva para mover y disponer cada parte del modo más conveniente para el todo. Como la naturaleza da a cada hombre un poder absoluto sobre todos sus miembros, el pacto social da al cuerpo político un poder absoluto sobre todos los suyos. Se conviene en que todo lo que cada uno enajena, en virtud del pacto social, de sus bienes, de su libertad, de su poder, es solamente aquella parte de todas esas cosas cuyo uso importa a la comunidad. Todos los servicios que un ciudadano puede rendir al Estado se los debe tan pronto como el soberano se los pida; pero, el soberano, por su parte, no puede cargar a los súbditos con ninguna cadena inútil para la comunidad. Soberanía del pueblo, es decir, de los ciudadanos en corporación; soberanía completamente abstracta, en sustitución de la soberanía concreta de un Luis XIV, usurpada de la de Dios Soberanía que opone a el Estado soy yo, del monarca absoluto, el Estado somos nosotros, de los gobernados tomados como cuerpo. Puesto que el soberano, que es el pueblo como cuerpo, está cualificado para hacer la ley, ésta no puede ser injusta. El soberano es cada uno de nosotros, y nadie puede ser injusto consigo mismo. El pueblo sometido a las leyes de ser su autor, sólo pertenece a los que asocian a regular las condiciones de la sociedad. El pueblo por sí mismo quiere siempre el bien, pero no lo ve siempre por sí mismo. La voluntad general es siempre recta, pero el juicio que la guía no es siempre claro. El que se atreva a intentar dar instrucciones a un pueblo debe sentirse en situación de cambiar, por así decirlo, la naturaleza humana; de transformar a cada individuo, que por sí mismo es un todo perfecto y solitario, en parte de un todo mayor, del cual este individuo reciba en algún modo, su vida y su ser. El legislador no podría dar fuerza ejecutiva a las leyes que redacta. Solamente el pueblo como fuerza, o soberano, puede hacerlo. Según el pacto fundamental, nada puede obligar a los par-

ticulares más que la voluntad general, y no se puede nunca asegurar que una voluntad particular está de acuerdo con la voluntad general más que después de haberla sometido a los sufragios de pueblo libre. El soberano, pueblo en corporación que vota las leyes, y el gobierno grupo de hombres particulares que las ejecutan. El soberano que re. El es la voluntad (general) que determina del acto (general).- El gobierno obra. El gobierno no es más que el ministro del soberano, no es más que un cuerpo intermedio establecido entre los súbditos y el soberano para su mutua correspondencia, encargado de la -- ejecución de las leyes y del mantenimiento de la libertad, tanto -- civil como política. Los miembros de este cuerpo se llaman magis-- trados o reyes, es decir, gobernantes, y el cuerpo entero lleva el nombre de príncipe. El acto por el cual el pueblo instituye un - - gobierno no es un contrato, por el que se sometería a unos jefes, - sino una ley. Los depositarios del poder ejecutivo no son los amos del pueblo, sino sus oficiales; él puede establecerlos y destituirlos cuando le plazca; no se trata para ellos de contratar, sino de obedecer. El depósito puede ser confiado, encomendado, a todo el - pueblo o a su mayor parte, y entonces hay democracia; a un pequeño número, y entonces hay aristocracia: a un magistrado único, de - - quien los otros reciben su poder; esta tercera forma es la más común, y se llama monarquía o gobierno real. Está legítimamente constituido el Estado en que el pueblo, como cuerpo, soberano, ejerce directamente el poder legislativo. Democracia es la forma de gobierno - en que el pueblo en corporación no solamente vota las leyes, sino - que también decide las medidas particulares requeridas para su ejecución en ella; en que el mayor número lo hace todo, tanto los actos particulares como los generales. Mal gobierno, malo porque las - cosas que deben ser distinguidas no lo son. Soberano y gobierno -- o príncipe son la misma persona pública. Esto no es bueno. No es bueno que el que hace las leyes las ejecute, ni que el cuerpo del - pueblo parte su atención de los puntos de vista generales para dirigi- rla a los asuntos particulares. No se puede imaginar que el pueblo permanezca incesantemente reunido para cuidarse de los asuntos públicos. Tal gobierno supone muchas cosas difíciles de reunir; -- pequeñez extema del Estado, gran simplicidad de costumbres, mucha - vigilancia y valor en cada ciudadano. Ninguno está sujeto a las --

guerras civiles y a las agitaciones intestinas. Jamás existió verdadera democracia, ni existirá, si hubiese un pueblo de dioses, se gobernaría democráticamente. Un gobierno tan perfecto no conviene a los hombres. Habéis podido ver... en el Contrato Social que nunca ha aprobado el gobierno democrático. Aristocracia es el gobierno confiado a un pequeño número, ya electiva, ya hereditaria. La hereditaria es el peor de los gobiernos. La electiva es el mejor: El orden mejor y el más natural consisten en que los más sabios -- gobiernen a la multitud cuando se está seguro de que la gobernarán para provecho de ella y no para el suyo propio; no se deben multiplicar en vano los resortes, ni hacer con veinte mil hombres lo que cien hombres escogidos pueden hacer todavía mejor. Monarquía: el príncipe no es aquí una corporación, sino un hombre real; unidad -- moral y unidad física coinciden. Así, ningún gobierno tiene más -- vigor: ... voluntad del pueblo, voluntad del príncipe, fuerza pública del Estado, fuerza particular del gobierno, todo responde al mismo móvil, todos los resortes de la máquina están en la misma mano, -- toda camina hacia el mismo fin; no hay movimientos opuestos que se destruyan entre sí, y no se puede imaginar ninguna especie de constitución en la cual un esfuerzo menor produzca acción más considerable. Pero sino hay gobierno que tenga más vigor, tampoco lo hay -- donde la voluntad particular tenga más Imperio y domine más fácilmente a las demás, todo camina hacia el mismo fin, es verdad, pero este fin no es el de la felicidad pública; y la fuerza misma de la administración obra sin cesar en perjuicio del Estado. Se ha disputado mucho, en todo el tiempo, sobre la mejor forma de gobierno, -- sin considerar que cada una de ellas es la mejor en ciertos casos o la peor en otros. O si se quiere, tiene tantas buenas soluciones -- como combinaciones posibles hay en las posiciones absolutas y -- relativas de los pueblos. Por bueno que pueda ser el gobierno, queda, por lo demás, siempre manchado de un vicio que afecta a su esencia misma. Así como la voluntad particular obra sin cesar contra -- la voluntad general, así el gobierno se esfuerza continuamente contra la soberanía. El gobierno es un cuerpo intermedio entre el -- soberano y los súbditos. Un cuerpo, es decir, un grupo restringido de hombres en el interior del gran cuerpo político, una pequeña -- sociedad en la grande. Un cuerpo, con su yo particular frente al -- yo común, sus intereses de cuerpo, su espíritu de cuerpo, su sensibilidad propia, su fuerza propia. Un cuerpo, que, como todo cuerpo,

como toda sociedad parcial, tiene naturalmente tendencia a aumentar su fuerza propia, mientras nada venga a detenerle, a expensas de la gran sociedad; a usurpar la soberanía. El vicio inherente e inevitable que, desde el nacimiento del cuerpo político, tiende sin descanso a destruirlo, lo mismo que la vejez y la muerte destruyen, al fin, el cuerpo del hombre. Los gobiernos mejor constituidos son acechados por este vicio: si Esparta y Roma perecieron, ¿qué Estado puede esperar durar siempre? Si queremos establecer uno duradero, no pensemos, pues, en hacerlo eterno. Pensemos solamente en prolongarlo - tanto tiempo como sea posible, dándole la constitución que oponga al peligro denunciado, anarquía o tiranía los obstáculos más eficaces. Y, puesto que el principio de la vida política está en la autoridad soberana o poder legislativo, corazón del Estado, manteniendo la - autoridad soberana es esencial preservar la voluntad general contra las voluntades particulares, que no pudiéndola destruir, pues es - indestructible, querrían al menos subordinársela y prevalecer sobre ella. Existen, a este efecto, medios normales y medios excepcionales. El mejor gobierno que ha existido es el de la Roma antigua. Los medios normales son Asambleas frecuentes de todos los ciudadanos, -- puesto que el soberano no obra más que por la asamblea del pueblo y puesto que el objeto de tales asambleas es precisamente mantener el pacto social. En el instante que la asamblea se abre todo poder del gobierno cesa, porque allí donde se encuentra el representado no hay representante. Son ellas la égida del cuerpo político y el freno -- del gobierno. Los medios excepcionales, para mantener el equilibrio entre el soberano y el gobierno, Esparta tiene los éforos. Para proteger al soberano contra el gobierno. Roma tenía los tribunos del pueblo. Contra la corrupción de la opinión, que arrastra la de las costumbres, Roma tenía los censores. Contra una crisis grave, un -- mal agudo y apremiante que pusiese en juego las instituciones y la -- salvación misma de la patria, Roma tenía la dictadura, que suspendía provisionalmente la soberanía para salvarla durablemente. Jesús -- vino a establecer sobre la tierra un reino espiritual, lo cual separando el sistema teológico del sistema político, hizo que el Estado cesase de ser uno, y causó las divisiones intestinas que nunca han -- dejado de agitar a los pueblos cristianos. La religión del hombre -- es el cristianismo. Uno de los vínculos más fuertes de la comunidad civil es el vínculo religioso. No solo esta religión del hombre no

municipio habría sido Estado".<sup>16/</sup>

García Oviedo afirma que el municipio es "producto de la agrupación natural de familias, formando una colectividad con fines propios y por lo tanto diferentes de los que sus componentes, ya sean familias o individuos".<sup>17/</sup>

Al respecto Barnes y Becker sostienen que el origen de la sociedad - fue la tendencia innata del ser humano a asociarse.

Max Weber ubica al municipio como asociación de vecindad, la cual se inicia por el clan, siguiendo por la tribu, pasando por la aldea, -- hasta llegar a la ciudad. Siguiendo esta línea basada en las relaciones de vecindad, Adolfo Posada define al municipio como "el núcleo social de vida humana total, definido naturalmente por las necesidades de vecindad".<sup>18/</sup>

Por su parte Moisés Ochoa Campos sostiene que el municipio es "un -- efecto de la sociabilización con la tendencia de institucionalizar -- las relaciones sociales, como mediata agrupación natural e inmediata unidad sociopolítica funcional, aglutinada en forma de asociación de vecindad, la cual es por excelencia la forma de agrupación local, es fuente de expresión de la voluntad popular y como consecuencia atiende a sus fines propios como institución y a los de sus componentes -- como asociación de éstos".<sup>19/</sup>

Los juristas mexicanos Gabino Fraga y Andrés Serra Rojas consideran y estudian al municipio como un descentralizado; esta posición es -- errónea en tanto solo contempla confusamente al municipio desde el -- punto de vista administrativo, no tomando en cuenta el aspecto socio

<sup>16/</sup> Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XIX, Buenos Aires, 1977, Edit. Drls XIII, S. A., pag. 961.

<sup>17/</sup> García Oviedo, citado por Ochoa Campos, Moisés LA REFORMA MUNICIPAL, Ed. Porrúa, 1979. México, pag. 28

<sup>18/</sup> Posada, Adolfo, El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna, citado por Ochoa Campos, Moisés. La Reforma Municipal. Ed. Porrúa, - 1979, México, pag. 29

<sup>19/</sup> Ochoa Campos, Moisés, La Reforma Municipal. Ed. Porrúa, 1979, -- México, pag. 29

municipio habría sido Estado".<sup>16/</sup>

García Oviedo afirma que el municipio es "producto de la agrupación natural de familias, formando una colectividad con fines propios y por lo tanto diferentes de los que sus componentes, ya sean familias o individuos".<sup>17/</sup>

Al respecto Barnes y Becker sostienen que el origen de la sociedad fue la tendencia innata del ser humano a asociarse.

Max Weber ubica al municipio como asociación de vecindad, la cual se inicia por el clan, siguiendo por la tribu, pasando por la aldea, -- hasta llegar a la ciudad. Siguiendo esta línea basada en las relaciones de vecindad, Adolfo Posada define al municipio como "el núcleo social de vida humana total, definido naturalmente por las necesidades de vecindad".<sup>18/</sup>

Por su parte Moisés Ochoa Campos sostiene que el municipio es "un efecto de la sociabilización con la tendencia de institucionalizar las relaciones sociales, como mediata agrupación natural e inmediata unidad sociopolítica funcional, aglutinada en forma de asociación de vecindad, la cual es por excelencia la forma de agrupación local, es fuente de expresión de la voluntad popular y como consecuencia atiende a sus fines propios como institución y a los de sus componentes -- como asociación de éstos".<sup>19/</sup>

Los juristas mexicanos Gabino Fraga y Andrés Serra Rojas consideran y estudian al municipio como un descentralizado; esta posición es -- errónea en tanto solo contempla confusamente al municipio desde el punto de vista administrativo, no tomando en cuenta el aspecto socio

<sup>16/</sup> Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XIX, Buenos Aires, 1977, Edit. Drs Kill, S. A., pag. 961.

<sup>17/</sup> García Oviedo, citado por Ochoa Campos, Moisés LA REFORMA MUNICIPAL, Ed. Porrúa, 1979, México, pag. 28

<sup>18/</sup> Posada, Adolfo, El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna, citado por Ochoa Campos, Moisés. La Reforma Municipal. Ed. Porrúa, - 1979, México, pag. 29

<sup>19/</sup> Ochoa Campos, Moisés, La Reforma Municipal. Ed. Porrúa, 1979, -- México, pag. 29

públicas es decir, la administración, la iglesia, la toga, la espada. Al Tercer Estado le toca cumplir todo lo que hay de penoso en el servicio público, todo lo que los privilegiados se niegan a hacer. Y el Tercer Estado, es el conjunto de los que pertenecen al orden común, de los que están sometidos a la ley común: La nada de los no privilegiados. Leánse las reclamaciones que las grandes municipalidades del reino dirigieron al gobierno, y se verá que el pueblo quiere ser algo, y en verdad lo menos posible. No formula más que tres peticiones: ser representado por diputados sacados verdaderamente de él; - que estos diputados sean en igual número que el de los diputados reunidos del clero y la nobleza; que se vote por cabeza y no por orden. Realmente, es muy insuficiente para darle la indispensable igualdad de influencia en los Estados, que reclama. Se pretende continuar -- haciendo representar al Tercer Estado por gentes machadas de privilegios, gentes de toga y demás. El Tercer Orden tiene sobre los otros dos una enorme superioridad numérica. ¿Conviene a la nobleza de hoy conservar el lenguaje y la actitud que tenía en los siglos góticos? ¿Y conviene al Tercer Estado conservar, a fines del siglo XVIII, las costumbres tristes y apocada de la antigua servidumbre? Si el Tercer Estado sabe conocerse y respetarse, los otros, ciertamente, la respetarán también... No debe ignorar que hoy es él la realidad -- nacional, de la que en otro tiempo era sola la sombra; que durante -- este largo tiempo la nobleza ha dejado de ser esa monstruosa realidad feudal que podía oprimir impunemente, que no es ya más que su -- sombra, y que vanamente trata esa sombra todavía de espantar a una -- nación entera. En lugar de consultar a los notables en privilegios, habría sido menester consultar a los notables en luces, es decir, a las Asambleas Provinciales (que no reposaban en sus fundamentos naturales, en la elección libre de los pueblos. ¡Hipócritas e irrisorias proposiciones de los privilegiados en materia fiscal! No son los -- Estados Generales, ni aún suponiéndolos constituidos según los principios, los que podrían resolver una reclamación que afecta a su propia estructura. Únicamente representantes extraordinarios, especialmente delegados para este efecto, pueden expresar la voluntad nacional. El príncipe, ciertamente, en su calidad de primer ciudadano, -- está más interesado que nadie en convocar a los pueblos. ¿Qué le -- queda, al menos, por hacer al Tercer Estado para ocupar su lugar --

legítimo? El Tercer Estado no tiene que contar ya más que con su -- propia fuerza. Dos medios se le ofrecen, según se considere como la nación (lo que es) o que, por generosa concesión a los privilegiados, consienta en seguir figurando como un Orden... Primer medio, un poco arrebatado, el Tercer Estado, considerando a sus representantes como los verdaderos depositarios de la voluntad nacional, perfectamente - cualificados para deliberar en nombre de la nación entera, se reúne aparte. Debe reunirse aparte; no concurrirá con la nobleza y el clero, no se quedará con ellos, ni por órdenes ni por cabezas. Ruego - que se preste atención a la enorme diferencia que hay entre la Asamblea del Tercer Estado y la de los otros dos órdenes. La primera -- representa a veinticinco millones de hombres y delibera sobre los -- intereses de la nación. Las otras dos, aunque las consideramos juntas, no tienen poderes más que de unos doscientos mil individuos y - no piensan más que en sus privilegios. Se dirá: el Tercer Estado -- solo no puede formar los Estados Generales. ¡Tanto mejor!: compondrá una Asamblea Nacional. Si el Tercer Estado sabe conocerse y de los deberes de acción directa que ella le confería. En él, y sólo - en él, tomaba cuerpo la unidad del Estado. Esta unidad se realizaba, no ya en el pueblo en cuerpo, compuesto por el conjunto de los indivi- duos vivientes, sino en la nación. Ya es hora cortemos el cable. El principio de toda soberanía residen esencialmente en la nación. Así, la nación reemplazaba jurídicamente al rey, esperando ser reemplazada ella misma, en 1793, por el pueblo".<sup>15/</sup>

## 1.2 Epoca Actual

En nuestro siglo XX el tema de la naturaleza del municipio cada vez es más actual debido al papel que juegan las municipalidades en los diversos países del orbe y en particular en el nuestro.

Kelsen expresa este concepto con claridad meridiana: "Si la comunidad parcial hoy existente como municipio hubiera precedido al Estado, es que el Estado habría coincidido con el municipio, es decir, el --

---

<sup>15/</sup> Jacques Chevallier, Jean, op. cit. pags. 178-189

adhiera al Estado a los ciudadanos, sino que los separa de él, como de todas las cosas terrestres. Y, por esto, es nociva para una fuerte constitución social, es antisocial. La religión civil del ciudadano es que hay, pues una profesión de fé puramente civil, cuyos artículos corresponde fijar al soberano, no precisamente como dogmas de religión, sino como sentimientos de sociabilidad, sin los cuales es imposible ser buen ciudadano ni súbdito fiel. Sin poder obligar a nadie a creerlos, puede desterrar del Estado a cualquiera que no los crea; puede desterrarlo no como impío sino como insociable; el lazo social en sí mismo y por sí mismo es sagrado. Si se examinan bien las cosas no veo que en lo sucesivo le sea posible al soberano conservar entre nosotros el ejercicio de sus derechos si la ciudad no es muy pequeña. El Estado debería limitarse a una sola ciudad, todo lo más dejando a las pequeñas ciudades en libertad de confederarse para poder subsistir frente a los grandes Estados. Las grandes naciones han tomado para sí lo que solo tenía por objeto a las pequeñas repúblicas. Se debe encontrar una forma de gobierno que ponga la ley por encima del hombre, si esta forma puede encontrarse, busquémosla y tratemos de establecerla; si, desgraciadamente, esta forma no puede encontrarse, y confieso ingenuamente que no, mi opinión es que hay que pasar al otro extremo y poner de una vez al hombre tan por encima de la ley como pueda estarlo; por consiguiente, establecer el despotismo arbitrariamente, y el más arbitrario que sea posible: yo quería que el déspota pudiese ser Dios. En una palabra, no veo término medio soportable entre las más austera democracia y el hobbismo más perfecto, pues el conflicto de los hombres y de las leyes, que pone al Estado en una guerra intestina continua, es el peor de todos los estados políticos".<sup>14/</sup>

Ya muy entrado el siglo XVIII Sieyès nos explica en 1789 lo que es el tercer Estado: "El Tercer Estado es una nación completa. Lo que hace falta para que una nación prospere son trabajos particulares y funciones públicas. El Tercer Estado soporta sólo los trabajos particulares que sostienen la sociedad: agricultura, industria, comercio, profesiones científicas y liberales. En cuanto a las funciones

<sup>14/</sup> Jacques Chevallier, Jean, op. cit. pags. 145-177

lógico-político que encierran los municipios. El primero apunta: - "La descentralización consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la Administración central una relación diversa de la de jerarquía. La descentralización ha adoptado tres modalidades diferentes, que son: a) Descentralización por colaboración. La descentralización por región consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que correspondan a la población radicada en una determinada circunscripción territorial. Desde el punto de vista de la Administración, la descentralización por región significa la posibilidad de una gestión más eficaz de los -- servicios públicos, y, por lo mismo, una realización más adecuada -- de las atribuciones que al Estado corresponden. La organización -- municipal es la forma en que la legislación mexicana ha adoptado la descentralización por región. 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 territorial -- determinada".<sup>20/</sup> Por su parte el segundo establece: "La descentralización por región es una forma mixta, administrativa y política -- que organiza una entidad autónoma, hasta un cierto límite de ciertas necesidades ciudadanas y municipales, bajo un régimen jurídico -- especial que implica los siguientes elementos:

- a) Un núcleo de población agrupado en familias;
- b) Una porción determinada del territorio nacional;
- c) Determinadas necesidades colectivas, ciudadanas o municipales, -- relacionadas principalmente con el gobierno de la ciudad y del -- territorio que comprende, con exclusión de los servicios federales y de los de la entidad federativa.

La única forma de descentralización administrativa regional o territorial que existe en México es el municipio, que tiene como órgano ejecutivo, al Presidente Municipal o Alcalde. Esta forma por sus --

<sup>20/</sup> Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, 1978, México, Edición Décimo Octava, pags. 200-206

propios elementos constitucionales también coincide con la descentralización política por región, dado los términos del Artículo 115 - Constitucional que establece el municipio como base de la división territorial de los Estados y porque además se refiere a facultades propias de las mismas entidades federativas. El municipio mexicano es una institución política en proceso de transformación".<sup>21/</sup>

Manuel Ulloa Ortiz define al municipio en estos términos: "El municipio es una reunión natural de familias dentro de una porción geográfica determinada, para satisfacer adecuadamente el conjunto de -- necesidades que tocan, por la periferia, la esfera de la vida doméstica que sin participar por ello de la intimidad del hogar son, sin embargo, una prolongación de este mismo lugar".<sup>22/</sup>

Marío Colín al referirse sobre el municipio afirma categóricamente: "El municipio es una institución anterior a la formación del Estado; surge con la necesidad de agruparse socialmente para hacer posibles la convivencia y protección humanas. El municipio es la forma de -- gobierno que está más cerca del pueblo y es uno de los elementos -- básicos en que descansa nuestra organización social y política. Es una de las formas en que se manifiesta la vida social; en él han -- nacido nuestras primeras relaciones con el Derecho".<sup>23/</sup>

Escribo: "El municipio es la ciudad principal que se gobierna por -- sus propias leyes".<sup>24/</sup>

Gumersindo Azcárate: "No son los municipios asociaciones que surgen al conjuro de los individuos o de los gobiernos, sino personas sociales, naturales y necesarias, cuya existencia tienen que reconocer -- gobiernos e individuos".<sup>25/</sup>

<sup>21/</sup> Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, 1981, - México, Edición Décima, Tomo 1, pag. 610

<sup>22/</sup> Ulloa Ortiz, Manuel, citado por Serra Rojas, Andrés, Derecho - - Administrativo. Ed. Porrúa, 1981, México, Edición Décima, Tomo 1, pag. 610.

<sup>23/</sup> Colín, Marío, El Municipio Libre. Ed. Colección Divulgación Histórica, 1978, Toluca, Edición Segunda, pags. 13-14

<sup>24/</sup> Colín, Marío., op. cit., pag. 18

<sup>25/</sup> Colín, Marío., op. cit., pag. 19

Martínac: "El municipio es la reunión de varios individuos o familias, ligadas entre sí por el vínculo de muchos siglos de hábitos - no interrumpidos, de propiedades comunes, de cargas solidarias y de todo lo que contribuye a formar una sociedad natural. No puede - - disolverse ni debilitarse. La existencia material del Municipio no es una creación del Poder Público, ni tampoco es una ficción de la ley precedió a ésta habiendo nacido como una consecuencia de la - - vecindad, de la vida en común, del disfrute pro-indiviso de ciertos bienes y de todas las relaciones que de aquí se deriven".<sup>26/</sup>

Ahrens: "Municipio es la segunda sociedad fundamental en la que se realizan todos los fines comunes; no es una simple circunscripción territorial, un término más o menos extenso con un fin político, -- sino una sociedad en la que el fin religioso, el científico, el - - artístico, el económico, en una palabra, cuanto ha de cumplir el -- hombre, se desarrolla y da medios para su consecución".<sup>27/</sup>

Vázquez Mella: "El municipio es la universidad de la ciudadanía en aquel punto que termina la vida doméstica interior de la familia y el hombre se lanza, por decirlo así, a la vida pública".<sup>28/</sup>

Fablián Onsari: "El municipio tiene su raíz, por así decirlo, en el origen de la convivencia humana. Vecinos o familias que necesitan llenar en común algunos servicios, deben unirse y se unen para realizarlos. Conservar los caminos, enterrar los muertos, crear una - escuela, construir una iglesia, son problemas que afecta a la comunidad, problemas que originan la necesidad de crear y organizar de acuerdo esos servicios, y con el tiempo, la complicación de la vida moderna y la división del trabajo, determinar nuevos problemas que deben contemplar los vecindarios".<sup>29/</sup>

Hendieta y Nuñez: "El municipio es la circunscripción territorial más pequeña del país y está bajo el gobierno inmediato y directo -- del Ayuntamiento".<sup>30/</sup>

<sup>26/</sup> Colín, Mario., op. cit., pag. 19

<sup>27/</sup> Colín, Mario., op. cit., pags. 20-21

<sup>28/</sup> Colín, Mario., op. cit., pag. 21

<sup>29/</sup> Colín, Mario., op. cit., pag. 22

<sup>30/</sup> Colín, Mario., op. cit., pag. 23

Efraín González Luna: "El municipio es la forma primera de la sociedad civil, cuando trasciende ya los límites de la aglomeración familiar. Es forma y servicio de la comunidad, es una realidad social y política eminentemente local, es la primera organización jurídica de la sociedad civil, crea el tipo inicial de la autoridad, la gestión por el Bien Común más cercano al hombre mismo, a su familia, a su casa, a sus hijos".<sup>31/</sup>

Para Castelar: "El municipio es, ha sido y será siempre, el hogar del pueblo, el árbol secular a cuya sombra han de abrazarse la democracia y la libertad".<sup>32/</sup>

### 1.3 Conclusiones

Dos son las corrientes ideológicas que desde la época antigua se han debatido sobre el origen del municipio:

- 1) La teoría sociológica o jusnaturalista; y la
- 2) Teoría legalista

La sociológica establece que el municipio se origina como una institución de derecho natural impuesta por necesidades urgentes de la vida humana de una sociedad asentada en una localidad; de lo cual se desprende que el municipio no lo crea el Estado político sino sólo reconoce su existencia natural.

La legislativa al contrario de la sociológica sostiene que el municipio es creado por la ley del estado político.

A mi modo de ver las cosas siento que el municipio es una institución de existencia natural como consecuencia de la sociabilización humana que llevó al hombre a agruparse y a estructurar formas políticas de vida, que van desde el clan hasta el estado moderno el cual por consecuencia de los sistemas políticos del orbe reconoce la vida municipal.

<sup>31/</sup> Colín, Mario., op. cit. pag. 32

<sup>32/</sup> Colín, Mario., op. cit. pag. 27

Por otro lado yo estoy más de acuerdo con la teoría histórica-cultural presentada por el abogado Rufz González en su Proposición Sumaria para una Teoría Sistémica del Derecho que a la letra dice: "Desde el punto de vista sistémico el municipio, entendido —como la versión moderna de la polis—, como cualquier sistema intermedio, es en sí y es en relación. En sí puede concebirse como el sistema de familias organizadas como una comunidad. Esto es, como el grupo de familias que han podido organizarse en la consecución de valores que les son comunes y que han establecido para la operación social los sistemas necesarios para que cada uno de los miembros de esa comunidad pueda realizar metódicamente los valores sociales. Es decir, el municipio —o la comunidad— puede entenderse como un sistema de familias organizado para la realización de valores sociales que les son comunes, tales como riqueza, poder, fe, Integración, comunicación, etc. El ser del municipio en relación puede explicarse en tanto que elemento de un sistema de orden superior que es la nación. Esta será el sistema de comunidades que a través de la diferenciación histórica de valores y empeñadas en un esfuerzo común han logrado identidad".<sup>33/</sup>

<sup>33/</sup> Rufz González, Carlos. Proposición Sumaria para una Teoría Sistémica del Derecho, 1981, México, págs. 109-115

## 11. LA GESTACION MUNICIPAL Y EL NACIMIENTO DE LOS AYUNTAMIENTOS

El objeto de este segundo capítulo es conocer el proceso histórico-político-social del municipio mexicana, desde su origen en la prehistoria hasta su estructura como municipio político, con el propósito de identificar la influencia indígena en nuestros actuales municipios, ya que en cierta manera nuestro sistema municipal de hoy es producto de la fusión del régimen municipal ibérico y el régimen municipal indígena; especialmente el mexicana.

Por otro lado en este capítulo presento la gestación de una de las autoridades municipales máximas llamada y conocida con la denominación de Ayuntamiento, con la finalidad de hacer más claro nuestro estudio posterior al respecto.

Es por esto que consideré adecuado llevar a cabo primeramente una breve referencia histórica del premunicipio o municipio prehistórico, deteniéndome en la gens griega para conocerla y poder diferenciarla del calpulli mexicana; presentar en un segundo punto cual fue el origen y desarrollo del municipio primitivo indígena, en especial del calpulli, sobre el cual presento su organización, haciendo además una referencia a la ciudad con el fin de conocer su influencia sobre nuestro objeto de estudio; dejar para un tercer tema lo que es el municipio natural prehispánico y su evolución a municipio político; y presentar al final del capítulo como se originaron y en dónde los ayuntamientos.

### 2.1 Breve Historia del Premunicipio o Municipio Prehistórico

Cuando en la edad neolítica se cultivan plantas, domestican animales y se perfeccionan los oficios manuales, se echan las raíces de la urbanización, por esto la mayoría de los arqueólogos afirman que el neolítico es la cuna de la urbe.

Esto lo corrobora el Código del Rey Hammurabi del siglo XX a.C., puesto que es el primero que cuenta con capítulos municipales como-

primogénita evidencia de la organización socio-política de las culturas urbanas prehistóricas; el Código comienza diciendo: "Cuando el - Dios supremo, aquel que señala los destinos, confió a Marduk la soberanía en el país entero; cuando afirmó su poder por toda la eternidad, me llamó a mí, Hammurabi, para establecer el derecho que aniquila a los malvados y defiende al pobre contra la exacción. Entonces, para garantizar la salud de mis pueblos, ordené que se inscribieran sobre esta piedra las relgas de la justicia. Y desde ese día resplandezco ante los ojos humanos con destello semejante al de la luz del sol. Pude conducir así a mis pueblos en paz, protegiendo a todos -- con sabiduría. De ahora, en adelante, el fuerte no afligirá a los débiles, y el huérfano y la viuda hallarán abrigo contra la desdicha. Que el oprimido venga ante mí y que escuche las palabras aquí escritas. Que comprenda y declare: Hammurabi es verdaderamente un padre para nosotros", <sup>34/</sup>

Por otro lado admite el Código dos clases de propiedad sobre tierras:

- 1) Tierras concedidas por el rey a trueque del servicio militar, y
- 2) Tierras poseídas de pleno derecho, a título de compraventa, alquiler, hipoteca o donación.

Si un hombre alquilare un campo para cultivarlo y no produjere granos en ese campo, lo llamarán a cuentas por no haber efectuado el trabajo que ha menester el campo, y dará al dueño del campo granos sobre los (campos) adyacentes.

Los esclavos tenían derecho a adquirir propiedades y poseerlas; y -- podían comprar su libertad; los amos carecían de derecho de vida o -- muerte sobre el esclavo.

Los derechos supremos dentro de la familia eran los del marido y el padre. Los matrimonios se arreglaban mediante contratos.

Si un hombre destruyere el ojo de otro hombre, se le destruirá a él,

---

<sup>34/</sup> Martínez, José Luis, El Mundo Antiguo, México, 1976, Panorama Cultural, S.E.P., Edición Primera, Tomo I, pag. 65

el ojo; si un hombre arrancare el vientre a otro hombre de su misma categoría, se le arrancará el vientre a él.

Se exigía a los gobernadores de las ciudades que socorrieran a sus súbditos que padecían pérdidas por culpa de los ladrones y bandidos.

Como todas las ciudades antiguas que estaban dominadas por templos y palacios y circundadas de muros, Babilonia era a la vez grande y misérra. Probablemente el traje más común consistía en una combinación de camisa y túnica, que se ceñía al pecho con una correa de cuero o una tira de trapo, y aún con trenzilla de caña. Los moradores de las primeras ciudades vivían, sin excepción, amenazados por la mugre, las sabandijas y los roedores.

En Babilonia los templos y bazares eran el centro del regocijo de la ciudad. Los templos eran lugar de negocio, donde se llevaba la banca y se registraban los contratos. También eran centro de diversión, donde los músicos tocaban tambores, liras, címbalos y pandeetas; -- cantaban coros de voces amaestradas; los bailarines recreaban los ojos, y los narradores de cuentos excitaban la emoción del auditorio con relatos de pasiones y aventuras. En los bazares no cesaba nunca el rumor de las charlas y el barullo de los artesanos que trabajaban en sus rejuelas, telares y banquillos. Allí acudían los mercaderes a comprar los objetos fabricados por los artesanos y a vender mercancías extranjeras y materias primas importadas. Los campesinos llevaban verduras, frutas y aves de corral a los mercados de productos -- alimenticios, que probablemente estaban situados cerca de las puertas de la ciudad. Durante las grandes fiestas que atraían a la población entera se usaban antorchas para el alumbrado de las calles".<sup>35/</sup>

### 2.1.1 La Gens Griega y su Diferencia con el Calpulli Azteca

La gens griega equivale al municipio primitivo en Grecia, y como tal guarda diferencias y similitudes específicas con el calpulli azteca. Parece que los arqueólogos se han puesto de acuerdo en considerar a los griegos como los herederos inmediatos del municipio prehistórico.

<sup>35/</sup> Turner, Ralf. Las Grandes Culturas de la Humanidad. México, 1963, Edit. Fondo de Cultura Económica, Edición Tercera en español, -- Tomo I.

El régimen municipal griego es una de las asombrosas aportaciones - que la cultura griega ha dado a la humanidad, ya que dicho régimen se estructuraba sobre la base que la seguridad de cada persona estaba garantizada por la comunidad misma.

La diferencia fundamental entre la gens griega y el calpulli azteca fue la de que la ciudad griega era el domicilio de los linajes de - dichos clanes denominados gens que mantenían fuera de dicha ciudad su actividad agraria, mientras que la ciudad mexicana además de ser el domicilio de los linajes mexicanos fue el asentamiento principal - de la explotación de la tierra bajo un régimen de propiedad comunal, erigiéndose la ciudad mexicana como una perfecta comunidad agraria.

Quinientos años antes de Jesucristo la expresión ateniese alcanzaba la cúspide, ya que la religión, el derecho, el gobierno y casi - todo era municipal.

## 2.2 El Origen y Desarrollo del Municipio Primitivo Indígena

Antes que llegaran los españoles a tierras mexicanas, nuestros - - ancestros se organizaban en lo social y en lo político en base al - clan y la tribu. La tribu era el grado superior de la organización que tenía como célula al clan totémico que da forma al municipio -- primitivo, ya que dicho clan es la comunidad social misma y que - - entre los mexicanos recibe el nombre de calpulli que se estructura -- sobre relaciones familiares con la tierra en cuanto a su explota- - ción, por esto el clan totémico mexicano es eminentemente agrario que viene a originar un municipio primitivo de carácter agrario.

Ya que el calpulli mexicano es un ejemplo clásico del municipio primi- - tivo agrario, es necesario para enriquecer nuestro estudio abundar en él.

### 2.2.1 El Calpulli y su Organización

El calpulli era el sitio ocupado por un grupo de familias enlazadas por la sangre cuyo antepasado divino era el mismo, razón por la - -

cual el calpulli se presenta como una institución con un Dios particular y con un gobierno también particular. Desde el punto de vista sociológico el calpulli es el foco de convivencia; desde el punto de vista administrativo es la principal célula, y desde la perspectiva económica es la base de la propiedad, del trabajo y de la misma producción.

A la hora que las familias aliadas tuvieron que determinar su forma de gobierno se decidieron por la del Consejo integrado por los jefes ancianos de cada una de ellas; posteriormente el mismo Consejo determinaba quienes eran sus principales funcionarios, así como sus funciones.

1) El Teachcauh era el pariente mayor y el más alto funcionario, lo consideraban el más honrado, sabio y hábil del clan, sobre él recaía la administración del calpulli en forma parecida como actualmente --recae la administración del municipio en los presidentes municipales o alcaldes.

2) Inmediatamente por debajo del Teachcauh viene el Texuhtli, que --era el jefe militar del calpulli; y así por debajo de él toda una --gama de funcionarios inferiores, sin embargo los diferentes funcionarios del calpulli poseían algunas características semejantes como la duración de por vida en su encargo salvo si incurrían en gravedad, --pues se les deponía inmediatamente; y lo electivo.

Los Consejos de los diversos calpullis tenían la función de elegir --al jefe político y jefe militar de la tribu, el primero lo llamaban tlatoani y el segundo tlatocuhlli.

### 2.2.2 La Ciudad

La ciudad indígena se estructura sobre una base religiosa ya que al igual que los griegos los mexicanos tenían la creencia que la divinidad les señalaba el sitio adecuado para establecer el culto, el cual por estar íntimamente ligado con las obligaciones ciudadanas originaba la erección de las ciudades, de lo que se desprende que el sitio del culto es el mismo de la ciudad.

La ciudad como comunidad social ejercía gran influencia en las costumbres de sus miembros, ya que cada ciudad tenía su propia religión, su propio calendario, etc. Cada ciudad era una sociedad diversa a otra ciudad por más cercanas que se encontraran, gestándose así la idea de autonomía, principal consecuencia de las diversas religiones que imperaban en las ciudades. Estas costumbres religiosas sobreviven hasta la erección del municipio natural sobre el cual ejercen una gran influencia.

### 2.3 Del Municipio Natural Prehispánico al Municipio Político Mexicano

La fundación de Tenochtitlán marca el inicio de la existencia del municipio natural en nuestra cultura, ya que en dicha ciudad se asientan los clanes nahuas que a partir de entonces cuenta ya, con un lugar de asiento y con una relación de comunidad o asociación que es lo que caracteriza al municipio natural.

Tenochtitlán se dividía en cuatro calpullis mayores llamados también barrios, los cuales al mismo tiempo se dividían en calpullis menores de acuerdo al número de dioses del barrio.

Al observar esta situación Galindo y Villa declara "que el calpulli era la unidad primaria fundamental de la sociedad mexicana, así como el tēcpān o cabildo era el Ayuntamiento".<sup>36/</sup>

El papel que jugó Tenochtitlán en la cultura nahuatl nos demuestra que la ciudad fue la expresión social y política de la unión de la tribu, conservando en su interior varios municipios naturales o calpullis integrados por los clanes totémicos; por esto las comunidades indígenas a la llegada de los españoles conquistadores eran la expresión más clara de municipios naturales mucho muy desarrollados a punto de convertirse en municipios políticos, ya que en el seno de la ciudad, el municipio aparece como un poder autónomo soberano que origina que la asociación de vecindad se manifieste como institución

<sup>36/</sup> Galindo y Villa. Historia Sumaria de la Ciudad de México, citado por Ochoa Campos, Moisés. La Reforma Municipal. Edit. Porrúa, -- 1979, México, pag. 46

reguladora de las funciones y necesidades de los integrantes de toda su comunidad a través de sus organismos o instituciones culturales, - es decir, el municipio político institucionaliza la convivencia política o dicho en otras palabras, el municipio urbano aparece cuando - el pueblo decide gobernarse por sí mismo.

#### 2.4 El Nacimiento de los Ayuntamientos

Ayuntamiento de acuerdo a la Enciclopedia Jurídica Española es: "La corporación encargada del gobierno y administración local, constituida por el número de individuos (regidores o consejales) que la ley - determina, y presidida por el alcalde".<sup>37/</sup>

Por su parte Mario Colfn nos dice: "El Ayuntamiento es el cuerpo -- colegiado que gobierna el Municipio. Se les conoce con diferentes - nombres: Consejo, Comuna, Corporación Municipal, Gobierno Municipal, Cuerpo Edilicio, etc. El significado de la palabra Ayuntamiento viene de ayuntar, reunirse".<sup>38/</sup>

Escribche: "Ayuntamiento es el Congreso o Junta compuesta de la Justicia o Alcalde, Regidores, y demás individuos encargados de la Administración o Gobierno económico político de cada pueblo. Suele llamarse también regimiento, cabildo, consejo, municipalidad y cuerpo - municipal".<sup>39/</sup>

Los ayuntamientos ven por primera vez la luz en la Roma Antigua, - cuando se enfrentan los patricios y plebeyos, ya que de esta lucha - surgen los tribunos de la plebe que funcionaron como procuradores del pueblo; así como los ediles plebeyos que iniciaron las funciones - municipales; y los ediles curules que son los primeros ayuntamientos propiamente dichos. Estos nacen 400 años a. de Jesucristo, se elegían cada año, contaban con plenitud de poder y sus edictos eran - verdaderas ordenanzas municipales de la época actual, además junto - con los pretores urbanos dan nacimiento al municipio romano.

<sup>37/</sup> Enciclopedia Jurídica Española. Barcelona, 1910, Francisco Seix Editor, - Tomo III.

<sup>38/</sup> Colfn, Mario. El Municipio Libre. Ed. Colección Divulgación Histórica, - 1978. Toluca, Edición Segunda, pag. 25.

<sup>39/</sup> Colfn, Mario., op. cit. pag. 26

## 2.5 Conclusiones

El municipio prehistórico se da en el neolítico, durante el cual se hechan las raíces de la urbe.

La gens es el municipio primitivo griego que es sociológicamente - igual que el calpulli, pero diferentes en cuanto a su actividad agraria.

El municipio primitivo indígena se organizaba social y políticamente con base en el clan y la tribu.

La ciudad indígena se estructuraba sobre una base religiosa que la hacía completamente diferente de otras ciudades por más cercanas que estuviesen.

Tenochtitlán al fundarse inicia la evolución del municipio natural - prehispánico puesto que a partir de entonces los clanes nahuas cuentan ya con un lugar de asiento y con una relación de comunidad.

El calpulli es el municipio primitivo indígena que era habitado por familias consanguíneas que poseían una divinidad igual, con una forma de gobierno llamada Consejo.

Los ayuntamientos nacen en la antigua Roma como consecuencia de los enfrentamientos entre los plebeyos y patricios que originan el nacimiento de los ediles curules, tribunos de la plebe y ediles plebeyos.

### III. LA INFLUENCIA DEL RÉGIMEN ESPAÑOL MUNICIPAL

Este tercer capítulo tratará sobre la evolución del régimen municipal español desde la época romana hasta el siglo XVI, lo cual lo hace decisivo para nuestro objetivo ya que así podremos adentrarnos mejor a la realidad del sistema municipal que fue implantado en nuestro país desde el siglo XVI y del cual nuestras municipalidades de hoy han heredado la mayor parte de su estructura.

Tratando de cubrir objetivamente el período mencionado el primer inciso comprende la relación entre Roma y el municipio ibérico; el segundo la invasión de los godos durante el siglo VII; y el tercero el dominio árabe del siglo X, pasando por el esplendor municipal del siglo XII hasta llegar a la decadencia municipal en el siglo XVI.

#### 3.1 Roma y el Municipio Ibérico

La sedienta Roma cuando disciplina sus ejércitos municipales se lanza despiadadamente en plan de conquista sobre sus vecinas, las cuales una a una van cayendo ante el embate romano, sin embargo, España por contar con un sistema municipal en el que prevalecía la autonomía de sus ciudades y el espíritu de independencia pudo contener la fuerza romana durante 300 años.

Durante la República Romana la Península Ibérica contaba con 21 municipios, cuatro ciudades federadas y un gran número de estipendiarias gobernadas bajo la jurisdicción de jefes militares. Los gobernantes romanos al contemplar que el sistema municipal español era mucho más desarrollado y perfecto que el de ellos, no tuvieron otra alternativa que la de concederles grandes privilegios; lo cual explica que todas las ciudades españolas se riqieran por fueros especiales.

##### 3.1.1 La Roma imperial

Cuando Roma se organiza políticamente bajo la forma de un imperio, -

la libertad municipal desaparece, ya que se centraliza toda la actividad administrativa y política en la persona del Emperador. En la época de Julio César la "Lex Julia municipalis" es la que regula la actividad municipal ahogando la libertad y autonomía de todos los municipios del imperio.

Así como los municipios le deben al emperador Trajano el primer acuerdo de asistencia social en su favor, le deben también su decadencia total que estuvo a punto de exterminarlos ya que éste nombra por primera vez vigilantes de los erarios municipales mejor conocidos como "curatores reipublicoe" que se encargaron a partir de entonces de hacer imposible la vida autónoma del municipio.

Fue tan despiadado el centralismo imperial sobre los municipios que el propio emperador Constantino instituyó el "Defensor civitatis" - que era un magistrado encargado de defender a los ciudadanos de los municipios o de las ciudades contra los abusos de los funcionarios imperiales.

El 15 de diciembre de 1530 el emperador Justiniano encarga a Triboniano juntamente con una Comisión de 16 individuos la elaboración del Digesto (nombre que se le daba a los tratados muy extensos sobre el Derecho, y que proviene de digerere, distribuir adecuadamente) o Pandectas (de dos voces griegas que significan contener todo) en el cual se contiene la recopilación extractada, sistematizada y modernizada del jus o trabajos de los jurisconsultos de todo el Derecho Romano. La obra se dividió en cincuenta libros y éstos a la vez en títulos. Y exactamente en el libro L (cincuenta) es donde se localiza la materia municipal que está tratada en XV títulos de un contenido muy vasto en los cuales destacan interesantes rubros como son los siguientes:

"Se es munícipe por nacimiento, por manumisión o por adopción. Se llaman propiamente munícipes los que participan en las cargas, los que han sido admitidos en una ciudad para llevar sus cargas con nosotros, pero ahora llamamos abusivamente munícipes a los ciudadanos de cualquier ciudad, como los Campanos, los Puteolanos. Así el hijo de padre y madre Campanos es Campano; si es hijo de padre Cam-

pano y de madre Puteolana, también es municípe Campano a no ser -- que prevalezca por algún privilegio de origen materno, pues en ese caso será municípe de la ciudad de la madre; por ejemplo, los Ilienses, (de la antigua Troya), tienen concedido el privilegio que el hijo de madre Iliense sea municípe de Ilión (Ulp. 2 ed.)".<sup>40/</sup>

"Observa Labeón que al que tiene su actividad por igual en varios lugares no tiene el domicilio en ninguno de ellos, pero que algunos autores dicen que es residente o tiene domicilio en varios - lugares, lo que es más cierto. (Paulo 45 ed.)".<sup>41/</sup>

"La declaración de una ciudad de origen que no se tiene no altera lo que es verdad por naturaleza, pues el verdadero origen no se -- pierde por el error, ni se altera por la mentira del que dice ser de donde no es: no puede cambiar lo que es verdad ni repudiando la patria de donde procede ni aparentando tener la que no tiene. El hijo sigue, no el domicilio, sino la ciudad de donde su padre es -- oriundo. Los libertos siguen la ciudad de origen o el domicilio -- de sus patronos, y lo mismo sus hijos. (Ulp. 2 opin.)".<sup>42/</sup>

"Ninguna ciudad tiene sobre los bienes de su deudor un privilegio -- similar al que tiene el fisco, a no ser por concesión expresa del príncipe. (Marcian., de delat.)".<sup>43/</sup>

"Se entiende que los municípes son salvadores de lo que conocen -- aquellos a los que se ha encargado el gobierno de la ciudad (Pap. 15 quest.)".<sup>44/</sup>

"No puede una misma persona desempeñar cargos en dos ciudades a la vez o cuando se le encargan a la vez en las dos al mismo tiempo, --

---

<sup>40/</sup> El Digesto de Justiniano/versión castellana por A. D'Ors... (et. al). Pamplona; Editorial Aranzadi, 1975. Tomo III, pag. 803

<sup>41/</sup> El Digesto de Justiniano., op. cit., pag. 804

<sup>42/</sup> IDEM

<sup>43/</sup> IDEM

<sup>44/</sup> El Digesto de Justiniano., op. cit., pag. 805

"También, que cuando se pregunta si alguien es municipe debe sacarse las pruebas de la realidad, pues no basta para confirmar el origen de alguien la mera semejanza del nombre. (Pap. ius. 2 de const.)"<sup>51/</sup>

"El gobernador de la provincia debe cuidar de llamar a su tierra - patria y a que cumplen con las correspondientes cargas de los decuriones que se prueba han emigrado a otros lugares tras abandonar sus casas en la ciudad a la que pertenecen. (Ulp. 2 opin.)"<sup>52/</sup>

"Las cargas municipales pueden ser patrimoniales o personales. Son cargas patrimoniales, por ejemplo la de prestar medios de transporte por tierra y agua, y el decemprimado, a cuyo riesgo se hacen las recaudaciones de las contribuciones ordinarias. Cargas municipales personales son las representación para la defensa de la ciudad, es decir, el ser síndico de la misma, el encargado de cobrar los impuestos a los tributos del patrimonio imperial, el hacer de escribano, la prestación de camelios (en griego la kamelasia), la administración del suministro y servicios similares, de los predios públicos, de la compra de trigo, de la conducción de agua, del suministro y servicios similares, de los predios públicos, de la compra de trigo, de la conducción de agua, del suministro de caballos para los espectáculos circenses, de la reparación de vías públicas, del depósito de trigo, de la calefacción de los baños, de la distribución del suministro, y otras administraciones similares a estas. También otras podían añadirse por la ley de cada ciudad o la costumbre inveterada. Debe tener como regla general que es carga personal la que requiere formalmente un esfuerzo físico con aplicación intelectual y diligencia, y patrimonial aquella en la que se exige principalmente un gasto. (Hermog. i iur epit.)"<sup>53/</sup>

"Incluso los que son oriundos de la ciudad de Roma, si han fijado su domicilio en otro lugar, deben de contribuir a las cargas de esa otra ciudad. No puede imponerse una carga municipal a los que trabajan en un campamento por su servicio militar; los otros particulares

<sup>51/</sup> El Digesto de Justiniano, op. cit., pag. 810

<sup>52/</sup> IDEM

<sup>53/</sup> El Digesto de Justiniano, op. cit., pags. 814-815

"También, que cuando se pregunta si alguien es munícipe debe sacarse las pruebas de la realidad, pues no basta para confirmar el origen de alguien la mera semejanza del nombre. (Par. lus. 2 de const.)"<sup>51/</sup>

"El gobernador de la provincia debe cuidar de llamar a su tierra - patria y a que cumplan con las correspondientes cargas de las decurriones que se prueba han emigrado a otros lugares tras abandonar sus casas en la ciudad a la que pertenecen. (Ulp. 2 opin.)"<sup>52/</sup>

"Las cargas municipales pueden ser patrimoniales o personales. Son cargas patrimoniales, por ejemplo la de prestar medios de transporte por tierra y agua, y el decemprímado, a cuyo riesgo se hacen las recaudaciones de las contribuciones ordinarias. Cargas municipales personales son las representación para la defensa de la ciudad, es decir, el ser síndico de la misma, el encargado de cobrar los impuestos a los tributos del patrimonio imperial, el hacer de escribano, la prestación de camellos (en griego la kamelasia), la administración del suministro y servicios similares, de los predios públicos, de la compra de trigo, de la conducción de agua, del suministro y servicios similares, de los predios públicos, de la compra de trigo, de la conducción de agua, del suministro de caballos para los espectáculos circuenses, de la renaración de vías públicas, del depósito de trigo, de la calefacción de los baños, de la distribución del suministro, y otras administraciones similares a éstas. También otras podrían añadirse por la ley de cada ciudad o la costumbre inveterada. Debe tener como regla general que es carga personal la que requiere formalmente un esfuerzo físico con aplicación intelectual y diligencia, y patrimonial aquella en la que se exige principalmente un gasto. (Hermog. 1 iur epit.)"<sup>53/</sup>

"Incluso los que son oriundos de la ciudad de Roma, si han fijado su domicilio en otro lugar, deben de contribuir a las cargas de esa - otra ciudad. No puede imponerse una carga municipal a los que trabajan en un campamento por su servicio militar; los otros particulares

<sup>51/</sup> El Digesto de Justiniano, op. cit., pag. 810

<sup>52/</sup> IDEM

<sup>53/</sup> El Digesto de Justiniano, op. cit., pags. 814-815

tiene preferencia el de su ciudad de origen. El simple hecho de poseer inmuebles en la ciudad no es suficiente, salvo privilegio -- especialmente concedido a la ciudad para la imposición de las cargas municipales propias de tal posesión (Pap. 1 resp.)."<sup>45/</sup>

"El cambio de domicilio debe ser real y de hecho, y no por simple -- declaración; así se exige también a los que niegan que pueden ser -- llamados como residentes para participar en las cargas municipales. (Paul. 24 quaest.)."<sup>46/</sup>

"La mujer viuda retiene el domicilio de su difunto marido, como la -- mujer que retiene el rango senatorial de su marido; pero, en ambos -- casos, lo pierde al contraer nuevas nupcias. El senador degradado -- de su rango no puede ser restituido a su patria de origen, a no ser que lo consiga por concesión especial. Los senadores que han conseguido permiso de tránsito libre, es decir, el poder vivir donde que -- ran, conservan su domicilio en Roma. (Paul. 1 sent.)."<sup>47/</sup>

"Si alguien hace su vida, no en la colonia donde radica su finca, -- sino en otro municipio, y en éste vende, compra o contrae, frecuenta su foro, sus temas y sus espectáculos, pasa allí los días festivos, -- aprovecha en fin, las ventajas del municipio y no las de las colo -- nias, se considera que tiene su domicilio en ese lugar más que allí donde explota su finca (Ulp. 2 ed.)."<sup>48/</sup>

"La ciudad de Roma es nuestra patria común. (Mod., de manum)."<sup>49/</sup>

"Debe saberse que el que vive en el campo no se considera que sea -- residente, pues el que no tiene las ventajas de la ciudad, no se con -- sidera que sea residente. (Mod. 1 escus; en griego)."<sup>50/</sup>

---

45/ El Digesto de Justiniano., op. cit., pag. 806

46/ El Digesto de Justiniano., op. cit., pag. 806

47/ El Digesto de Justiniano., op. cit., pag. 807

48/ El Digesto de Justiniano., op. cit., pag. 808

49/ El Digesto de Justiniano., op. cit., pag. 809

50/ IDEM

sunque seon parientes de militares, deben acatar las leyes de su - - patria y de la provincia. Las mujeres por su mismo sexo, estã - - libres de las cargas municipales. Debe cuidar el gobernador de la - - provincia que en las ciudades se impongan las cagas y los cargos por turno equitativo, según edad y dignidad, y conforme a la gradación - - establecida desde antiguo para que no se grave siempre a las mismas - - personas y la ciudad no se empobrezca. (Ulp. 2 opin.)". 54/

"La excusa para cargas o carcos que se concede a los que están mal - - de fortuna no es permanente, sino temporal, pues, en caso de haber -- incrementado honestamente su patrimonio como deseaba, se estimará -- entonces si es idóneo para el cargo que se le encomendó. Los pobres no tienen que cumplir las cargas del patrimonio, por su misma indigencia, pero sí las cargas corporales que se les impongan. El que - - estaba obligado a cumplir las cargas de su ciudad y se alistó en el ejército con el fin de eludir una carga municipal; no podía perjudicar a la ciudad y no queda excusado. (Ulp. 3 opin.)". 55/

"Los empresarios marítimos o navicularios y los comerciantes de aceite, que han invertido la mayor parte de su patrimonio en el negocio, tienen exención de cargas públicas por un quinquenio. (Scaev. 1 - - reg.)". 56/

Las cargas municipales son públicas o privadas. Se llama carga pública la que soportamos en la administración de una ciudad con gasto y sin título de dignidad. Son cargas territoriales y no personales la de reparar las vías vecinas y las contribuciones de los predios. (Call. 1 de Cognit.)". 57/

"Toda excusa tiene su justificación, pero si se creyera, sin intervención judicial, a todos los que pretenden alguna causa de excusa, o - - sin determinación de plazo se permitiera siempre excusarse a quien - - quisiera no quedarían personas para los servicios que son necesarios

54/ El Digesto de Justiniano, op. cit., págs. 814-815

55/ El Digesto de Justiniano, op. cit., pag. 816

56/ IDEM

57/ El Digesto de Justiniano., op. cit., pag. 818

en las ciudades, (Ulp. 2 opin.)". 58/

"Los fabricantes de naves marítimas que las prestan al servicio de suministro del pueblo de Roma, si son naves de no menor cabida que cincuenta mil modios cada una, mientras estas naves estén en el mar u otras en su lugar, tienen exención de la carga municipal en razón de la nave. (Scaev. 3 reg.)". 59/

"Los comerciantes que ayudan al suministro de Roma, así como los transportistas marítimos que sirven al mismo, siempre obtienen inmunidad de las cargas municipales en tanto siguen en aquel servicio ya que debe remunerarse su riesgo y hasta se pensó con razón que debe fomentarse con premios, de suerte que, al desempeñar con riesgo y esfuerzo un servicio también publicado fuera de sus ciudades, deben quedar libres de molestias y gastos en ellas, ya que no es insólito decir que también éstos, al servir al suministro de Roma, se hallan ausentes en viaje oficial. (Tarent. 1 milit.)". 60/

"El legado de un municipio, si abandonara su legación, es castigado con una pena extraordinaria. (Ulp. 8 Sab.)". 61/

"El tiempo de la legación se cuenta, desde el nombramiento como embajador y no desde que éste llegó a Roma. Más si no consta si es o no legado municipal, el pretor de Roma debe conocer sobre la cuestión. (Scaev. 1 reg.)". 62/

"Si alguien atenta contra el legado enviado por el enemigo, esto se considera contra el derecho de gentes, pues los embajadores son considerados como inviolables; así, pues, si estando entre nosotros -- unos embajadores de un pueblo extranjero, se declarara a éste la guerra, se respondió que debían permanecer siendo libres, pues así lo exige el derecho de gentes. El que hubiese atentado contra un --

58/ El Digesto de Justiniano., op. cit., pag. 821

59/ El Digesto de Justiniano., op. cit., pag. 822

60/ El Digesto de Justiniano., op. cit., pag. 825

61/ El Digesto de Justiniano., op. cit., pag. 825

62/ El Digesto de Justiniano., op. cit., pag. 827

embajador debía ser entregado al pueblo enemigo al que pertenecía el legado, cuya no aceptación planteaba la cuestión de si seguía siendo ciudadano romano. (Pop. 37 ad Q. Muc.)."<sup>63/</sup>

"Lo que se deja a una ciudad con un determinado fin no puede destinarse a otros usos. (Ulpv 10 disput.)."<sup>64/</sup>

"El deudor a nombre propio de dinero para el suministro de trigo debe pagar cuanto antes, pues es cosa necesaria en todas las ciudades, -- que no tolera mora del deudor, sino que a los deudores que haya por tal causa debe el gobernador obligarse a pagar. El dinero dado para la compra de trigo debe restituirse a la ciudad y no compensarse con los gastos habidos; pero si esa cantidad se ha invertido en otros usos distintos de aquellos a los que se destinó, por ejemplo, en las termas públicas, aunque se pruebe que se gastó de buena fe, no debe compensarse con el dinero destinado a la compra de trigo, sino que el administrador de la ciudad ordenará que se pague. (Ulp. 3 opin.)."<sup>65/</sup>

"Los magistrados de la ciudad responden, no tan sólo por su dolo, -- sino también por la culpa, lata y hasta por su falta de diligencia. (Ulp. 1 ed.)."<sup>66/</sup>

"Los administradores de las ciudades, si administraron negligentemente la venta de bienes, responden por el simple, y si fue con fraude, por el doble, aunque esta pena no se extiende a sus herederos. El administrador de la ciudad responde también por su colega si pudo -- intervenir en la gestión de éste e impedirse la. (Papir, ius constit.)."<sup>67/</sup>

"El que retuviera dinero público durante el tiempo de su magistratura y aún no poco tiempo después, debía pagar también intereses del -

<sup>63/</sup> El Digesto de Justiniano., op. cit. pag. 829

<sup>64/</sup> IDEM

<sup>65/</sup> El Digesto de Justiniano., op. cit. pag. 830

<sup>66/</sup> El Digesto de Justiniano., op. cit. pag. 831

<sup>67/</sup> El Digesto de Justiniano., op. cit. pag. 832

mismo, a no ser que pudiera alegar alguna causa justificativa de su retraso en el abono. (Papir. lust. 2 constit.)".<sup>68/</sup>

"El arbitrio para designar médicos dentro de un número fijo corresponde, no al gobernador de la provincia, sino al orden decurional y a los poseedores de inmuebles de cada ciudad, de forma que sean ellos quienes elijan unos determinados médicos, por su moralidad y ciencia, a quienes puedan encomendarse ellos y sus hijos en caso de enfermedad. (Ulp. 3 opin.)".<sup>69/</sup>

"No valen aquellos decretos que se han hecho sin reunir el número de decuriones que exige la ley. (Marcian. 1 de iud. pub.)".<sup>70/</sup>

"En la ley municipal se dispone que no se reúna el orden decurional si no están presentes dos terceras de los decuriones. (Ulp. 3 de appell.)".<sup>71/</sup>

"En la ley de un municipio se había dispuesto (en Griego: si algún decurion juzgara fuera de su curia, será apartado de ésta y pague además una multa de mil denarios. (Scaev. 1 díg.)".<sup>72/</sup>

"El dinero que se lega para obras debe dedicarse mejor a conservar las que existen que a empezar otra nueva, siempre que la ciudad tenga ya bastantes obras y no se encuentre fácilmente dinero para la reparación de las mismas. (Call. 2 de cognit.)".<sup>73/</sup>

"Si se autoriza a los agricultores o pescadores que llevan sus mercancías a la ciudad para venderlas, se arruina el suministro, pues se aparta de su trabajo a los hombres del campo. Así, pues, tan pronto lleven la mercancía, deben poder entregarla y volver a su trabajo. (Call 3 de cognit.)".<sup>74/</sup>

68/ IDEM

69/ El Digesto de Justiniano., op. cit. pags. 832, 833

70/ El Digesto de Justiniano., op. cit. pag. 833

71/ IDEM

72/ IDEM

73/ El Digesto de Justiniano., op. cit. pag. 834

74/ El Digesto de Justiniano., op. cit. pag. 835

"Si alguien hubiera prometido a una ciudad hacer una obra o dar una cantidad, no se le puede exigir intereses. pero, si incurriera en mora, si acceden entonces los intereses. Asimismo, si hizo la promesa sin causa pero empezó a cumplirla, queda obligado por haber comenzado. (Ulp., de off. cur. r.p.)".<sup>75/</sup>

"El pacto es el convenio del consentimiento de dos personas y la pollicitación es la promesa hecha a una ciudad por la voluntad de solo el que la hace. Si el que prometió una cosa a la ciudad la entregó a los munícipes y luego quiere reivindicarla, debe ser rechazada su demanda, pues es muy justo que no puedan revocarse por el arrepentimiento tal clase de voluntades en favor de las ciudades; y si los munícipes llegaron a perder la posesión, debe decirse que hay que darles acción real para reclamar. (Ulp. 4 disput.)".<sup>76/</sup>

"Si alguien hubiera prometido algo con ocasión de un incendio, terremoto o algún siniestro que haya sufrido la ciudad, queda obligado por su promesa. (Marcian. 3 instit.)".<sup>77/</sup>

"Pueda dividirse, el número de las cogniciones en unas cuatro clases: o se trata de los cargos y cargas que se imponen en las ciudades, o se discute de asuntos pecuniarios, o se juzga sobre la fama de alguien, o se requiere sobre algún crimen capital. (Call. 1 de cognit.)".<sup>78/</sup>

"Si un juez hubiera juzgado mal, no parece quedar obligado propiamente por maleficio, pero, como tampoco lo está por contrato y ciertamente ha cometido una falta, aunque sea por imprudencia, se entiende que queda obligado como si fuese por un maleficio. (Gai. 3 res cott. = D. 44, 7, 5, 4 = Inst. 4,5 pr.)".<sup>79/</sup>

---

<sup>75/</sup> El Digesto de Justiniano., op. cit. pags. 835, 836

<sup>76/</sup> El Digesto de Justiniano., op. cit. pag. 836

<sup>77/</sup> El Digesto de Justiniano., op. cit. pag. 836

<sup>78/</sup> El Digesto de Justiniano., op. cit. pag. 841

<sup>79/</sup> El Digesto de Justiniano., op. cit. pag. 841

España recibió toda la idiosincrasia municipal griega y romana durante la ocupación latina; y ya que sus pobladores fueron los encargados por la historia de la humanidad de conquistar y colonizar el territorio de nuestros antepasados, lógicamente fue el conducto que introdujo a las comunidades indígenas de nuestro Continente toda la experiencia grecolatina municipal que fue la heredera inmediata de las características municipales de la prehistoria.

### 3.2 La Invasión Goda

Cuando los visigodos invaden y dominan España, los pobladores españoles conservan sus propias instituciones políticas, entre ellas el municipio, gracias a que formaron un pueblo separado de los invasores debido a su unidad, sin embargo la agonizante autonomía española finalmente expiró. El sexto concilio de Toledo es el golpe decisivo sobre la libertad municipal ya que preveía a las ciudades de gobernadores y a las aldeas de villicios en representación directa del rey.

A pesar del hermetismo municipal español la influencia visigoda se dejó sentir, ya que se implantó una nueva institución llamada "conventus publicus vicinorum" que consistía en una asamblea integrada por hombres libres de la ciudad o del distrito rural con funciones administrativas para atender los problemas locales exclusivamente.

### 3.3 De la Dominación Árabe al Exterminio de la Libertad Municipal

El Califato de Córdoba en el siglo X d. de J. marca el inicio de la administración de las ciudades y los pueblos conquistados por los Califas o Alcaldes turcos que eran agentes directos de los Califas. La administración política árabe se basaba en clanes cuyos jefes o emires asentaron sus linajes en la ciudad respondiendo a una centralización política-administrativa que tenía como cabeza principal El Califa Turco.

Como respuesta a este retroceso se fortalece la conciencia municipal en las comunas que optaron por la reconquista de su territorio, entonces el municipio se torna como el elemento político-militar más

Importante del momento. Los monarcas creaban ciudades y pueblos para contener los ataques árabes y la forma como los poblaban era otorgando muchos y grandes privilegios a las personas que decidieran vivir en ellos; estos privilegios constituyeron el fuero municipal, es - - decir, los derechos de cada ciudad.

### 3.3.1 El Concillium

Del concillium nace el consejo municipal como un órgano autónomo en lo político y administrativo encabezado por un magistrado municipal elegido popularmente.

Había dos clases de consejos: uno que se convocaba al son de la campana en el que disfrutaban de voz y voto todos los asistentes, discutiéndose en Asamblea General los asuntos de interés local; recibió el nombre de Cabildo Abierto. Otro, compuesto por funcionarios públicos -- elegidos por los vecinos que recibió el nombre de Cabildo Secular que al correr de los años se llamó Ayuntamiento.

A los caudillos de los grupos que reconquistaban tierra española se les adjudicaba por mandato real parte de la tierra rescatada con la cual crearon sus feudos que vecinaban con la propiedad municipal, sin embargo su ambición desmedida los llevó a extender sus dominios a costa de la invasión del territorio municipal; este abuso obligó a los representantes de los municipios a acudir ante el rey pidiéndole una legislación que los protegiera, Alfonso V los complace y en la ciudad de León emite el fuero del mismo nombre en el que garantizaba la existencia autónoma de los municipios y sus administraciones, estos fueros locales consignaban derechos especiales a cada ciudad o municipio -- rural, los cuales a partir de entonces minan el sistema feudal y quebrantan el poder de los nobles en favor de la constitución de un Estado Nacional.

### 3.3.2 El Esplendor Municipal del Siglo XII y su Decadencia

Los municipios españoles alcanzan su Edad de Oro en el siglo XII y -- parte del XIII, prueba de ello fue el impulso dado por Alfonso VII de

Castilla a las municipalidades de 1180 a 1192 que desembocó en un verdadero poder nacional contra los deseos autoritarios de la nobleza, ya que en 1180 admite a las ciudades en la corte y constantemente - otorga fueros a muchos pueblos.

Jaime I en la cataluña durante la mitad del siglo XIII hace obligatorio un sistema de Ingresos que evita el abuso tributario que padecían los municipios en su reino; esta actitud de justicia le valió para -- que los municipios se le afilaran en contra de los señores feudales.

A finales del siglo XIII se rompe el equilibrio municipal que desata una guerra entre el rey y los municipios que exigen mantener sus fueros. Alonso X el sabio trata de limitar las facultades de los consejos municipales a través de la emisión del Código de las Siete Partidas que desconoce los fueros locales, y aumenta los impuestos municipales de Castilla y de León que origina que estos reinos se hermanen y formen una verdadera confederación de municipios en contra del - poder real.

Posteriormente Alfonso XI el justiciero se alía con la burguesía de - las ciudades y crea los consejos municipales castellanos que administraban justicia a nombre del rey en todas las poblaciones.

Enrique III en 1396 sigue minando la autonomía municipal con el nombramiento de Corregidores que ejercían la autoridad del rey en las ciudades de importancia centralizando cada vez más el poder en la persona del poseedor de la corona.

Los excesos de Carlos V en las primeras décadas del siglo XVI origina el clímax de la situación en España, ya que en 1519 la ciudad de Toledo a través de su ayuntamiento reúne a las demás ciudades y villas de la corona castellana para declararle la guerra en 1520 a su rey intentándose terminar de una vez por todas con los excesos de la corona y restaurar los fueros municipales o fueros locales, sin embargo esta guerra bautizada con el nombre de "la Guerra de las Comunidades" la pierden los comuneros en los campos de Villalar en abril de 1521 ante el avance de los ejércitos del rey y la nobleza, es así como la liber

tad municipal sucumbe ante la fuerza del poder central que se disputan el rey y el resto de la nobleza española.

### 3.4 Conclusiones

El sistema municipal español estuvo mejor estructurado que el régimen municipal romano.

Durante el imperio romano la libertad municipal desaparece ya que se centraliza toda la actividad administrativa y política en la persona del emperador.

España fue la receptora de la experiencia grecolatina municipal y la encargada de hacerla llegar a nuestras tierras.

Los godos se infiltran en el sistema municipal español a través de la implantación del "conventus publicus vicinorum".

Durante la dominación árabe se administraban las ciudades y pueblos españoles a través de los Califes o Alcaldes turcos que eran agentes directos de los Califas.

Del concilium nace el Consejo Municipal que se divide en dos: Cabildo Abierto y Cabildo Secular o Ayuntamiento.

Los municipios españoles alcanzan su plenitud en el siglo XII hasta la mitad del siglo XIII, ya que se admitieron las ciudades en la corte, se aliaron los municipios con el rey, etc.

Al final del siglo XIII se inicia la decadencia municipal puesto que se desconocen los fueros, se limitan las facultades de los consejos municipales, se crean los consejos municipales castellanos para administrar justicia a nombre del rey en todas las municipalidades de España, se nombran Corregidores para gobernar en nombre del rey en las ciudades importantes, etc.

La decadencia municipal culmina con la pérdida de la batalla de las-

comunidades en los campos de Villalar en 1521, por parte de los comu  
neros.

#### IV. LOS ESPAÑOLES Y EL NUEVO MUNDO

Gracias a este capítulo que comprenderá desde la conquista española de nuestras tierras en el siglo XVI hasta el movimiento revolucionario de 1910 conoceremos la forma y las causas de la implantación -- del sistema municipal español en 1519 y el encuentro que tuvo con -- los calpulis mexicanos así como su evolución y el papel que jugó hasta principios de nuestro siglo en el país.

Ante esta perspectiva el primer rubro trata la conquista, el segundo la época de la colonia, el tercero las intendencias francesas -- del siglo XVIII, el cuarto la vida municipal del siglo XIX y el quinto la época revolucionaria de 1910.

##### 4.1 La Conquista, el Municipio y el Primer Ayuntamiento del Continente Americano

Cuando Hernán Cortés sale de Cuba hacia nuestro continente viene -- investido de poderes ilegítimos para llevar a cabo la conquista ya -- que el Gobernador de Cuba Don Diego de Velázquez arrepentido del -- trato que hizo con él, ordena que lo encarcelen en la isla para quitarle el poder o mando de la expedición; Cortés astutamente elude a los hombres de Velázquez y el 16 de febrero de 1519 zarpa a las -- tierras del nuevo mundo. Don Diego de Velázquez al enterarse de la -- traición de Cortés manda a Pánfilo de Narváez tras él para destituirlo a la fuerza, es así como Hernán Cortés al otro día de pisar -- tierra continental es decir, el 22 de abril de 1519 funda una ciudad en el sitio en el que acampa que bautiza con el nombre de la -- Villa Rica de la Veracruz en la cual instala un ayuntamiento que viene a ser el primero de todo el Continente Americano con la finalidad de obtener de él los poderes que le hacían falta para poder convertirse en el conquistador legítimamente armado; en efecto este -- ayuntamiento desconoce los poderes que el Gobernador de Cuba le -- había otorgado a Cortés y los inviste de nuevos en representación -- del rey esta nueva investidura convertía a Hernán Cortés en el defensor legal de la autonomía municipal contra el ataque de Velázquez a través de las fuerzas de Narváez.

Es así como el municipio preconcebido por Hernán Cortés autoriza y cimienta la conquista de nuestro país por el imperio español; de lo que se deduce que la Conquista de México no emanó de poderes ultramarinos sino de instituciones aquí mismo implantadas: El municipio de la Villa Rica de Veracruz.

Mientras caía la gran Tenochtitlán en manos de los conquistadores -- Hernán Cortés instala en su cuartel de Coyoacán un segundo Ayuntamiento que sesiona de 1521 a 1524 que es trasladado a la ciudad de México cuando está en condiciones de ser habitada de nuevo (en marzo de 1524) erigiéndose así el primer ayuntamiento metropolitano de nuestro país y del resto de la América.

Las ciudades prehispánicas con sus calpullis o barrios durante la conquista fueron destruidas y reducidas en entidades político-territoriales llamadas municipios en cuya cabecera se sienta la autoridad española.

Los pequeños poblados de escasa importancia por su precario número de pobladores y pobreza económica en donde nunca vivió español alguno fueron denominados parcialidades de municipios.

Políticamente estaba ya establecido el municipio en nuestro país -- pero para que existiera de verdad era necesario que contara con una auténtica comunidad social organizada y circunscrita a una localidad determinada y en la que los individuos estuvieren ligados por lazos de vecindad; de esta situación los cabildos del nuevo mundo hicieron conciencia y como función número uno se dedicaron a planificar ciudades y crear lazos de vecindad entre sus pobladores.

La ciudad de México al ser trazada se divide en dos partes: una central ocupada por los españoles y otra exterior ocupada por los Indios.

La traza de las ciudades trajo consigo la tarea de defenderlas, el vecindario y Ayuntamiento campechanos contribuyeron a la edificación de las excelentes murallas que convirtieron en una plaza fortificada a la ciudad y puerto de Campeche para poder defenderla de la asola-

ción de los piratas y corsarios que desde mediados del siglo XVI hasta fines del siglo XVIII sembraron la muerte y el saqueo en los puestos-colonias de nuestro país.

Gracias a su sistema defensivo Campeche no pareció ante el feroz ataque del pirata De Hawkins de 1568 y del pirata Lorencillo en 1683.

También los vecinos y el Ayuntamiento de Sn. Francisco de Campeche y de la Isla del Carmen tuvieron que levantar un sistema defensivo de fuertes para resistir la penetración británica.

Las primeras ordenanzas municipales en nuestro Continente fueron las emitidas por Hernán Cortés en el año de 1524 y 1525.

#### 4.2 La Colonización

Los dos Instrumentos colonizadores más importantes que usó la corona en nuestras tierras fueron: El adelantado y el fundador de poblaciones.

La figura del Adelantado el rey Felipe II la reglamenta a través de sus ordenanzas de 1573; el adelantado era un capitán de barco que hacía surgir centros de población en las tierras por colonizar y que en pago de hazaña el rey le otorgaba un sin número de privilegios como el de desempeñar el cargo de alguacil mayor en su gobernación, escoger una encomienda de indios y salario anual cubierto entre otras cosas.

Felipe II al emitir las ordenanzas de población de 1573 establece una nueva forma de distribuir las tierras ya que las ordenanzas pretendían impulsar la colonización mediante una política agraria que favoreciera al colono, pues su contenido giraba alrededor de que la vecindad llevaba implícito el derecho de recibir y poseer tierras con la obligación de mantenerla y de cultivar las tierras asignadas, de esta forma se constituye un régimen municipal con base agraria y base vecinal.

Los colonizadores se toparon con ciudades indígenas que se administra

ban bajo una política descentralizada ya que cada barrio o calpulli o municipio era completamente autónomo en cuanto a su administración interior, sin embargo los españoles impusieron su sistema urbano centralizado.

Los municipios de la Nueva España perdieron su autonomía e independencia en una lucha sin cuartel durante los doscientos años de la colonia contra la centralización política administrativa que descentaba -- la autoridad del virrey que finalmente se les impuso, pero sin embargo esto no quiso decir que hayan perdido su valentía ya que todavía -- en 1723 los Ayuntamientos de Campeche, Mérida y Valladolid integraron una liga para oponerse a las reformas que pretendía introducir en la diócesis el obispo.

El municipio colonial se hace castizo cuando se comienza a regir por las costumbres y prácticas nacidas en la Nueva España que permitieron una gran influencia criolla sobre los ayuntamientos o cabildos; acertadamente al observar esta situación Rolland nos comenta: "Fue el ayuntamiento en donde por primera vez comenzaron a tomar parte en la vida pública los criollos y fue precisamente en estos centros en donde se comenzó a hacer política".<sup>80/</sup>

#### 4.2.1 La Organización Municipal Colonial

Durante esta época existieron conjuntamente municipios indígenas y -- municipios españoles; mientras que a los pobladores de los municipios indígenas los vinculaba la tierra a los pobladores del municipio español los vinculaba fundamentalmente la vecindad. Los municipios indígenas además del trato inferior que recibían de la corona sufrieron -- injustamente la explotación española y la tiranía de sus propios -- caciques; opuestamente el municipio español fue el que recibió todo -- el trato privilegiado real, ya que como es de suponerse se le tenía -- en una categoría superior y los indios que tuvieron la fatal suerte -- de vivir en ellos se les trató como bestias de carga ya que ni siquiera

<sup>80/</sup> Modesto C. Rolland, El Desastre Municipal en la República Mexicana, citado por Ochoa Campos, Moisés. La Reforma Municipal. Ed. - Porrúa, 1979, México, pag. 189

ban bajo una política descentralizada ya que cada barrio o calpulli o municipio era completamente autónomo en cuanto a su administración interior, sin embargo los españoles impusieron su sistema urbano centralizado.

Los municipios de la Nueva España perdieron su autonomía e independencia en una lucha sin cuartel durante los doscientos años de la colonia contra la centralización política administrativa que detentaba -- la autoridad del virrey que finalmente se les impuso, pero sin embargo esto no quiso decir que hayan perdido su valentía ya que todavía -- en 1723 los Ayuntamientos de Campeche, Mérida y Valladolid integraron una liga para oponerse a las reformas que pretendía introducir en la diócesis el obispo.

El municipio colonial se hace castizo cuando se comienza a regir por las costumbres y prácticas nacidas en la Nueva España que permitieron una gran influencia criolla sobre los ayuntamientos o cabildos; acertadamente al observar esta situación Rolland nos comenta: "Fue el -- ayuntamiento en donde por primera vez comenzaron a tomar parte en la vida pública los criollos y fue precisamente en estos centros en donde se comenzó a hacer política".<sup>80/</sup>

#### 4.2.1 La Organización Municipal Colonial

Durante esta época existieron conjuntamente municipios indígenas y -- municipios españoles; mientras que a los pobladores de los municipios indígenas los vinculaba la tierra a los pobladores del municipio español los vinculaba fundamentalmente la vecindad. Los municipios indígenas además del trato inferior que recibían de la corona sufrieron -- injustamente la explotación española y la tiranía de sus propios -- caciques; opuestamente el municipio español fue el que recibió todo -- el trato privilegiado real, ya que como es de suponerse se le tenía -- en una categoría superior y los indios que tuvieron la fatal suerte -- de vivir en ellos se les trató como bestias de carga ya que ni siquie

<sup>80/</sup> Modesto C. Rolland, El Desastre Municipal en la República Mexicana, citado por Ochoa Campos, Moisés. La Reforma Municipal. Ed. -- Porrúa, 1979, México, pag. 189

ra tuvieron su lugar de asiento en la ciudad sino a sus afueras. Esto respondía a la política colonial castellana que ubicaba a los indios y españoles en ciudades diferentes al grado que negaron tierras a sus mismos coterráneos aún a petición de ellos en pueblos indígenas.

La autoridad máxima del régimen gubernamental interno tanto de los -- municipios como de las parcialidades de municipio fueron los caciques", la autoridad inmediata inferior controladora del gobierno de las parcialidades de municipios fueron los "principales" compuestos por -- nobles que quedaron a la cabeza de los consejos o cabildos de las -- comunidades indígenas, estos principales además de ejercitar las funciones de gobierno asignadas actuaban como intermediarios entre la -- autoridad española y la masa indígena para controlar el producto comu-nal de las sementeras, el trabajo físico de los macehuatlín y el tributo.

Los españoles abandonaron a los indígenas la dirección gubernamental del sector municipal-local ya que su desmedida ambición los condujo a centrarse en la dirección gubernamental de los sectores provincial, -- regional y nacional, sin embargo los mismos corregidores y alcaldes -- españoles cercenaron la autonomía de los Ayuntamientos indígenas a -- través del ejercicio del derecho que poseían de nombrar y destituir a los funcionarios locales de acuerdo a su criterio.

Las tierras que no fueron apropiadas por los colonizadores españoles quedando en manos de los macehuatlín o gente del común desde entonces constituyen las comunidades indígenas.

La Nueva España era en su mayoría integrada por municipios rurales -- con escasas municipalidades rururbanas como Zacatecas, Tlaxcala, Vera cruz y Mérida; las cuales toda su hacienda y administración estaba -- controlada por las autoridades españolas. Esta situación desmerecida en la que se encontraban los municipios al paso de los años se acen-tuaba más, es decir, cada día eran más subdesarrollados y menos autó-nomos ya que su libertad se diluía al paso del tiempo por la constan-te intervención de los corregidores en la época colonial, de los inten-dentes en el siglo XIX, por el pensamiento conservador que ni siquie-

ra los contempla como municipios sino al contrario los desconoce, y - por los postulados revolucionarios de principios del siglo XX que a - pesar de contemplar su libertad en la Carta Magna del 17, la truncan al sujetar la determinación de los ingresos a las legislaturas locales entre otras cosas originándose consecuentemente una relación de - control y dependencia entre el Estado y el municipio.

"Don Rafael Altamira anota cuatro formas de municipios durante la - colonia, a saber:

Primer grupo: a) Pueblos seculares; b) Pueblos con estructura municipal creada por el clero en sus dos ramas: sacerdotes (clero secular)- y frailes (clero regular).

Segundo grupo: a) Pueblos de españoles; b) Pueblos de indios; c) Pueblos de negros.

Tercer grupo: que consta de cinco clases de personas creadoras de - municipalidades: a) descubridores y otras especies de fundadores que poseyeron permisos oficiales para fundar municipios (capitulaciones con el monarca); b) personas individuales que se ofrecieron a poblar con carácter municipal, pero que no poseían previa capitulación; - - c) colectividades más o menos heterogéneas de emigrantes españoles -- que ofrecen poblar y a quienes se les acepta; d) colectividades de -- emigrantes que no solicitan poblar ni crear oficialmente municipalidad, sino que llegan a un lugar americano, viniendo de otro español - europeo (castellanos del centro, extremeños, norteños gallegos y asturianos catalanes, etc.), y se limitan a organizar su poblado, sin - pedir permiso, conforme a su tradición regional en la metrópoli.

Cuarto grupo: Creaciones legislativas de virreyes, de gran variedad - en cuanto a su concepción y ejecución",<sup>81/</sup>

Durante el primer siglo de vida colonial la organización municipal es

---

<sup>81/</sup> Rafael Altamira y Crevea. En Contribuciones a la Historia de América, citado por Ochoa Campos, Moisés. La Reforma. Ed. Porrúa, -- 1979, México, pag. 129

controlada por los españoles de la península debido a la venta de cargos concejiles, a las regidurías perpetuas, y a la facultad que usó el virrey para nombrar regidores honorarios entre los peninsulares -- llegados a la colonia.

El gobierno municipal se desenvuelve bajo un régimen centralizado que tiene como cabeza superior al Virrey quedando la autonomía municipal-indígena como un grato recuerdo del pasado; ésto como consecuencia de los efectos que llegaron a América de la derrota comunera en Villalar que consolidó el poder absoluto de la corona en un régimen centralizado durante la época de Carlos V que a partir de entonces se tradujo -- tanto en la península como en el nuevo mundo en la limitación del -- derecho del vecindario a elegir libremente sus magistrados locales, -- en la venta de regidurías, en la revisión de las ordenanzas municipales y en lo general en la desintegración del régimen democrático municipal.

El derecho municipal en esta época se entendió como un derecho del -- Estado aplicable a los municipios ya que el Poder Legislativo radicaba en la persona del Virrey.

Por otro lado, la facultad que tenían los municipios coloniales americanos de dictar sus ordenanzas (a pesar de ser revisadas por las autoridades reales) constituía para éstos el último aliento de su independencia y autonomía, el cual lo ejercían a través de sus cabildos que eran sus órganos facultados para gobernar y administrar su comunidad.

#### 4.2.2 Los Ingresos de los Cabildos Españoles

Los Cabildos o Ayuntamientos municipales españoles en la Nueva España tenían a su cargo las obras públicas locales, los servicios públicos, etc. Estos Cabildos estaban presididos por un Virrey nombrado por la corona peninsular, un corregidor nombrado por el Virrey; y contaban -- para cumplir sus funciones con tres tipos de ingresos: a) Bienes comunes, b) Bienes propios y c) Arbitrios; los primeros era para que los disfrutaran los vecinos, los segundos producían productos al Ayuntamiento para sufragar el gasto público y los terceros consistían en --

Impuestos que percibían los ayuntamientos que podían ser: sisas, derramas, contribuciones y concesiones: Las sisas era un impuesto de carácter excepcional que se destinaba a determinado servicio u obra; las derramas eran repartimientos que como todos los arbitrios, procedían por autorización del rey; y las concesiones eran rentas que el rey cedía a las municipalidades.

También los municipios de esa época contaron con el pósito que era una institución de previsión social dentro del sistema municipal, ya que consistía en un fondo que compraba cosechas cuando eran más baratas -- para venderlas en el tiempo en que se les obtenía las mayores ganancias para incrementar su potencial como el objeto de socorrer a su comunidad cuando era investida por alguna calamidad pública; sablamente el fondo estaba al cuidado del Ayuntamiento.

Sin embargo la centralización fiscal a través de la Junta Superior de Real Hacienda arrebató a los ayuntamientos de los municipios las más importantes fuentes de ingresos para sostener su economía interna, ya que dicha junta se reserva los ingresos de mayor cuantía, como los de la masa común, del oro, de la plata, etc., condenando así a la miseria total a partir de entonces a la gran mayoría de los municipios de la Nueva España.

#### 4.2.3 Cuadro Sinóptico de la Estructura Administrativa Hacendaria Colonial

La Hacienda de los municipios respondía a la siguiente jerarquización administrativa:

Autoridad Superior	----- Superintendencia General de Real Hacienda de Indias	----- Reside en Madrid
Autoridad Inmediata Inferior	----- Junta Superior de la Real Hacienda	----- Reside en la Cd. de México
Autoridad Inmediata	----- Intendente	----- Residen en su jurisdicción
Autoridad Última	----- Junta Municipal	----- Residencia en su ciudad, villa o lugar de españoles

#### 4.3 Las Intendencias Francesas del Siglo XVIII

El pensamiento francés invade la vida española a mediados del siglo - XVIII que inyecta al sistema municipal el régimen de intendencias que las institucionaliza Felipe V durante su reinado acentuando la centralización administrativa y el despojo de facultades de los Ayuntamientos que a partir de entonces quedan sujetos a la autoridad de los Intendentes. Carlos III es el que se encarga de transplantar este régimen al nuevo continente en 1786 con sus ordenanzas de Intendentes que engendran las Intendencias de la Nueva España que vienen a reemplazar a los Gobernadores, Corregidores y Alcaldes Mayores; desde ese momento los Intendentes fueron los encargados de presidir los Cabildos, aprobar las ordenanzas de los Ayuntamientos que solo quedaron reducidos a juntas municipales, autorizar los ingresos y egresos municipales, y en general de continuar obstaculizando la libertad política y administrativa de que deberían gozar los municipios de la Nueva España.

Sin embargo Francia no fue tan injusta con el municipio, ya que políticamente hablando lo elevó a la categoría de cuarto poder y base estatal, dándole así la fuerza que necesitaba para que haya podido sobrevivir hasta nuestros días; pero a pesar de esta benéfica situación jurídica política municipal el régimen de intendencias francés en la Nueva España aumentó el descontento criollo con el sistema sirviéndoles los ayuntamientos de tribuna y las municipalidades de guardias.

#### 4.4 Los Criollos y la Actividad Municipal del Siglo XIX

Ya a finales del siglo XVIII los criollos controlaban la mayor parte de los ayuntamientos coloniales en contraposición a los peninsulares - que tenían en sus manos el resto de la administración pública; disgustados con esta situación los criollos usan los cuerpos municipales como centro político para conspirar contra los detentadores del grueso del poder que en 1808 desemboca con la exposición que hace el Ayuntamiento de la ciudad de México sobre la soberanía popular ejerci

da a través de sus órganos inmediatos que en los siguientes dos años desenlaza el movimiento de independencia nacional estructurado sobre la base de libertades y fueros municipales.

El Ayuntamiento de la Ciudad de México en 1808 sostuvo además de la idea de la soberanía popular, la idea de la soberanía nacional. La idea de la soberanía nacional. La idea de la soberanía popular exigía que los asuntos arduos se consultasen con los súbditos a través de juntas en que participaran los Ayuntamientos como órganos inmediatos de la voluntad del pueblo; la idea de la soberanía nacional exigía que como consecuencia de las abdicaciones forzadas de Carlos IV y Fernando VII al trono español en favor del hermano de Napoleón Bonaparte conocido como "Pepe Botella" que hacía ilegítimo el régimen impuesto por el usurpador francés, la autoridad legítima que debería reconocerse en la Nueva España fuera la soberanía mexicana ejercida a través de sus órganos representativos que eran los ayuntamientos municipales por ser las cabezas de los pueblos; y es así como cobran libertad de nuevo las municipalidades de nuestro país.

#### 4.4.1 La Constitución de Cádiz de 1812

Sin embargo mientras cobraba auge el movimiento de independencia en la Nueva España, en la madre patria entra en vigor la Constitución de Cádiz de 1812 que es nefasta para la vida municipal ya que consagra el régimen de Jefaturas Políticas de modelo francés que con sus jefes políticos dependientes de la autoridad central y situados jerárquicamente por encima de los Ayuntamientos intermedian las relaciones entre el municipio y la autoridad central ahogando por completo la vida de los municipios de nuestro país.

Este injusto régimen cobra vida en nuestro país durante los tres meses que estuvo vigente la constitución del 12, empero su negativa influencia consistente en centralización política y pérdida de autonomía hacendaria por parte de los cabildos permaneció durante mucho tiempo más en nuestro sistema municipal, para ser exactos hasta la primera década del siglo XX.

En el Estado de Campeche los Jefes Políticos son dispuestos en la -- legislación secundaria ya que su Constitución estableció solo que el Congreso del Estado, el Gobernador, el Tribunal Superior de Justicia y los ayuntamientos se les trataría como honorables.

Una contradicción curiosa dentro de la vida municipal mexicana es -- que consumada la Independencia la primera vez que se consagraron a -- nivel constitucional los ayuntamientos disponiendo que se eligieran popularmente fue en 1836 con las Siete Leyes Constitucionales que -- organizaron la primera República Central, ya que la Constitución -- Federal del 4 de octubre de 1824 no contó con disposición alguna en materia municipal.

#### 4.4.2 La Perspectiva Municipal Conservadora y Liberal

Durante la larga lucha que libraron el partido conservador y el partido liberal a través del siglo XIX por detentar el poder político -- nacional se caracterizaron por tener posturas muy diferentes sobre -- la situación municipal; el partido conservador dispuso un sistema -- municipal bajo un régimen centralista suprimiendo el carácter electivo de los ayuntamientos y confiando el gobierno local a personas -- de gran prestigio social que fueran militantes del Partido Conservador; opuestamente el Partido Liberal ideó un sistema municipal en el que existieran ayuntamientos de elección popular en un régimen des-- centralizado integrado por Estados Libres y Soberanos; la Constitución de 1857 impulsó esta idiosincracia organizando el país en una -- República Representativa y Federal; empero no contempló el régimen -- municipal en ninguno de sus preceptos ya que solo tomó en cuenta el municipio del Distrito Federal y en los territorios para establecer la forma de elección popular de las autoridades municipales.

#### 4.4.3 Castillo Velasco y la Asamblea Constituyente de 1857

A pesar de que el texto de la Constitución del 57 no contempla el -- régimen municipal, algo trascendente para nuestro sistema municipal fue que el Constituyente Castillo Velasco durante la discusión de la Carta Magna en el seno de la Asamblea presentó un proyecto de adicío

nes sobre la situación de los municipios del país que en sus rubros - más importantes decía:

1. "Así como se reconoce la libertad a las partes de la federación -- que son los Estados, para su administración interior, debe también reconocerse a las partes constitutivas de los Estados, que son las municipalidades".
2. "En consecuencia, siguiendo el principio de la soberanía popular, proponía como un artículo de la Constitución: Que toda municipalidad con acuerdo de su consejo electoral, pueda decretar las medidas que crea convenientes al municipio y votar y recaudar los -- impuestos que estime necesarios para las obras que acuerde, siempre que con ellas no perjudique a otra municipalidad o al Estado".<sup>82/</sup>

Como es de observarse lo trascendente de este proyecto no fue su -- incorporación a nuestra Carta Magna del 57 ya que no se tomó en cuenta por los demás constituyentes, sino lo que lo hace trascendente es que desde 1857 ya alguien sabía y había propuesto la forma para hacer realmente libres a los municipios del país: forma que hasta hoy es -- elevada a presupuesto constitucional.

Por otro lado en ese mismo año la hacienda municipal sufría una de -- las más crueles injusticias legislativas por conducto de la propia -- Carta Magna que abolía el impuesto alcabalarario que era el que evitaba el desplome total de la economía interna de los municipios de la -- Nación; y por conducto de la Ley de 12 de septiembre que al clasificar las rentas públicas consideró sólo a la Federación y a las Entidades Federativas dejando en el olvido a los ayuntamientos municipales.

También desde 1857 la autonomía de los ayuntamientos en las capitales es absorbida por los gobernadores de los Estados en virtud del contenido constitucional.

El hecho de que los ayuntamientos municipales no hayan tomado en cuenta las prohibiciones alcabalatorias constitucionales de 1857 y 1917 y continúen cobrando ilegítimamente los impuestos alcabalatorios demues

tra la gran necesidad económica que tienen los municipios del país - que se resisten ante todo a perecer definitivamente, además esta - situación pone muy en claro la verdadera y única razón de la miseria municipal que no es otra sino la falta de planeación económica de -- las municipalidades por no contar nuestro sistema jurídico-político-administrativo con un Artículo 115 constitucional adecuado y una ley orgánica del mismo que precisen la competencia tributaria de la Federación, de las Entidades Federativas y los Municipios; de lo cual se desprende que mientras no contemos con los elementos jurídicos-políticos adecuados nuestros municipios seguirán condenados a la subsistencia y miseria económica.

El siglo pasado continuó siendo injusto con nuestras municipalidades ya que por considerarse que los Ayuntamientos eran incapaces para -- administrar sus servicios y ejecutar sus obras por sí mismos (ya que lo hacían a precios muy altos y de deficiente calidad) se les negó -- por completo esta actividad que les pertenecía por naturaleza; otorgándose a concesionarios y contratistas particulares los cuales -- aprovecharon de lucrar sin medida (con base en la mayoría de los -- casos en acuerdos con las autoridades superiores) con la economía -- municipal detrimiendo cada vez más y hundiendo así a los municipios en la miseria más espantosa a cambio de obras y servicios de pésima calidad.

#### 4.5 El Movimiento de 1910 y el Municipio Revolucionario de Nuestro Siglo

O mejor dicho la revolución municipal mexicana de 1910, ya que una -- de sus causas fue la protesta de los Ayuntamientos contra las Jefaturas políticas que habían ahogado su existencia desde 1812. Lo cual explica lógicamente que el movimiento revolucionario haya postulado desde sus inicios la abolición de las Jefaturas Políticas y la libertad municipal como presupuestos para poder obtener un régimen político-económico-social basado en la soberanía popular. Muchos fueron -- los documentos políticos de esa época que demandaron tan póstumos -- ideales, entre ellos: El Programa del Partido Liberal Mexicano de -- 1906, el programa del Partido Democrático de 1909, el Plan de San --

Luis Potosí de 1910, el Pacto de la Empacadora, el Plan Político -- Social proclamado en la Sierra de Guerrero en 1911 por los Estados de Guerrero, Michoacán, Tlaxcala, Campeche, Puebla y el Distrito -- Federal.

#### 4.6 Conclusiones

Hernán Cortés para poder conquistar legítimamente el nuevo mundo -- funda el primer Ayuntamiento de la América para que lo invista del poder que carecía que bautiza con el nombre de la Villa Rica de la Veracruz el 22 de Abril de 1519.

Durante la conquista las ciudades prehispánicas con sus calpulis o municipios fueron destruidas y reducidas a entidades político-territoriales llamadas municipios en cuya cabecera se asienta la autoridad española.

Los colonizadores se toparon con ciudades indígenas que se administraban bajo una política descentralizada ya que cada barrio o calpulil o municipio eran completamente autónomos en cuanto a su administración interior, sin embargo, las autoridades coloniales impusieron su sistema centralizado que tenía como autoridad máxima al Virrey y los corregidores.

Durante el primer siglo de la colonia la organización municipal -- totalmente es controlada por los españoles peninsulares.

A pesar de que los municipios coloniales contaban con diversos ingresos para cumplir sus funciones, la centralización fiscal a través -- de la Junta Superior de Hacienda arrebató a los Ayuntamientos las -- más importantes fuentes de ingresos para sostener sus necesidades -- internas condenando así desde entonces a los municipios a una espantosa miseria.

Las intendencias francesas durante el siglo XVII acentúan la centralización administrativa española en la Nueva España despojando a -- los Ayuntamientos de sus facultades que a partir de entonces quedan

sujetos a la autoridad de los Intendentes.

Francia durante el siglo XVIII eleva al municipio a la categoría de - cuarto poder y base estatal.

El régimen de intendencias aumentó al descontento criollo, los cuales desde finales del siglo XVIII controlaban la mayor parte de los Ayuntamientos desde los que hicieron política como el movimiento de independencia de 1810.

La Constitución de Cádiz de 1812 introduce las Jefaturas Políticas al Sistema Municipal Mexicano. Los Jefes Políticos dependientes de la - autoridad central ubicados por encima de los ayuntamientos al intermediar las relaciones entre el municipio y la autoridad central ahogan completamente la vida de los municipios del país durante todo el - - siglo XIX y la primera década del XX.

El Partido Conservador ideó un sistema municipal bajo un régimen centralista suprimiendo el carácter electivo de los Ayuntamientos.

El Partido Liberal ideó un sistema municipal con Ayuntamientos de - - elección popular en un régimen descentralizado integrado por Estados Libres y Soberanos.

El Constituyente Castillo Velasco durante la discusión de la Constitución de 1857 presentó un proyecto de adiciones sobre la situación de los municipios en el que se contemplaba la libertad de los municipios para administrarse en lo interno y la posibilidad por parte de los - - Ayuntamientos de recaudar los impuestos que estime necesarios para - - cumplir con sus funciones; planteándose desde entonces así los elementos necesarios para erigir un sistema municipal verdaderamente libre y autónomo. Desgraciadamente el proyecto no se tomó en cuenta.

El movimiento revolucionario de 1910 tuvo como causa principal la protesta de los Ayuntamientos contra las Jefaturas Políticas que finalmente abolió erigiendo un municipio libre.

## V. EL MUNICIPIO MEXICANO CONTEMPORANEO

La razón de ser de este capítulo es mayor ya que tiene como objeto - develarnos las diversas ideologías que intervinieron en la implantación del Artículo 115 de nuestra Carta Magna de 1917 que es la base sobre la que se estructura nuestro sistema municipal nacional; así como la realidad en que se encuentran los municipios del país en la actualidad.

Para obtener esta visión de la forma más completa el tema primero -- contiene la ideología de Venustiano Carranza y el decreto del 12 de diciembre de 1914 que adiciona el Plan de Guadalupe; el segundo el -- proyecto constitucional del Artículo 115 de 1917, así como el Debate del Congreso Constituyente sobre el proyecto; el tercero la forma -- como las constituciones de los Estados reglamentan el Artículo 115 - Constitucional; el cuarto la perspectiva municipal de diversos regímenes y partidos políticos del país; y el quinto una presentación de la situación actual de los municipios del país conociendo su marco - jurídico, su organización territorial, su estructura gubernamental, - su patrimonio, sus relaciones con la Federación, Entidades Federativas, entre sí y con los particulares; sus contrastes, sus servicios - públicos, su desarrollo, su pulverización y algunas medidas que deben tomarse para tener un municipio verdaderamente libre.

### 5.1 El Libertador de los Municipios

Don Venustiano Carranza primer jefe de la Revolución Mexicana fue el padre de la actual controvertida libertad municipal nacional ya que siempre la autonomía de los municipios fue uno de sus grandes anhelos que al triunfo del movimiento revolucionario contra el régimen del - dictador Díaz y del usurpador Huerta pudo hacer realidad. Durante - toda su trayectoria política como encargado del Poder Ejecutivo - - Nacional demostró su preocupación por sentar las bases de un sistema municipal libre que en cierta manera logró estructuras. Ya lo decía Esquivel Obregón: "Sólo en la vida del municipio libre es donde puede la experiencia enseñarnos a apreciar la distancia que hay entre - el principio abstracto y su relación práctica; sólo allí podemos - -

conocer de cuanto valor es la tolerancia y cuan necesaria es en la vida una tendencia conciliadora que produzca la armonía y el bienestar".<sup>83/</sup>

El 3 de octubre de 1914 en la Convención de Generales llevada a cabo en la Cámara de Diputados, Dn. Venustiano Carranza emitió su primer mensaje como Ejecutivo de la Nación en el que aborda principalmente la situación municipal; en el párrafo primero apuntó: "Durante la campaña, todos los Jefes del Ejército convinieron conmigo en que el Gobierno Provisional debía implantar las reformas sociales y políticas que en esta convención se consideran de urgente necesidad pública, antes del restablecimiento del orden constitucional. Las reformas sociales y políticas de que hablé a los principales Jefes del Ejército, como indispensables para satisfacer las aspiraciones del pueblo en sus necesidades de libertad económica, de igualdad política y de paz orgánica son: El aseguramiento de la libertad municipal, como base de la división política de los Estados y como principio y enseñanza de todas las prácticas democráticas. Y en el párrafo tercero añadió: Que los municipios, por causa de utilidad pública expromien, en todas las negociaciones establecidas en lugares que tengan más de quinientos habitantes, la cantidad necesaria de terreno para pagar la edificación de escuelas, mercados y casa de justicia".<sup>84/</sup>

#### 5.1.1 El Decreto del 12 de Diciembre de 1914 que Adiciona el Plan de Guadalupe

Posteriormente el 12 de diciembre de ese mismo año al instalar su gobierno en Veracruz, Venustiano Carranza expide un Decreto adicionando el Plan de Guadalupe que en su artículo segundo disponía: "El Primer Jefe de la Revolución y encargado del Poder Ejecutivo, expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, entre ellas, el establecimiento de la

<sup>83/</sup> Colfn, Mario. El Municipio Libre. Edit. Colección de Divulgación Histórica, Edición Segunda, 1978, México, pag. 81

<sup>84/</sup> Ochoa Campos, Moisés, La Reforma Municipal. Edit. Porrúa, Edición Décimocuarta, 1979, México, pags. 317-318

# ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

79.

libertad municipal como institución constitucional".<sup>85/</sup> La sección de legislación acató lo dispuesto en el artículo segundo y elaboró 19 proyectos que adicionarían el Plan de Guadalupe, de los cuales cinco fueron sobre la libertad municipal que llevó el nombre de Ley Orgánica del Artículo 109 de la Constitución de la República que en su artículo único dice textualmente: "Se reforma el artículo 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de febrero de 1857, en los siguientes términos: "Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de división territorial y de su organización política el municipio libre, administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el gobierno del Estado.

El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados, tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios donde residieren habitualmente o transitoriamente".<sup>86/</sup>

Posteriormente por virtud de esta ley este decreto de adiciones al Plan de Guadalupe constituye el antecedente histórico inmediato del Artículo 115 de la Constitución del 17, ya que además de convertir a los municipios en la base de nuestra organización política, les otorga su autonomía tan deseada de la estructura odiosa de los Jefes Políticos.

## 5.2 El Controvertido Proyecto Constitucional de 1917

Fue ante el Congreso Constituyente reunido en Querétaro en 1916 donde Venustiano Carranza presentó su proyecto constitucional municipalista en un solo artículo con dos fracciones:

---

85/ IDEM. pag. 318

86/ Ley Orgánica del Artículo 109 de la Constitución de la República.- Artículo Único.- 1914.

## TITULO QUINTO

## De los Estados de la Federación.

Artículo 115. "Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el municipio libre, administrado cada uno por Ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el gobierno del Estado".

11.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la proporción y término que señala la legislatura local. Los Ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir las partes 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".<sup>87/</sup>

5.2.1 El Debate Sobre el Proyecto del 115 Constitucional de 1917.

En el seno del Congreso Constituyente de Querétaro la fracción I no suscitó polémica alguna, sin embargo la fracción II originó un largo y acalorado debate en el que participaron los diputados Rodríguez -- González, Lizardi, Calderón, Medina, Jara, Aviléz, Alberto González, Alvarez y Chapa.

Heriberto Jara al aclarar el sentido municipalista que inspiró la -- fracción II apuntó: "Si la Comisión no hubiera traído al Debate la II fracción del Artículo 115 en la forma en que está expuesta, seguramente que no hubiera sido consecuente con la idea expresada, que la referida Comisión tiene para dar a los Municipios su libertad, de acuerdo con el programa revolucionario. No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada, tanto indi-

87/ IDEM. pags. 320-321

vidual como colectivamente, tanto refiriéndose a personas, como refiriéndose a pueblos, como refiriéndose a entidades en lo general. Hasta ahora los municipios han sido tributarios de los Estados; la sanción de los presupuestos ha sido hecha por los Estados, por los gobiernos de los respectivos Estados. En una palabra: al municipio se le ha dejado una libertad muy reducida, casi insignificante; una libertad que no puede tenerse como tal porque sólo se ha concretado al cuidado de la población, al cuidado de la policía, y podemos decir que no ha habido un libre funcionamiento de una entidad en pequeño que esté constituida por sus tres poderes.

Los municipios, las autoridades municipales, deben ser las que estén siempre pendientes de los distintos problemas que se presenten en su jurisdicción, puesto que son las que están mejor capacitadas para resolver acerca de la forma más eficaz de tratar esos problemas, y están, por consiguiente en mejores condiciones para distribuir sus dineros, las contribuciones que paguen los hijos del propio municipio y son los interesados en fomentar el desarrollo del municipio en las obras de más importancia, en las obras que den mejor resultado, en las que más necesite, en fin, aquel municipio.

Pero queremos quitarles esa traba a los municipios, queremos que el gobierno del Estado no sea ya el papá, que temeroso de que el niño compre una cantidad exorbitante de dulces que le hagan daño, le recoja el dinero que el padrino o abuelo le han dado, y después le da centavo por centavo para que no le hagan daño las charamuscas. Los municipios no deben estar en esas condiciones. Si damos por un lado la libertad política, si alardeamos de que los amparos de una revolución social y que bajo este amparo se ha conseguido una libertad de tanta importancia y se ha devuelto al municipio lo que por tantos años se le había arrebatado, seamos consecuentes con nuestras ideas, no debemos libertad por una parte y restringirlas hasta lo último la libertad económica, porque entonces la primera será efectiva, quedará simplemente consignada en nuestra Carta Magna como un bello capítulo y no se llevará a la práctica, porque los municipios no podrán disponer de un solo centavo para su desarrollo, sin tener antes el

pleno consentimiento del gobierno del Estado".<sup>88/</sup>

Quando el diputado Martínez Escobar hizo su crítica a la fracción II del proyecto del 115 lo hace perfectamente ya que abordó substancialmente el problema: "Los municipios creo yo que únicamente deben -- recaudar los impuestos meramente municipales, los impuestos que perteneczan directamente al municipio; yo que soy completamente liberal, quiero la libertad del municipio, es decir, que es establezca efectivamente la libertad municipal, la autonomía del Ayuntamiento. Pues el hecho de recaudar los impuestos, no sólo municipales, sino del -- Estado, faculta al Estado para nombrar inspectores, para nombrar -- vigilantes de la actuación del municipio, y esa actuación del Estado, nombrando inspectores y vigilantes en cuanto a la recaudación de -- impuestos, no significa otra cosa sino la intervención directa e -- inmediata del Estado sobre el municipio; máxime señores diputados, -- con la renovación constante, con la renovación periódica de los ayuntamientos, con motivo de las elecciones populares como origen de las mismas; de manera que a cada momento habrá inspectores y vigilantes de los Estados sobre el municipio, y de aquí se concluirá lógicamente una subordinación del municipio al Estado; por eso me rebelo contra esa parte de la fracción II, es decir, al establecer una intervención directa e inmediata del Estado sobre el municipio, que sólo significa subordinar los ayuntamientos al Estado. La base de la -- libertad administrativa de los ayuntamientos está en la libertad económica, y la libertad económica está en los términos del dictamen -- subordinada a la acción de los Estados. ¿Y por qué la Suprema Corte de Justicia de la Nación va a conocer de estos conflictos hacendarlos entre el municipios y el Estado? ¿Por qué centralizar? ¿Por qué -- una cuestión meramente del Estado va a ser resuelta por la Suprema Corte de Justicia, que es de carácter federal? ¿Por qué no ha de -- conocer, pregunto, de estos conflictos la Legislatura del Estado y -- el Supremo Tribunal de Justicia del Estado?".<sup>89/</sup>

---

<sup>88/</sup> Diario de los Debates del Congreso Constituyente.- 1916-1917. -- Ediciones de la Comisión Nacional para la Celebración del sesqui-centenario de la proclamación de la independencia Nacional y del cincuentenario de la Revolución Mexicana. Tomo II, 1960, México, pags. 878-879

<sup>89/</sup> IDEM, pags. 881-882

José Alvarez al contrario de Martínez Escobar estuvo de acuerdo como fue presentado el proyecto por la Comisión y pidió que se aprobase - la fracción II tal como se encontraba redactada, argumentando: "Los municipios tienen la obligación de sujetarse en todo a las leyes que dicten las Legislaturas de los Estados, porque los municipios no son repúblicas; los municipios están organizados por la ley fundamental municipal de cada Estado que dicten las legislaturas, y allí dice -- precisamente cuál debe ser la hacienda municipal. El sistema anterior de recaudación municipal sólo era una farsa institución económica municipal; los municipios formaban sus presupuestos y los enviaban al gobierno, y allí se veía si se aprobaban o no. Ha sido el -- peor de los fracasos. Por eso ahora, dándole hacienda a los municipios y libertad para formar su presupuesto de egresos y de ingresos, para que digan cuánto necesitan y cuánto pueden contribuir para el - Estado, podemos formar el verdadero Municipio Libre. Y si queremos que sea práctico, que sea una realidad la gran aspiración del Municipio Libre, démosle absoluta independencia económica. La independencia consiste en que tenga lo suficiente para todos sus gastos. No, señores, no son responsables los municipales que hasta ahora han servido en los ayuntamientos; es responsable la ley municipal que no les daba a aquellos ayuntamientos amplitud de poder para hacer algo por los pueblos".<sup>90/</sup>

El diputado Medina cuando criticó la fracción controvertida abordó - específicamente la intervención de la Suprema Corte de Justicia ante los conflictos hacendarios entre el municipio y las Entidades Fedrativas y apuntó: "Nosotros, queriendo respetar la autonomía local hasta un grado extremo, y suponiendo que lo esencial de la vida municipal estriba en la cuestión económica, hemos creído que sólo la -- cuestión económica era la que valía la pena que tuviera una intervención protectora de la Suprema Corte de Justicia. Los municipios, - al salir a la vida libre, van a tropezar con muchas dificultades; - van a tener enemigos entre los antiguos elementos que probablemente, acaso lleguen a desiluzarse en los puestos públicos; de tal manera - que van a necesitar de un sistema de vigilancia legal para que no - tropiecen desde un principio con dificultades y puedan tener autono

<sup>90/</sup> IDEM, pags. 883, 884, 885

mfa propia, y de esa manera y queriendo respetar hasta donde sea -- posible la soberanía local, hemos creído que era conveniente que -- sólo en cuestiones hacendarias resuelva la Suprema Corte de Justicia. ¿Por qué no resuelve la Legislatura Local o el Supremo Tribunal de Justicia del Estado?. Porque hemos conceptualado que entre -- los tres Poderes del Estado hay una especie de solidaridad, y si es un Municipio el que está en lucha con un Poder del Estado, seguramente que los otros Poderes se encuentran interesados, aunque no -- fuera más que por un espíritu de corporación y de esta manera, tal vez el municipio no podría alcanzar justicia, hemos querido que sea la Suprema Corte de Justicia como un alto cuerpo desinteresado, el que resuelva las cuestiones hacendarias".<sup>91/</sup>

Ante este problema el diputado Calderón señaló: "Las dificultades -- del Estado se resolverán dentro del Estado; de otra manera nuestra república no será federal: Será un conglomerado de Municipios en -- el campo económico que ocurrirán a resolver sus asuntos a México -- ante la Suprema Corte de Justicia".<sup>92/</sup>

El diputado Fernando Lizardi cuando tomó la palabra dijo: "Todos -- estamos perfectamente de acuerdo, al menos así lo supongo, en cada hacienda municipal debe administrarse libremente y todavía no sabemos qué es lo que constituye la hacienda municipal. ¿Son los arbitrios que le deje el Estado? ¿Son los que el Municipio fija? Si -- es lo último, el Estado fija un tanto por ciento o el Estado fija una cantidad determinada. Estos problemas, señores diputados, no -- debe resolverlos la Constitución, no podemos resolverlos nosotros, porque solamente las necesidades locales, las necesidades de cada -- Estado, vendrán a decirnos en cada momento si los municipios son -- capaces para fijar sus arbitrios y el Estado debe limitarse a una -- parte proporcional, o si los Municipios deben fijar y el Estado -- exigirles determinada cantidad, o si el Estado debe reservarse -- determinados ramos y dar otros al Municipio, y en una Constitución -- Federal que fije bases generales para todos los Estados, podemos --

<sup>91/</sup> IDEM, pags. 892, 893, 894, 895

<sup>92/</sup> IDEM, pags. 902, 903

decir con exactitud, como dice el dictamen: Los municipios recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del - - Estado, en la porción y términos que señale la legislatura local. Todos hemos venido a luchar por la libertad municipal toda vez que el municipio es la primera expresión política de la libertad individual y -- que la libertad municipal es la base de nuestras instituciones sociales. Se peca por el buen deseo de hacer a los municipios, absolutamente libres, de fundar entre ellos la soberanía municipal y hacer - del municipio, que es la primera representación del individuo en - - sociedad políticamente porque antes existe la sociedad familia, la - base y el objeto de nuestras instituciones sociales y de nuestra - - nacionalidad. La administración libre del municipio, es la única -- base sólida de su libertad económica, si jamás pueden administrar -- libremente sus intereses, jamás serán libres. La solución lógica es esta: dejar al Estado, que conoce mejor que nadie sus recursos, - - mejor que nadie la manera de manejarlos, dejar al Estado la libertad de fijar un sistema municipal de hacienda, ya en un sentido y ya en otro".<sup>93/</sup>

En otra intervención que tuvo el diputado Hilarío Medina durante el debate de la fracción II comentó que las legislaturas locales estaban formadas de los representantes de los Municipios y que así era - la única forma como el municipio sería libre al relacionarse con el Estado.

Ante tantos embates perfectamente justificados el primer dictamen -- presentado por la Comisión sobre la fracción II del Artículo 115 fue desechado el 25 de enero de 1917. Los diputados Heriberto Jara e -- Hilarío Medina presentaron un voto particular en el que corrigieron lo sugerido en la discusión estructurando la fracción II de la - - siguiente manera: "Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones municipales para atender sus diversos ramos, y del tanto que asigne el Estado a cada Municipio. Todas las controversias que se susciten entre los poderes de

93/ IDEM, pags. 898, 899, 900, 901

un Estado y el Municipio, serán resueltas por el Tribunal Superior - de cada Estado, en los términos que dispone la ley respectiva".<sup>94/</sup>

La noche del 30 de enero se inició el debate sobre el voto, el cual al ser calificado de falto de haber recogido el sentir general de la Asamblea no fue aceptado por la mayoría de los Constituyentes, situación ante la cual la Comisión redactora del voto presenta una nueva redacción del mismo, sin embargo la Asamblea Constituyente insiste en impugnarlos produciendo que el mismo diputado Jara lo retire la madrugada del 31 de enero de 1917 y que la Asamblea agobiada por el cansancio físico votara en favor del primer dictamen presentado ante ella, esa misma madrugada. Quedando así consagrada constitucionalmente por primera vez la libertad municipal, aunque por lo apuntado en el seno mismo del Congreso Constituyente y la no reglamentación de su ejercicio esta libertad municipal es sólo una libertad a medias.

El Artículo 109 de la Constitución de 1857 pasó a ser el 115 de la Constitución de 1917, que el 22 de abril de 1933 es adicionado con un segundo párrafo en su fracción I que a la letra dice: "Los Presi- dentes Municipales, Regidores y Síndicos de los Ayuntamientos, electos popularmente por elección directa no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación -- que se les dé, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de -- suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán -- ser electos para el período inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio".<sup>95/</sup>

---

<sup>94/</sup> IDEM, pag. 692

<sup>95/</sup> Diario Oficial de la Federación de 29 de abril de 1933.

### 5.3 La Reglamentación del Régimen Municipal en las Constituciones de las Entidades Federativas

Muy pocas son las constituciones del país que hacen una interpretación correcta del 115 Constitucional ya que la mayoría de ellas adolecen de tres vicios por los cuales de hecho niegan la libertad de los municipios. Estos vicios son:

- 1) Considerar a los Ejecutivos Locales como superiores jerárquicos de los Ayuntamientos.
- 2) Otorgar a los Ejecutivos Locales facultades para fiscalizar los actos del municipio.
- 3) Otorgar al Ejecutivo Local el derecho de declarar la disolución de los Ayuntamientos.

Estos derechos otorgados a los Ejecutivos Locales convierte a los Cabildos Municipales en tristes criados serviles de los Ejecutivos Locales.

El Régimen municipal además de estar contemplado en las diversas constituciones de los Estados está reglamentado en las leyes orgánicas municipales de dichas Entidades Federativas del país; en las leyes de Hacienda Municipal, en los Bancos de Policía y Buen Gobierno y finalmente en los Reglamentos y demás disposiciones emanadas del propio gobierno municipal.

Específicamente la Ley Orgánica Municipal delinea y prevee los problemas del municipio, así como las facultades y obligaciones de su gobierno.

Por su parte la Ley de Hacienda Municipal dispone y crea jurídicamente hablando los elementos económicos para poder sostener los servi-

cios públicos locales.

Los Bandos de Policía y buen Gobierno establecen disposiciones internas para el buen gobierno de los municipios, son elaborados por el -- propio Ayuntamiento y aprobados en Cabildos de acuerdo con las facultades legislativas que le han sido conferidas a los Ayuntamientos.

Las demás disposiciones emanadas del propio gobierno municipal son -- elaboradas de acuerdo con las mismas facultades de los Bandos de Pol  
icia y buen Gobierno.

#### 5.4 El Municipio y los Partidos Políticos

De todos los partidos políticos existentes en el país al menos teóricamente la situación municipal siempre ha preocupado únicamente de -- manera expresa al Partido Revolucionario Institucional.

En 1929 el Partido Nacional Revolucionario declaró al respecto: "El Partido Nacional Revolucionario reconoce que la prosperidad de México debe ser resultante de la prosperidad de todas y cada una de sus unidades de su organización política, es decir, de sus municipios.

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

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

En las condiciones actuales que en esta materia prevalecen será muy -- escaso, el número de municipios que puedan, por sus propios recursos,

realizar las obras de saneamiento que les son urgentes".<sup>96/</sup>

En 1938 cuando el Partido Nacional Revolucionario se convierte en el Partido de la Revolución Mexicana mantiene el mismo postulado. Sin embargo en 1946 cuando el Partido de la Revolución Mexicana se transforma en el Partido Revolucionario Institucional (PRI) se declara lo siguiente: "El municipio es la institución política y social más -- directamente relacionada con la familia, el hogar y el individuo. Aspiración constante del Partido es garantizar su libertad y autonomía, -- logrando que sea siempre un auténtico reflejo de la voluntad democrática de los ciudadanos responsables en forma genuina a sus aspiraciones y necesidades. Frente a los problemas municipales se debe procurar el fortalecimiento económico, político y administrativo de las -- instituciones municipales, para que se puedan prestar con eficacia -- los servicios públicos que la civilización y la cultura ponen a disposición de la comunidad, como agua potable, drenaje, pavimentación, alumbrado, sanidad, recreación, etc.".<sup>97/</sup>

#### 5.4.1 Algunos Regímenes y el Municipio

En 1940 al concluir su mandato el Presidente Lázaro Cárdenas se refirió al municipio de la siguiente manera: "Dentro de mi política de fiel cumplimiento a nuestro régimen constitucional, procuraré asegurar la libre actuación del Municipio. La institución del Municipio-Libre constituye el fundamento de la vida política y administrativa en nuestro país, así que salvaguardarla, es al mismo tiempo salvaguardar en su pureza nuestro régimen constitucional".<sup>98/</sup>

<sup>96/</sup> Proyecto de Programa, Declaración de Principios y de Estatutos -- que el Comité Organizador del Partido Nacional Revolucionario -- Somete a Consideración de las Agrupaciones que concurrirán a la Gran Convención de Querétaro, citado por Ochoa Campos, Moisés. La Reforma Municipal. Edít. Porrúa, Edic. Décimocuarta, 1979, México, pag. 455

<sup>97/</sup> Partido Revolucionario Institucional. Declaración de Principios, Programa de Acción y Estatutos, citado por Ochoa Campos, Moisés. La Reforma Municipal. Edít. Porrúa, Edic. Décimocuarta, 1979. -- México, pag. 461.

<sup>98/</sup> Síes Años de Gobierno al Servicio de México, citado por Ochoa -- Campos, Moisés. La Reforma Municipal. Ed. Porrúa, Edición Décimo -- cuarta, 1979, México, pag. 457.

Igualmente el Presidente Avila Camacho al dirigirse a la Nación el 10. de febrero de 1941 le dedicó al municipio lo siguiente: "El clamor del pueblo pide también que se le garantice el uso de las libertades que consigna nuestra Constitución. Un gobierno local debe dedicarse al mejoramiento de la vida espontánea y libre de la colectividad que administra. Para conseguir este fin, nada será más efectivo que respetar en cada caso la libertad de los municipios. El municipio, en efecto, es el recinto de la existencia familiar del ciudadano. Las autoridades municipales están íntimamente en contacto con las demás minuciosas manifestaciones de la vida regional. La escuela, el mercado, la calle, el pavimento, el servicio de agua, la seguridad pública, la higiene de la comunidad, todo depende de la organización municipal. Y si ésta queda entregada al capricho de las pasiones, si la falsifican autoridades aspúreas, o si no corresponde a las aspiraciones de las familias congregadas en el seno de cada aldea, la colectividad se verá abandonada a la discordia, a la miseria y al infortunio moral. En cambio, cuando la vida municipal es auténtica, cuando las autoridades que la dirigen son la genuina representación de la voluntad popular, entonces la paz existe, la concordia florece en todos los hogares y las disensiones se resuelven con el auxilio de la ley. El resultado de todo ello es el progreso de cada región, y, el conjunto, la grandeza de la República".<sup>99/</sup>

Cuando el Presidente Adolfo Ruiz Cortines dió a conocer los puntos de su programa de gobierno en 1952, sobre el municipio dijo: "Me empeñaré en superar nuestras prácticas políticas hasta conseguir la efectividad del Municipio Libre; así como el desplazamiento de la industria a la provincia, para contribuir a darle mayor vida y aprovechar mejor sus energías".<sup>100/</sup>

<sup>99/</sup> Gral. Manuel Avila Camacho, Presidente de la República, Mensaje a la Nación (Dirigido desde la ciudad de Puebla en 10. de febrero de 1941), citado por Ochoa Campos, Moisés. La Reforma Municipal. Edit. Porrúa, Edición Décimocuarta, 1979, México, pag. 460

<sup>100/</sup> Adolfo Ruiz Cortines, Puntos Programáticos. Citado por Ochoa Campos, Moisés. La Reforma Municipal. Edit. Porrúa, Edición 14a. 1979, México, pag. 463

En 1954 durante su campaña electoral el controvertido Presidente -- Díaz Ordaz de manera extraordinaria apuntó: "La democracia se inicia en el Municipio, en la elección del Ayuntamiento y exige el ocuparse cotidianamente de los problemas que aquejan a la primera colectividad en que el hombre se inserta: la asociación de vecinos que constituyen el municipio.

Si la convivencia social parte de la familia, la convivencia política parte del Municipio Libre.

El Municipio Libre es la base de nuestro sistema político; de su -- solidez depende en gran parte la solidez del Estado Mexicano, porque los Ayuntamientos se aglutinan y sirven en forma directísima a los intereses perentorios de las comunidades sociales; su organización debe ser escrupulosamente genuina y en ella deben caber las -- diferencias corrientes y grupos locales. El órgano de autoridad -- que más interesa a los vecinos es el municipal, pues de su eficacia e ineficacia, dependen las condiciones elementales de sus bienestar.

El gran peligro de los Municipios es caer bajo la férula del caciquismo, el cacique, es tanto o más gravemente perjudicial, cuando -- quien ejerce de cacique no asume la responsabilidad de sus actos.

Otro aspecto deplorable de la situación municipal, es con mucha frecuencia la penuria de los Ayuntamientos, impedidos de soportar aún los gastos mínimos de su sostenimiento. Una se liga con otra, formando un circuito vicioso que debemos romper definitivamente; el -- Municipio no es totalmente libre como debería serlo, porque no es -- económicamente suficiente, porque no siendo totalmente libre y -- genuinamente representativo no es siempre un eficaz administrador -- de los bienes de los vecinos del lugar y un buen conductor de la -- política de la colectividad.

Tarea urgente e impostergable, es atender a la corrección de estos -- vicios, que impiden que el Municipio sea efectivamente libre, no -- sólo política, sino también económicamente, pero en buena parte -- corresponden a los vecinos esta tarea, que cumplirán cuando su --

civismo deja de ser pasivo", <sup>101/</sup>

Durante el sexenio de 1976-1982, específicamente el 10. de diciembre de 1977 la democracia nacional obtiene un viejo anhelo consistente - en establecer la representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos.

El 4 de octubre de 1977 el Ejecutivo Federal en la exposición de - motivos de la iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución - de la República expone: "Objetivo fundamental de esta iniciativa es ampliar las posibilidades de la representación nacional y establecer las condiciones para una mayor participación ciudadana en la formación y ejercicio del poder público.

Con el fin de propiciar un mayor pluralismo en la composición de los Congresos Estatales, resulta necesario adicionar en su parte final - el Artículo 115 de la Constitución.

La adición al último párrafo de la fracción III del Artículo 115 de acuerdo con la publicación del 6 de diciembre de 1977 en el Diario - Oficial de la Federación es como sigue: De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas, se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las - legislaturas locales y el principio de representación proporcional - en la elección de los Ayuntamientos de los Municipios cuya población sea de trescientos mil o más habitantes". <sup>102/</sup>

Las Entidades Federativas adoptaron el sistema mixto de mayoría bajo dos diferentes modalidades para la elección de los Ayuntamientos de sus municipios. Once de los treinta y un Estados de la República -- establecieron el principio de representación proporcional plena para la elección de la totalidad de los regidores que integran el Ayuntamiento, es decir, el Presidente Municipal y el síndico se otorgan al

<sup>101/</sup> Ochoa Campos, Moisés. La Reforma Municipal, Editorial Porrúa, -- Edición Décimocuarta, 1979, México, pags. 463, 464.

<sup>102/</sup> Diario Oficial de la Federación del 6 de diciembre de 1977.

partido con votación mayoritaria, y (los regidores se otorgan al partido con votación mayoritaria, y los regidores se otorgan al partido con votación por representación proporcional; las veinte Entidades - Federativas restantes adoptaron el sistema mixto con dominante mayoritario y variante proporcional, es decir, los derechos y obligaciones de los regidores electos por el principio de representación proporcional son los mismos que los atribuidos a los electos por mayoría relativa.

Las características adoptadas por la mayoría de los Estados a mediados de 1979 son las siguientes:

- 1) Los ayuntamientos con población de 300,000 o más habitantes tendrán tantos regidores y síndicos como determine la ley.
- 2) Electos de mayoría relativa y adicionalmente hasta dos regidores y síndicos por representación proporcional.
- 3) El partido político tendrá derecho a que se le atribuya un regidor cuando alcance el mayor porcentaje de votación minoritaria, siempre que habiendo registrado fórmula de candidatos en las elecciones municipales respectivas alcancen por lo menos el 1.5 por ciento del total de la votación emitida en el municipio.

#### 5.5 La Situación Actual del Municipio Mexicano

Nuestro país a lo largo de todo su territorio contaba en 1966 con -- 2357 municipios o asociaciones de vecindad.

En cuanto a la movilidad de la división municipal en el país hasta 1966 se mantuvo una política de disminución ya que desde entonces la tendencia de ir aumentando los municipios se ha mantenido.

Solo tres causas son las que pueden originar la creación de municipios en alguna Entidad Federativa de la República que a saber son:

- a) Necesidad de disminuir una desmedida extensión territorial.
- b) Aumento de la población.
- c) Desarrollo Económico.

Los requisitos legales para la erección de nuevos municipios a grosmodo son los siguientes:

- 1) Elementos económicos que hagan posible su vida.
- 2) Determinado número de habitantes y poblaciones que integren el municipio.
- 3) Razones sociales y políticas que lo ameriten.

Sin embargo en la práctica constantemente para complacer los intereses económicos de determinados grupos políticos se han decretado la erección de nuevos municipios por las Legislaturas de los Estados, dejando los requisitos legales a un lado, originando así un desequilibrio económico y social en nuestro sistema municipal, siendo esta también una poderosa causa por la que podemos observar en la actualidad muchos municipios que no debieran serlo, por no contar con los recursos indispensables para sus sostenimiento, pues como se dice en la Enciclopedia Espasa: "La perfección de la vida municipal exige que no se vea en los municipios unas cuantas ruedas de engranaje con la central del Estado. Si ésto fuere así los municipios no tendrían personalidad ni relieve de ninguna clase, y resultarían gobernados desde el Centro, lo cual vendría a entronizar la centralización y el uniformismo como consecuencia. El interés general exige que los municipios tengan determinadas funciones que llenar; pero estas funciones no deben oscurecer las que son propias de la vida municipal, por suponer la gestión de los intereses comunales, que en todo momento deben ser atendidos para que la prosperidad de los miembros del Estado resulte lógicamente la grandeza del todo."<sup>103/</sup>

La política de aumento de asociaciones de vecindad en el país es patente cuando las estadísticas nos indican que en 1976 nuestra República Mexicana contaba con 2375 municipios.

<sup>103/</sup> Enciclopedia Universal Ilustrada Europea-Americana, Madrid, 1967, Editorial Espasa Calpe, S. A. Tomo XXXVII, pag. 325-358

El 50 % de nuestros municipios actuales se enfrentan al problema de la pulverización municipal consistente en que las asociaciones cuentan con una población tan mínima que no se pueden desarrollar en ningún aspecto de su estructura. La población es raquítica cuando no excede de 2,000 habitantes.

La planificación con base técnica para resolver los problemas locales de nuestras municipalidades se comienza a desenvolver de manera bastante improvisada hasta la década de los 70's, cuando la solución al problema municipal en México, consiste en plantearlo correctamente, es decir, de manera planificada para que los estudios partan de la realidad, y buscar así soluciones prácticas. Esta situación confirma lo que dice Mario Colín en su obra El Municipio Libre: "El Municipio es uno de nuestros problemas fundamentales cuya resolución se ha ido retardando cada día más hasta hacernos pensar que no se ha entendido la trascendencia del problema en toda su amplitud. Olvidar al municipio es olvidar a una de las partes fundamentales de ese gran todo que significa la República; y que en cambio pensar en el municipio significa atender los intereses de la gente más desvalida y que más necesita de la generosidad, de la comprensión y del estímulo de sus autoridades. Porque ahí en el municipio, encontramos a la gente más buena y trabajadora y quizá a la parte más noble y desinteresada de nuestro pueblo. Prestarle atención al municipio es uno de los actos más trascendentes del más puro y limpio patriotismo, en el esfuerzo incesante de hacer de México un gran país".<sup>104/</sup>

Otro de los problemas graves con el que se enfrenta el Municipio mexicano es el de su penuria económica por no percibir ingresos fiscales suficientes para solventar su economía, lo que origina que para la ejecución de obras y prestación de servicios públicos indispensables, el municipio tenga que pedir constantemente ayuda financiera a la Federación y a las Entidades Federativas con las cuales establece una relación de dependencia económica que viene a negar la autonomía y vida municipal. Ya que el aspecto económico de los muni

<sup>104/</sup> Colín, Mario, El Municipio Libre, Edit. Colección Divulgación Histórica, Edición Segunda, 1978, México, pag. 14 y 142.

ciptos mexicanos deriva de los propios elementos que la naturaleza o el hombre han creado, por eso nuestros municipios son pobres (pobreza que se refleja en todos los aspectos de su vida) por contar con una hacienda municipal precaria y nula de elementos que le permita al Municipio desarrollarse adecuadamente, y ésto, repito, por no contar con los ingresos fiscales suficientes que les son asignados por las Legislaturas Locales de acuerdo al Artículo 115 Constitucional.

Otro problema que viene a empeorar la economía municipal y peor aún, la economía nacional, es el éxodo del campesino a las ciudades o al extranjero como braceros, como consecuencia de la ausencia de garantías reales en todos los aspectos, a la falta de irrigación, crédito agrícola y comunicaciones efectivas.

Esta situación tan injusta la ha solapado la misma Federación ya que en lugar de procurar mayores ingresos fiscales y de todo tipo a los municipios ha creado un sistema de auxilios para la ejecución de obras materiales en las municipalidades del país que se llevan a cabo principalmente entre otras, a través de: El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS) que es la institución de apoyo municipal más importante, puesto que ha constituido el Fondo Fiduciario Federal de Fomento Municipal para otorgar préstamos a largo plazo, hasta 30 años a los municipios de escasos recursos con un interés bajísimo; Nacional Financiera (NAFINSA); Comisión Federal de Electricidad (CFE); Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH); INDECO, INFONAVIT.

Aunque la coordinación fiscal entre la Federación, los Estados y los Municipios durante su larga trayectoria iniciada en 1925 por la Secretaría de Hacienda tenga entre otras razones la de reexaminar las bases de la competencia tributaria entre la Federación, los Estados y los Municipios, con el fin de llegar a una mayor equidad fiscal, siempre le ha dejado la peor parte a los municipios casualmente por no estar bajo un régimen de equidad fiscal se encuentran en una espantosa miseria. Es más, el propio sistema fiscal del país ha condenado al municipio a la pobreza, ya que además de estar estructurado sobre la base de un pequeño número de ingresos en privativos y un gran número de ingresos en participación, ha dispuesto que las leyes

federales señalen participación precisa a favor de algunos municipios; que estas mismas leyes federales encomienden a las Legislaturas Locales señalar el por ciento de participación municipal; y que estas leyes federales y las locales no señalen participación alguna a determinados municipios.

El municipio se presenta como una realidad en la sociedad que el hombre toma conciencia de la necesidad que tiene de agruparse para poder conservar su especie y subsistir ante los embates de otras especies y de la naturaleza misma, situación por la cual en una primera aceptación se considera al municipio como una prolongación familiar que al desembocar en unión de familias estructura la base de la organización política estatal. Políticamente la forma de gobierno de nuestro país es el de un régimen federal con una sola soberanía y tres competencias o potestades distintas: 1) La Federal; 2) La Local y 3) La Municipal contenida en el Artículo 115 Constitucional; en este régimen la estructura político-administrativa fundamental es el municipio.

Los municipios mexicanos en su conjunto presentan diversos tipos como: 1) El municipio rural; 2) El municipio suburbano y 3) El municipio urbano; éstos a su vez se componen por diversas clases como la aldeana, campesina, poblana y citadina, que se segmentan socioculturalmente en comerciantes, profesionistas, obreros de la construcción, campesinos modernos, etc.

De acuerdo al IX Censo Nacional de 1970, en el país se erigen 2385 municipios con una población rural de 65 %, lo que nos demuestra comparativamente con la situación de la Nueva España que México ya no es tan rural.

La mayor parte de los municipios del país realizan una vida comunitaria a excepción de Guadalajara, Tijuana y Monterrey donde la urbanidad misma desintegra las relaciones interpersonales. La comunidad municipal es la espontánea extensión de los intereses y actividades familiares.

Actualmente el sistema municipal adolece de otro gran problema que -  
 consiste en que en la mayoría de los Ayuntamientos el alcalde ha cen-  
 tralizado la decisión sin tomar parecer a la comuna, ya que el único  
 que nombra o destituye a los funcionarios municipales; esta actitud  
 unilateral además de ser una evidencia clara de abuso de poder, -  
 entorpece la continuidad en el desarrollo municipal.

Y como tragedia nacional los caciques se han adueñado de muchos -  
 Ayuntamientos, aprovechándose la ignorancia y pobreza del pueblo, y  
 de la falta de vías de comunicación para explotar arbitrariamente a  
 los gobernados y hacer del municipio un interesante botín. El caciq-  
 uismo es fatal, porque produce angustia y desconfianza social; -  
 subasta de los puestos de representación proporcional y aumento de -  
 la miseria de la colectividad municipal. Por eso es urgente la mora-  
 lización de nuestros funcionarios públicos, llamados hoy servidores,  
 para que asciendan al Ayuntamiento ciudadanos honestos y capaces -  
 para que con su ejemplo, todos los mexicanos volvamos a tener confian-  
 za en nuestro sistema político y estar seguros que nuestros esfuer-  
 zos son útiles a nosotros mismos como parte de la Nación Mexicana.

La pobreza municipal es el motivo fundamental para mejorar la vida -  
 de los municipios en toda su estructura y a lo largo del país a la -  
 brevedad posible. Esta pobreza es consecuencia del contenido del -  
 Artículo 115 de la Constitución de 1917 y de la centralización polí-  
 tico-administrativa existente. Ante esta cruda realidad la comuni-  
 dad municipal se ve obligada a cooperar e integrar sus recursos para  
 poder sobrevivir al cambio que exige nuestro progreso, sin embargo, -  
 con esta sola intención basta, ya que la comunidad municipal además  
 debe vencer problemas conflictivos en su interior como son: la igno-  
 rancia, el sectarismo político, la discriminación rural y la ambi-  
 ción.

Nuestro sistema municipal es realmente digno de admirarse, ya que ha  
 sobrevivido a un pasado que casi lo destruye y se enfrenta sin caer-  
 vencido a un presente con insuficiente presupuesto, deficientes servi-  
 cios públicos y exigua inversión para sus obras públicas, entre otras  
 cosas.

Ante esta problemática municipal Fernando Cámara Barbachano expone muy acertadamente: "La existencia de los diversos componentes socio-culturales y los diferentes tipos y variedades de subculturas, constituyendo los miles de miles de municipios mexicanos, indica que el logro inmediato de una transformación a nivel nacional sería tanto - difícil como casi imposible. Las situaciones y condiciones básicas como la geografía hostil, las miles de pequeñas y aisladas localidades, la dispersión del 50 % de los habitantes, el analfabetismo - estructural y funcional del 40 % de la población, los ingresos mensuales del 60 % de los jefes de familia, inferiores a seiscientos pesos, las agresivas e injustas diferencias de riqueza y bienestar, y la general falta de participación e indiferencia hacia la vida política a nivel local, estatal y nacional, crean grandes obstáculos para empezar. Por otra parte, la misma seriedad de estos problemas reclama programas inmediatos y de acción múltiples. Los proyectos de desarrollo tendrán que ser referidos al incremento masivo en la producción, y se proyectaría un auténtico despegue y esfuerzo conjuntivo hacia el mejoramiento del individuo, al cambio constante de contenido y configuración de los municipios, y a la transformación del sistema de formas de relaciones sociales diferenciadas.

Sin embargo debemos reconocer que las condiciones económicas y - - socioculturales necesarias y requeridas para adquirir tal propósito no existen prácticamente en los componentes rurales y muchos suburbanos. Considero, por otro lado, que hay una clase de hambre de - - mejorar, tanto en la esfera tecnológica como en la ideológica, pues la insatisfacción, las deficiencias y los desajustes son comunes en todos los segmentos de nuestra estructura social. Se buscan constantemente las mejoras económicas, sociales y culturales; pero ahora, - - no se trata de conservar lo que se tiene sino de cambiar y producir más. Si el futuro de la Nación implica la acción de gobernantes y gobernados, todo aquel que se defina o identifique como mexicano - - habrá de ser responsable. Sólo mexicanos conscientes o no de ser - - pero sí responsables de su hacer.

Es necesario desarrollar una nueva estructura de producción que - - duplique nuestros actuales índices de ganancia, a través de técni-

cas mejores; más eficiente y honrada administración y más equitativa y justa distribución de utilidades.

Los planificadores del México contemporáneo, quienes a menudo han enunciado la meta del desarrollo económico y de la integración socio-cultural mexicana, disponen ahora de medios más efectivos que sus predecesores para llevar a cabo esta tarea de manera ordenada sin violencia y con modos menos traumatizantes e indignos para los mexicanos. Así, los incrementos masivos de producción, que resultan fundamentales, pues nuestras carencias son todos los órdenes, obligan a reformas constitucionales. Del mismo modo, incrementos sustanciales de producción de bienes serían imposibles sin la modificación de la fracción II del Artículo 115 Constitucional en cuanto a extender las participaciones federales, o transformar el propio artículo respecto a lo que debe ser un municipio. En este apartado, además de la mayor capacitación escolar y técnica para los residentes en los municipios mexicanos, la reducción significativa de miles de sitios y asentamientos como localidades dispersas y la junta o congregación de cientos de municipios, sugiérense como estrategia del futuro. Particularmente desaparecerían unas 25 000 localidades con menos de 500 habitantes y unos mil municipios con menos de 5 000. Económica, social y políticamente estas unidades son espúreas. Y aún hay más. Municipios con menos de 50 000 pesos anuales en su presupuesto. Y hay más de 500 con menos de 5 000 pesos!; están incapacitados para ofrecer y mantener los servicios públicos y administrativos, razón por la que, legalmente cuando menos, fueron creados. A nuestro entender, los funcionarios municipales deben ser pagados por sus servicios y hechos responsables de su obra o de su inercia; así también, deberían ser escogidos por su conocimiento especializado y no por elección enajenada. Los Estados de Oaxaca, Puebla, Veracruz, Jalisco, Chiapas, Yucatán, Tlaxcala e Hidalgo son regiones que demandan reformas trascendentales en la organización y gobierno de sus pobladores. Dos millones de jóvenes sin tierras, en las áreas rurales uno en los pueblos sin productivo futuro inmediato y otros dos en las ciudades, no es sólo explosión demográfica y tema desinarte, sino dramático hecho económico, y, eventualmente, sangriento fenómeno.

no político". <sup>105/</sup>

### 5.5.1 El Marco Jurídico del Municipio Mexicano

El municipio mexicano se encuadra jurídicamente en la siguiente forma:

- 1) En el Artículo 115 de la Constitución Federal que lo crea con el carácter de Institución, fijando las bases sobre las cuales las constituciones de las Entidades Federativas estructurarán su régimen municipal, así como los principios políticos que deben inspirarlo.
- 2) En las Constituciones de cada una de las Entidades Federativas -- que establecerán las características de sus propios municipios -- así como la distribución de competencias entre los órganos estatales y los municipios de acuerdo a lo dispuesto por la Constitución.
- 3) En las Leyes Orgánicas Municipales expedidas por las legislaturas locales que regularán detalladamente la administración municipal.

El contenido del Artículo 115 Constitucional es el siguiente:

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

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

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los Ayun

105/ Jiménez Ottalengo, Regina y Moreno Collado, Jorge. Los Municipios de México. Edit., Dirección General de Publicaciones de la U.N.A.M. Instituto de Investigaciones Sociales, Edición Primera, 1978, México, pags. 70, 71, 75, 76

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

- 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 las necesidades municipales, y
- III. Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados, tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieron habitual o transitoriamente", 106/

Las características del Municipio de acuerdo a la literalidad del Artículo 115 Constitucional son:

- 1) Ente con personalidad jurídica.
- 2) Régimen propio.
- 3) Sujeto activo del crédito fiscal municipal.
- 4) Patrimonio y libre disposición de su hacienda.
- 5) Administrador por un Ayuntamiento de elección popular directa -

---

106/ Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. Edit. Porrúa, Edición Vigésima, 1980. México.

sin intervención alguna de autoridad intermedia entre él y el Ejecutivo Local.

- 6) Con el principio de no reelección inmediata.
- 7) Hacienda formada con las contribuciones dispuestas por las Legislaturas Locales.

sin embargo, los municipios en la realidad mexicana están impedidos de disponer libremente de su patrimonio (el cual se reduce a los -- Ingresos fiscales olvidándose los demás bienes municipales) por las múltiples trabas que las Legislaturas Locales disponen en las Constituciones de las Entidades Federativas en virtud del derecho que -- tienen de disponer de cuales contribuciones participarán los municipios, lo cual se traduce en una autonomía ficticia municipal, ya -- que el municipio será verdaderamente autónomo y libre cuando él mismo disponga cuales son sus ingresos necesarios para cumplir su finalidad señalada en la Constitución; mientras tanto es obvio observar la miseria en que las Legislaturas Locales todavía no precisan cuales son los ingresos que le corresponden a los municipios, limitándose sólo a restringir terriblemente los ingresos municipales, es -- por esto, que el sistema de dejar a la Legislatura Local la función de señalar los ingresos municipales se contrapone con la autonomía y libertad de los municipios mexicanos, pues como dice Hans Kelsen: "La autonomía municipal equivale a la administración democrática, a administración de los administrados por sí mismos o por la Corporación por ellos elegida".<sup>107/</sup>

Por otro lado la Constitución establece como principio político -- básico de las Entidades integradas en una Federación el de la libertad municipal, que por no estar comprendida en una definición se -- traduce en un régimen descentralizado; ya que junto al régimen jurídico federal y estatal se encuentra el municipal con un contenido -- de normas propias válidas sólo en su competencia, la cual sin embargo es muy reducida por la centralización política existentes en -- nuestro país; la cual restringe en todo el sentido de la palabra la libertad municipal.

<sup>107/</sup> Colín, Mario, op. cit., pag. 82

Además aunque la Constitución reconoce la personalidad jurídica municipal, es decir, la capacidad de gozar y ejercitar derechos y obligaciones por parte de los municipios así como la de contraer obligaciones y tener un patrimonio propio, sin embargo por no establecer los requisitos necesarios para adquirir dicha personalidad, los Estados se reservan el derecho de determinarlos, lo cual ya no hace tan libre a los municipios.

Por lo que se refiere al patrimonio propio municipal es cuestionable, ya que las Legislaturas Locales determinarán las contribuciones con las que se formará la hacienda municipal, la cual es parte importante del patrimonio de los municipios. Esta situación nos lleva a afirmar que el Municipio sin discusión alguna está subordinado económicamente al Estado y que el Municipio es libre solo en el texto constitucional, ya que si no se es libre económicamente, jamás se será libre políticamente y en ningún aspecto, y mucho menos poder hablar de tener un patrimonio propio como el caso de nuestros municipios.

#### 5.5.1.1 Facultades y Atribuciones de los Municipios

Las facultades y atribuciones del Municipio que constituyen su competencia propiamente dicha son:

- 1) Facultad de iniciativa de leyes ante la Legislatura Local.
- 2) Administrar los bienes del dominio público y privado del Municipio.
- 3) Desarrollar armónicamente las diversas zonas que integren el Municipio, tanto la urbana como la rural en relación con los recursos disponibles, así como integrarlas en planes de desarrollo regional, estatal o federal en base a una adecuada planificación.
- 4) Zonificar las diversas áreas urbanas en distritos o zonas para que cada una cumpla su función, ejem., zona residencial, zona comercial, zona industrial, zona escolar, etc.
- 5) Preservar la seguridad social a través del establecimiento de un competente cuerpo de policía, de bomberos, servicios médicos, de emergencia, limpia, tránsito.

- 6) Determinar los servicios públicos así como las normas relativas a su prestación, organización y desarrollo; Ejem., alumbrado, - agua potable, alcantarillado, pavimentación, etc.
- 7) Fomentar la educación en sentido general y en todos los niveles y formas.
- 8) Promocionar económicamente su localidad.
- 9) Preparar el presupuesto de egresos e ingresos, así como la cuenta pública, contratar empréstitos, recaudar y administrar ingresos. Es más que sabido que toda esta actividad hacendaria la - lleva a cabo el municipio sujetándose a la aprobación de las -- legislaturas locales, lo que demuestra una invasión clara de su competencia.
- 10) Cumplir y hacer cumplir las disposiciones de acción política y gubernativa tanto de la federación como estatales; por ejem. - elecciones, censos, servicio militar, materia de trabajo (de -- acuerdo a la Ley Federal de Trabajo).
- 11) Estimular el esparcimiento entre sus habitantes, así como el -- espíritu cívico y la solidaridad, a través de la construcción - de parques públicos, etc.
- 12) Preservar la salud tanto de sus habitantes a través de la rea- ción de hospitales, establecimiento de campañas de vacunación, - etc., como la de sus cosechas y demás elementos integrales de - su estructura.
- 13) Llevar a cabo las obras públicas municipales, construcción de - toda clase de obras públicas municipales, incluidos los edifi- cios de la Administración Local o del Ayuntamiento.

El límite jurídico del Municipio es que sus autoridades pueden - hacer sólo lo que específicamente les reserva la ley.

Por lo que respecta a la legislación municipal el encargado de - expedirla es el Congreso Local y lógicamente tiene la calidad de - legislación reglamentaria del 115 Constitucional.

#### 5.5.2 La Organización Municipal

La mayoría de los municipios del país se organizan territorialmen- te hablando en su interior por disposición de sus leyes orgánicas

ción homogénea, sin embargo dilucidaron la siguiente estructura:

PRESIDENCIA MUNICIPAL

SINDICOS

ORGANOS  
CONSULTIVOS

ORGANOS DE  
COLABORACION

REGIDORES<sup>109/</sup>

El órgano municipal por excelencia ya que es el que contempla la - Constitución Federal es el Ayuntamiento de elección popular directa, y el número de sus miembros se fija de acuerdo con la densidad de población que marca la ley. El cual al ser desarrollado ampliamente por las leyes orgánicas municipales se compone de la siguiente manera:

- 1) Como órgano deliberatorio y de decisión municipal que materializa finalmente su función en normas de observancia general denominadas bandos y ordenanzas.
- 2) Con 3 miembros llamados regidores que además inspeccionan y vigilan, que se denomina por su orden progresivo primero, segundo y tercero.
- 3) Con el encargado de ejecutar las ordenanzas así como de imponer las decisiones o acuerdos tomados por los miembros del Ayuntamiento, llamado Presidente Municipal.
- 4) Con un síndico por lo menos encargado de procurar y defender -- los intereses municipales, así como de representar la localidad y actuar como autoridad hacendaria y como ministerio público.
- 5) Con un juez conciliador, y
- 6) Con los suplentes respectivos.

Cada uno de ellos tiene facultades específicas que la ley les con-

109/ Jiménez Ottalengo, Regina y Moreno Collado, Jorge. Los Municipios de México, Edit. Direc. Gral de Publicaciones de la UNAM Instituto de Investigaciones Sociales, Edición Primera, 1978, México, pag. 150

fiere y determina.

Por otra parte los requisitos y condiciones que deben reunir los miembros de un Ayuntamiento están correctamente especificados en la ley municipal.

Los miembros del Ayuntamiento son electos popularmente, excepto -- los casos en que el Presidente Municipal es electo por el mismo -- Ayuntamiento entre sus propios miembros. Por cada miembro del Ayuntamiento propietario se elige un suplente.

Los Ayuntamientos tienen muy grandes responsabilidades por eso es necesario que sus integrantes entiendan su cometido al servicio de la colectividad; de que manejan honestamente los fondos públicos, satisfagan eficientemente los servicios públicos y de que resuelvan los problemas técnicos con base técnica y no con criterio político, entre otras cosas.

Es importante señalar que por mejor intencionado que sea el gobierno municipal si la comunidad no colabora con él, participando -- ampliamente no podrá cumplir sus objetivos.

Como ya se ha dicho el problema municipal no puede estar desvinculado de los problemas generales del país, la democracia municipal es un fiel reflejo de la democracia nacional mexicana, por eso debemos pugnar por una institución municipal eminentemente democrática. Ya lo dijo el Presidente de la Madrid durante su campaña electoral: "No basta que fortalezcamos a los gobiernos de los estados -- para poder cumplir las metas del desarrollo integral en su aspecto político, en su aspecto económico y en su aspecto social; debemos impulsar la institución del municipio libre otorgándole más facilidades, y con ellas, más recursos para que asuma su responsabilidad. De otra forma, el gobierno municipal se vuelve un ejercicio de -- frustración en vez de ser un ejercicio de democracia y un ejercicio de gobierno eficaz. Nuestro municipio es todavía un ideal incumplido de la Revolución Mexicana. Es una de las formas de organización política y administrativa a la que no le hemos podido dar la

municipales en:

- a) Cabeceras municipales
- b) Asiento del Ayuntamiento
- c) Delegaciones, Secciones o Comisarías (y dentro de éstas) en:
- d) Comunidades, Rancherías, Ranchos, Pueblos, Ciudades, etc.

Otros como el caso de Chiapas se organizan en tipos de acuerdo a su importancia, llamados municipios de primera, de segunda y de tercera.

En teoría los sistemas político-administrativos conforme se puede - estructurar el gobierno de los municipios pueden ser:

- 1) Administración por las autoridades centrales.
- 2) Administración centralizada con nexos entre la centralización y el municipio.
- 3) Administración autónoma.

En México por el contenido del Artículo 115 Constitucional el gobierno municipal se estructura en base a una administración autónoma -- dentro de la cual pueden surgir variantes como la unipersonal, colegiada o alguna otra que se adecue al principio de autonomía, ya que de acuerdo con García Oviedo "La autonomía local es la escuela de la ciudadanía, ya que entraña la práctica actuación en los asuntos-públicos de todas las clases sociales y prepara como verdadero -- plantel de hombres públicos, la Constitución de los núcleos que han de regir en definitiva los destinos del Estado".

La estructura y funcionamiento de la mayoría de los municipios del país en la actualidad, está organizada por la vieja organización de los calpullis.

Por las características idiosincráticas, culturales y territoriales entre otras, no se ha podido organizar los municipios homogéneamente, para responder al cambio que demanda nuestro progreso, tanto a nivel estatal como a nivel federal.

En lo interno los municipios no presentaron una departamentaliza-

vida, el vigor y la trascendencia que debe tener".<sup>110/</sup>

Las delegaciones municipales se administran por tres funcionarios - nombrados y removidos libremente por el Ayuntamiento que integran - una Junta Municipal que la preside un comisario o delegado.

Para ser funcionario municipal además de llenar los requisitos cons- titucionales y estatales, se deben llenar los requisitos estricta- mente locales como: el de residir determinado tiempo en la locali- dad, no ocupar cargos federales, estatales o militares, no tener -- lazos de consanguinidad con otros funcionarios del municipio, etc.

El Ayuntamiento funciona ordinariamente en sesiones celebradas cuan- do menos una vez por semana y extraordinariamente cuando el presi- dente municipal o los regidores lo consideren conveniente y convo- que a sesiones; tanto las sesiones ordinarias como las extraordina- rias requieren para su celebración más de la mitad de sus miembros; las votaciones generalmente se toman por mayoría.

Para mejor funcionamiento de los asuntos municipales se han estable- cido en algunas municipalidades las comisiones formadas de varios - regidores y otros funcionarios del municipio dedicados a atender -- un ramo específico de la administración municipal.

Las ausencias temporales de los miembros titulares del Ayuntamiento se cubren con los suplentes correspondientes. Las ausencias defini- tivas son suplidas de la siguiente manera:

- 1) Si se dan dentro de la primera parte del periodo se convocarán - elecciones extraordinarias.
- 2) Si son en la última parte del periodo los miembros del Ayunta- - miento los nombrará el Ejecutivo Local o las Legislaturas del - Estado.

---

<sup>110/</sup> Discurso Durante la Campaña Presidencial.

Los municipios de todo nuestro país por razón de su organización -- afrontan una consecuencia trascendental, que es el tener limitadas sus atribuciones en relación a las estatales y federales, ya que -- en materia financiera no tienen la suficiente libertad para manejar sus recursos por causa de que las Legislaturas Locales no definen -- claramente cual es la hacienda municipal, y cuando la definen la -- hacen en base a necesidades del municipio apreciadas subjetivamente por sus autoridades. Es más, la propia Constitución no determina -- claramente cuáles son las otras atribuciones del municipio, siendo las Legislaturas Locales las que lo hacen.

Generalmente los municipios no cuentan con el personal preparado -- para responder a las responsabilidades que exige el Municipio.

El modelo nacional de organización de municipios debe basarse en la regla general que el municipio puede y debe realizar las mismas funciones que la Federación, que en el plano administrativo se traduce en la proporción de servicios públicos, promoviendo, dirigiendo y -- coordinando el desarrollo económico, político y social de la comunidad, explotando adecuadamente y en forma racional los recursos naturales, financieros, industriales, comerciales, artesanales, turísticos, etc.

Ya que el municipio va a funcionar de manera similar que la Federación, estará capacitado para soportar una verdadera descentralización administrativa y promoción económica.

### 5.5.3 El Patrimonio Municipal

El patrimonio del municipio estará integrado por:

- a) Ingresos municipales, que comprenden los impuestos del municipio fijados por las Legislaturas Estatales; derechos y productos que derivan de prestar servicios o de aprovechar bienes del municipio; empréstitos contratados por el municipio con la aprobación previa de la Legislatura Estatal correspondiente. No incluyendo los derechos y productos municipales, las demás formas de alle-

garse de Ingresos por parte de los municipios son una clara prueba de la limitación a la administración libre de la hacienda - municipal por la Entidad Federativa, traduciéndose en una mentira, la libertad municipal dispuesta por nuestra Carta Magna.

b) Bienes municipales. Los bienes con los que cuenta el municipio son de dos tipos:

1) Bienes de dominio público, como serían: los muebles e inmuebles destinados a un servicio público, los de uso común, los monumentos, las piezas históricas, los bienes cuyos productos estén dedicados a sostener los servicios públicos.

2) Bienes de dominio privado como son los bandos de policía.

Por otro lado, los egresos municipales son previstos en el presupuesto de egresos en el municipio. Dicho presupuesto lo elabora el Ayuntamiento con aprobación de las Legislaturas Locales: esta situación es una evidencia más de la violación que se ejerce por la Entidad Federativa sobre la libertad municipal, específicamente en su ramo administrativo.

#### 5.5.4 Relaciones Entre el Municipio, Federación y Entidades Federativas

En las relaciones que se desenvuelven entre la Federación y Municipio, así como entre Entidad Federativa y Municipio, impera un principio que tiene aplicación de regla general: De que mientras más importante económica y demográficamente sea un municipio, más relaciones estrechas tendrá con la Federación o Entidad Federativa y -- por el contrario, mientras menos importante sea el municipio, más lejanas serán sus relaciones con la Federación y Entidades Federativas. Esta situación cierra el círculo vicioso de la precaria situación municipal ya que por un lado tenemos la mayoría de los municipios del país en la miseria total por no poder determinar ellos mismos cuales son los ingresos que necesitan para poder cumplir su cometido constitucional, en virtud de que la Constitución reserva el derecho de determinar los ingresos municipales a las Legislaturas Locales; esta realidad se traduce en municipios débiles y sin -

importancia alguna tanto en lo económico como en lo demográfico (ya que sus habitantes se ven obligados a emigrar a las grandes ciudades en busca de fuentes de ingreso), originándose así automáticamente relaciones mucho muy lejanas entre éstos municipios y la Federación o Entidades Federativas en su caso, en virtud del principio mencionado. Lo cual desemboca en el abandono total de nuestros - - municipios que con esta situación se deterioran más en toda su - - estructura. Esta realidad nos demuestra que hasta 1982 el municipio mexicano estaba condenado a su destrucción por el mismo hecho - de ser municipio.

Ya que de acuerdo al Artículo 115 Constitucional el municipio es la base social y política de los Estados que integran la Federación, - la situación de abandono en que se encuentran, niega este principio político de la Revolución, pues lo que le interesa al municipio - - debe interesarle a la Federación y así siempre estarían entrelazados constantemente a través de un sinnúmero de relaciones políticas, económicas, sociales, etc., y jamás se daría el estado de abandono municipal.

Para que verdaderamente se pueda afirmar que el municipio es la --- base de la estructura social y política de la Federación, ésta debe mantenerlo vivo económicamente aportándole ayuda financiera directa o indirecta a través de mayor participación en impuestos federales; subsidios que conceda el gobierno federal a los municipios; realización de obras públicas, en cooperación y colaboración con los municipios; y otorgamiento de créditos a largo plazo y con bajas tasas de interés, que pueden ser invertidos en obras públicas de naturaleza autoliquidable. Y a través de asistencia técnica que pueda consistir en: a) establecimiento de escuelas de administración pública; b) formación de funcionarios municipales; c) creación de centros de orientadores en todos los sentidos, jurídico, político, administrativo y social para los municipios, así como de intercambio de experiencia internacional.

Las Entidades Federativas también están obligadas a mantener vivos a los municipios pero sin mermar su independencia y autonomía, sin

embargo, las autoridades estatales intervienen constantemente en el régimen municipal de manera específica en los siguientes rubros:

- 1) En materia política; ya que las entidades federativas controlan políticamente los municipios en virtud de que las constituciones estatales conceden a sus gobiernos, la facultad de inspeccionar constantemente los municipios, así como la de suprimir los Ayuntamientos cuando éstos no cumplan su cometido.
- 2) En materia electoral; a través de sus Legislaturas Locales o del propio gobernador estatal, los cuales por disposición de las - - constituciones de las Entidades Federativas están facultados de calificar las elecciones de los Ayuntamientos.
- 3) En materia financiera; a través de sus Legislaturas Locales que por disposición de las constituciones estatales tienen la facultad de dictar la Ley de Ingresos de los municipios, aprobar el - presupuesto de egresos municipal, revisar su cuenta anual, autorizar la contratación de empréstitos y aprobar los actos de dominio que celebran las autoridades municipales.
- 4) En materia legislativa; ya que algunas constituciones estatales contienen disposiciones que someten a revisión las ordenanzas - municipales a las Legislaturas Locales.

Esta intervención estatal limita y niega la libertad de los municipios, es más, la propia constitución y existencia municipal, ya que está supeditando el municipio al Estado.

#### 5.5.4.1 Las Relaciones del Municipio con Otros Municipios y con los Particulares

Las relaciones que se entablan entre dos o más municipios son reconocidas plenamente entre sí, pero una situación criticable que salta a la vista es que cuando los municipios se relacionan en virtud de arreglar cuestiones de límites, estas relaciones deben ser automáticamente sancionadas por las Legislaturas Locales por virtud de la Constitución Federal. Y si he dicho que esta situación es criticable es que configura una prueba más de la violación estatal contra la libertad municipal.

Por otro lado, los municipios del país muy poco entablan relaciones formales entre ellos, aunque lo necesiten hacer para fomentar su desarrollo; las relaciones internas municipales se encuentran con un gran obstáculo que es el que la autoridad principal ya sea llamado presidente municipal o alcalde nunca delegan su mando, lo cual se traduce en una forma de gobierno municipal en la que se concentran las decisiones gubernamentales, que entorpece la agilidad con la que debe contar la función de administrar.

En las relaciones entre el Municipio y particulares, estos últimos cuentan con el recurso de revocación conocido también como recurso de reconsideración contra actos del Ayuntamiento que afecten sus intereses, es más, si dichos actos violan las garantías de los particulares, éstos podrán interponer un juicio de amparo. Por otro lado en estas relaciones, las autoridades municipales cuentan con vías de apremio para hacer cumplir sus mandatos a los particulares como son: el apercibimiento, multa, arresto, auxilio de la fuerza pública, etc.

Otra situación que entorpece poderosamente las relaciones entre los diversos municipios, es que en la realidad los municipios del país presentan grandes contrastes:

- 1) Estados con varios cientos de municipios y Estados con solo algunos cuantos.
- 2) Municipios muy pobres con escasos recursos y Municipios muy ricos de gran importancia.
- 3) Municipios que son resultado de comunidades naturales en tanto existen otros que son creaciones artificiales.
- 4) Municipios con una extensión territorial gigante y Municipios muy pequeños.
- 5) Municipios con una excesiva población, y Municipios a punto de desintegrarse por falta de habitantes.
- 6) Municipios con presupuestos muy grandes y Municipios con presupuestos verdaderamente ilusos.

### 5.5.5 Los Servicios Públicos Municipales

La relación que existe entre el Municipio y los servicios públicos - que presta es la siguiente:

- a) Cuanto mayor es el tamaño de la localidad municipal, mayor es el número de servicios de que dispone. Las localidades de mayor concentración son las mejor equipadas.
- b) Cuanto menor es el tamaño de la localidad municipal y mayor su -- aislamiento geográfico, menor será el número de servicios con los que cuenta.
- c) Cuanto mayor es el ingreso per-cápita de la localidad municipal, mayor es el número de los servicios públicos de los que dispone.
- d) El número de servicios públicos disponibles no tiene relación - - alguna con el número de Industrias con las que cuentan los municipios.
- e) Cuanto menor es el número de ocupaciones manufactureras en el - - municipio, mayor es el número de servicios públicos con los que - cuenta.
- f) Las localidades municipales compuestas por pobladores jóvenes tie nen un número de servicios públicos menor que las poblaciones com puestas por poblaciones adultas.

Esta realidad nos demuestra la desigualdad material que existe entre el campo y la ciudad, producto mismo de las directrices económicas y políticas nacionales. Este problema de los servicios públicos es de carácter político, fundamentalmente por las siguientes razones:

- 1) El mayor volumen de las inversiones en obras públicas siempre ha correspondido al Gobierno Federal.
- 2) El gasto administrativo de las Entidades Federativas se caracteri za por una tendencia inflacionaria, mientras que el del municipio es altísimo, produciéndose que los Estados y Municipios tienden a gastar cada vez menos en obras públicas, y que la única fuente de financiamiento importante de servicios públicos sea la Federación.

Lo cual devela la evidente política económica nacional centralizada que padecemos, que al traducirla al sistema político origina un Gobierno Federal poseedor de un poderoso instrumento de -- control sobre las Entidades Federativas y en especial sobre los municipios. Esta realidad que nos presentan los servicios públicos es completamente nefasta para el sistema económico nacional, pero gracias a ella sobrevive nuestro sistema político ya que -- así el Gobierno Federal invertirá sólo en las regiones de mayor demanda, retrasando así el progreso social en aras del avance -- político, pues las regiones en las que se invertirá se convertirán en regiones de mayor desarrollo en las cuales se centrará la atención, quedando en el olvido las regiones que no experimenten inversión alguna.

#### 5.5.6 El Desarrollo Municipal

Si entendemos el desarrollo municipal como un proceso de cambio de toda la estructura económica, social y política de los municipios -- como parte integrante de una región y del país mismo, debemos conocer con que contamos en cada una de esas entidades, cuáles son sus recursos naturales y humanos así como sus condicionantes histórico-culturales y sus aspectos económicos-estructurales, para poderles -- aplicar en cada caso el programa de desarrollo más adecuado para -- sacarlos de una vez por todas de la miseria y atraso en que subsisten, acabar con su dependencia política con los centros de decisión, así como de la dependencia económica que guardan con las metrópolis. Para que los Municipios se erigan como un poder que subsiste por sí mismo caracterizado por tener una hacienda fuerte económicamente y una serie de mecanismos que garanticen la buena calidad de los servicios públicos entre otras cosas.

A este desarrollo municipal se lo contraponen entre otras cosas, además, el financiamiento limitado, el crecimiento de la deuda municipal, la irracionalidad en la localización y expansión de la industria, la falta de planeación en todos los aspectos, la falta de -- datos, la existencia de datos falseados o equívocos que se presenten como verdaderos, la falta de coordinación en la tarea de promover el progreso nacional y la falta de participación en la vida --

comunitaria.

El hecho de que los municipios del país no cuenten con una fuente - de ingresos verdaderamente propia por no tener la facultad de determinar cuales son los ingresos necesarios para su vida y desarrollo; de que tengan una competencia muy reducida sobre escasas materias; y que estén controlados política, económica, legislativa y electoralmente por las Entidades Federativas, anula los ideales de libertad municipal del Congreso Constituyente de la ciudad de Querétaro de 1917.

Es más si se quiere tener dentro de nuestro sistema político-económico nacional un régimen municipal verdaderamente libre es necesidad urgente reformar nuestra Carta Magna en la parte referente, es - - decir, en el Artículo 115 tomando muy en cuenta entre otras, las - - actividades de promoción y colaboración municipal, así como una verdadera descentralización administrativa en los municipios para que se fortalezcan económicamente, y así logren una verdadera libertad.

Además del cambio jurídico-político y económico al que debe someterse al municipio para poder ser promotor del desarrollo nacional, es necesario que toda nuestra sociedad, es decir, todos nosotros como mexicanos que somos, hagamos nuestros estos cambios y los pongamos en práctica ya que en nuestras manos está finalmente la decisión de seguir o no el subdesarrollo.

Algunas proposiciones que ha mi manera de ver las cosas mejorarán la situación de los municipios mexicanos son las siguientes:

- 1) Que el gobierno con respecto a los planes de desarrollo deposite en los ciudadanos la decisión final para que sientan que están - participando de manera real del cambio.
- 2) Que la organización municipal modifique sus criterios en los que actualmente se basa para integrarse.
- 3) Que las teorías prácticas administrativas actuales se preocupen - realmente por mejorar los servicios públicos que el municipio --

presta así como de la promoción económica del mismo.

- 4) Que se adopten medidas concretas y definidas para poder aumentar la capacidad tecnológico-administrativa del municipio en su organización interna.
- 5) Que los municipios cuenten con funcionarios verdaderamente capacitados y actualizados.

#### 5.5.7 Conclusiones

Venustiano Carranza es el padre de la libertad municipal, ya que -- sienta las bases de un sistema municipal autónomo a través de la -- Implantación del Artículo 115 en la Constitución Política del 17.

Decreto de 12 de diciembre de 1914 que adiciona el Plan de Guadalupe es el antecedente inmediato del Artículo 115 Constitucional.

A pesar de que formalmente el Artículo 115 Constitucional consagra como base de nuestra organización política al municipio libre, esta libertad no es real ya que económicamente el municipio queda sujeto a las Entidades Federativas, específicamente porque éstas determinan y sancionan tanto los impuestos municipales como los presupuestos del municipio. Esta situación se dejó sentir en el seno de la Asamblea Constituyente de Querétaro, pero sin embargo no se evitó.

La mayoría de las Constituciones del país al reglamentar el régimen municipal del 115 Constitucional por el trato que le dan al Ejecutivo Local niegan la libertad municipal.

La situación municipal expresamente nada más ha preocupado al Partido Revolucionario Institucional desde sus orígenes; así como a la mayoría de los regímenes presidenciales.

El país ha observado una política de aumento en el número de sus -- municipios, sin embargo, en los últimos dos años esta tendencia ha desaparecido puesto que hoy hay en el país 2 377 municipios.

El 50 % de nuestros municipios se están pulverizando debido a su -- población precaria.

La mayor parte de nuestros municipios se hayan en un total abandono, con excepción de las ciudades y principales poblaciones de la República.

Hasta la década de los 70's se comienza a improvisar una planificación con base técnica para resolver la problemática municipal.

La mayoría de los municipios del país están en la miseria económica por no contar con ingresos fiscales suficientes para solventar su -- economía, que origina que para la ejecución de obras y prestación -- de servicios públicos el municipio tenga que pedir ayuda financiera a la federación y Entidades Federativas estableciendo una relación de dependencia económica que niega su libertad y autonomía.

El Estado ha solapado esta situación ya que en lugar de procurar -- ingresos fiscales suficientes al municipio para que pueda llevar a -- cabo su fin, ha implementado un sistema de auxilios para la ejecución de obras materiales.

Los municipios mexicanos en su conjunto presentan diversos tipos: --  
1) El rural, 2) El suburbano y 3) El urbano.

Otro problema que adolece el municipio mexicano es que en la mayoría de los Ayuntamientos el alcalde o presidente municipal ha centralizado las decisiones autoritariamente sin tomar parecer al resto de la comunidad.

El municipio se enfrenta además con problemas de sectarismo político, discriminación rural, ambición e ignorancia y caciquismo.

El marco jurídico del municipio mexicano es el Artículo 115 Constitucional, las Constituciones de los Estados y las Leyes Orgánicas -- Municipales.

La centralización política del país ha coartado también la libertad de nuestros municipios.

La competencia municipal está mucho muy restringida ya que está com puesta por lo que la Ley le reserva al Municipio, que no es otra -- cosa sino las funciones de policía, drenaje, luz, etc.

Los municipios del país se organizan territorialmente hablando en:

- 1) Cabeceras municipales.
- 2) Asiento del Ayuntamiento.
- 3) Delegaciones, Secciones o Comisarías.
- 4) Comunidades, Rancherías, Ranchos, Pueblos, Ciudades, etc.

El gobierno municipal se estructura en base a una administración -- autónoma dentro de la cual pueden surgir variantes como la uniperso<sup>nal</sup> nal, colegiada, o alguna otra que se adecúe al principio de autono mía.

El órgano superior del municipio es el Ayuntamiento presidido por -- un Presidente Municipal o Alcalde.

El patrimonio municipal está integrado por los ingresos diversos y bienes públicos y privados del municipio.

Por lo que se refiere a las relaciones entre el municipio, Federa-- ción y Entidades Federativas, mientras más importante económica y - demográficamente sea un municipio más relaciones estrechas tendrá - con la Federación o Entidad Federativa y por el contrario mientras menos importante sea el municipio más lejanas serán sus relaciones con la Federación y Entidades Federativas.

Las autoridades estatales constantemente invaden el régimen munici-- pal en materia política, en materia legislativa y en materia finan<sup>ci</sup> ciera.

Realmente muy poco entablan los municipios del país relaciones - - entre sí.

La realidad entre los diversos municipios del país presenta grandes contrastes.

En los servicios públicos se presenta la siguiente situación: Cuanto más desarrollada es la localidad municipal mayor es el número de servicios de que dispone.

A pesar de que el Constituyente del 17 quiso implantar un sistema - de municipios libres como base de nuestra organización política, no lo logró, ya que por virtud del contenido del Artículo 115 los municipios del país se encuentran en tan deplorable situación que está a punto de extinguirlos, en otras palabras, el Artículo 115 Constitucional es el responsable directo de la situación actual de nuestros municipios.

Es urgente que tanto el Gobierno Federal como el de los Estados -- den preferencia a los problemas de los municipios.

El municipio es tan importante que puedo asegurar que mientras ahí se concentre la miseria, nuestro país no habrá dado el paso decisivo y necesario para su progreso y desarrollo integral. Es más si - en los diferentes logros económicos, políticos y sociales no involucramos nuestro sistema municipal, estaremos logrando solo una parte de los objetivos.

VI. LA REFORMA CONSTITUCIONAL AL ARTICULO 115 DEL MES DE DICIEMBRE DE 1982.

Este capítulo es mucho muy importante dentro de nuestro estudio ya que gracias a su contenido conoceremos las diversas motivaciones, causas y fundamentos de índole filosófico, político, administrativo y jurídico que inspiraron la reforma del Art. 115 constitucional durante el mes de diciembre de 1982; así como el contenido del texto que finalmente fué aprobado por las Comisiones correspondientes de la Cámara de Senadores y las opiniones analíticas de connotados juristas en materia municipal sobre dicha reforma. Por esta razón el inciso primero contiene la iniciativa de Decreto del 6 de diciembre de 1982 que reforma y adiciona el 115 constitucional presentada ante el H. Congreso de la Unión; el segundo la comparecencia del 20 de diciembre de 1982 que amplía las motivaciones de la Iniciativa Presidencial de reformas y adiciones al Art. 115 Constitucional; el tercero el Dictámen de las Comisiones correspondientes de la Cámara de Senadores sobre la Iniciativa de Derecho que pretende reformar el Art. 115 Constitucional; el cuarto los -- Ensayos presentados en el Seminario sobre reformas y adiciones al Art. 115 Consticional del 15 de febrero de 1983.

6.1 La iniciativa de Decreto del 6 de Diciembre de 1982 que Reforma y Adiciona el 115 Constitucional

A mi modo de ver las cosas los principales motivos que influyeron en sentido general decisivamente en el nacimiento de esta iniciativa de acuerdo al texto presentado, son los siguientes:

- 1) El municipio como sociedad natural domiciliada ha constituido y sigue siendo una institución profundamente arraigada en la --- idiosincracia del pueblo mexicano y en su cotidiano vivir, que encontró regulación como unidad política, administrativa y territorial de nuestra vida nacional como una conquista de la -

Revolución Mexicana.

- 2) El municipio libre es una institución que los mexicanos consideran indispensable para su vida política que no se ha hecho efectiva por el centralismo como forma específica de actuaciones gubernamentales que han arrebatado al municipio capacidad y recursos para desarrollar en todos sentidos su ámbito territorial y poblacional. Por eso ha llegado el momento de revertir la tendencia centralizadora para fortalecer nuestro sistema federal, sin requerir una nueva institución, pues tenemos la del municipio.
- 3) La descentralización exige un proceso decidido, profundo, gradual, ordenado, eficaz, de la revisión de competencias constitucionales entre Federación, Estados y Municipios; el cual comenzará por devolver al municipio todas aquellas atribuciones relacionadas con la función primordial de esta institución: el gobierno directo de la comunidad básica.

Ya que nadie más que la comunidad organizada y activamente participativa puede asumir la conducción de un cambio cualitativo en el desarrollo económico, político y social, capaz de permitir un desarrollo integral.

Dicha descentralización deberá fundamentarse en el ejercicio pleno del municipio libre, que los ciudadanos de cada comunidad deben tomar las decisiones que correspondan realmente a esta instancia, que deben respetarse y situarse con claridad los legítimos intereses locales en el gran marco del interés nacional, y que solo avanzaremos hacia la cabal descentralización de la vida nacional cuando hayamos logrado la descentralización política hacia la comunidad.

Por todo esto nos planteamos la revisión de las estructuras diseñadas al amparo de la Constitución Política vigente a fin de instrumentar un proceso de cambio que haga efectiva en el federalis

mo, la célula municipal tanto en autonomía económica como política.

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

- 4) El fortalecimiento municipal no solo es el camino para mejorar - las condiciones de vida de los municipios poco desarrollados sino también para resolver simultáneamente los cada vez más graves problemas que enfrentan las concentraciones urbano-industriales, así el fortalecimiento municipal no es una cuestión meramente - municipal sino nacional.
  
- 5) Como consecuencia de los estudios realizados y como corolario de la intensa consulta popular efectuada, consideramos como medida fundamental para robustecer al municipio, piedra angular de nuestra vida republicana y federal, hacer algunos cambios al Art. 115 de la Constitución, tendientes a vigorizar su hacienda, su autonomía política, y en lo general aquellas facultades que de una u otra manera, paulatina pero constantemente habían venido siendo absorbidas por los Estados y la Federación.

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

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

Por otro lado cuando la iniciativa se presentó ante el H. Congreso se apuntó que dicha iniciativa se dividía en 10 fracciones, - de las que siete corresponden específicamente a las estructuras municipales; dos comunes a los Estados y Municipios, y una sin modificación alguna a los Estados solamente.

Para precisar a detalle cuales fueron las motivaciones de la mencionada iniciativa en las próximas líneas detallaré de manera específica cuál fué el sentido y causa de cada una de las fracciones - que integran la iniciativa de acuerdo con su texto.

- a) Con la fracción 1 se apoya y robustece la estructura política - de los Ayuntamientos, ya que se consignan bases genéricas para su funcionamiento u se establecen requisitos indispensables para la suspensión, declaración de desaparición de poderes municipales o revocación del mandato a los miembros de los Ayuntamientos; como es la garantía de audiencia o previo procedimiento - con derecho de defensa para los afectados para la observancia - en el caso de los principios de seguridad jurídica y legalidad.

- b) Con la fracción II se reitera la personalidad jurídica de los municipios, buscándose con esta medida a la par que la anterior el robustecimiento político y jurídico de los municipios.
- c) La iniciativa con esta fracción III solo establece que es necesario capitalizar los servicios de incumbencia municipal, de lo cual implícitamente se desprende que se busca fortalecer económicamente a los municipios a través de este rubro.
- d) La fracción IV clara y específicamente busca la reestructuración de la economía municipal entendiendo que no podrá hacer cabal libertad política en los municipios mientras éstos no cuenten con autosuficiencia económica.
- e) Con la fracción V expresamente se busca el desarrollo urbano municipal. Tan necesario para la planeación y crecimiento racional de todos los municipios del país; de lo cual se desprende que con esta fracción la iniciativa busca robustecer la estructura social y consecuentemente la económica y política.
- f) A pesar que la iniciativa con respecto a la fracción IV sólo reitera la intervención de los municipios para la formación de zonas conurbadas es claro percibir el objeto de este contenido que no es otro sino evitar que la consolidación de la estructura municipal en todos sus aspectos se desintegre principalmente en lo social, en lo político y en lo económico.
- g) La fracción VII repite el contenido del actual segundo párrafo de la fracción III en lo referente a la jerarquía de los cuerpos de seguridad pública entre los tres niveles de gobierno. Su sentido es eminentemente político.
- h) Con la fracción VIII se apoya y robustece la estructura política de los Ayuntamientos y se hará valer el principio de la recuperación proporcional, suprimiendo el límite poblacional

estableciendo en el texto vigente del precepto por considerar que el avance de la reforma política y la madurez cívica alcanzada por los ciudadanos hacen innecesario el límite actual.

- i) La fracción IX claramente busca el fortalecimiento jurídico de los municipios, ya que establece regulación de las relaciones de los trabajadores al servicio de los municipios en las constituciones locales y leyes estatales, mismas que deben observar como principios básicos: la garantía de los derechos mínimos de sus servidores, la implantación de sistemas de servicios públicos de carrera municipal, niveles de estabilidad laboral en el empleo, acceso a la función pública, protección al salario, seguridad social, inclusión de normas que garantizan la eficacia de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, y el establecimiento de procedimientos y autoridades adecuados para la solución jurisdiccional de controversias; lo que realiza la renovación de todo el personal de la institución municipal y se toma a la administración del municipio como objetivo económico de grupo político.
- j) La fracción X a través de su contenido busca el fortalecimiento de toda la estructura municipal principalmente en el aspecto económico político.

Por último con los dos artículos transitorios se pretende proveer en forma congruente, real y pragmática, las bases de la descentralización y acción de fortalecimiento municipal planteados en la iniciativa dentro de un breve lapso de tiempo.

Así, con fundamento en la fracción I, del Art. 71 Constitucional que a la letra dice:

"El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

1. Al Presidente de la República" 111/; se presentó a consideración del H. Congreso de la Unión la iniciativa que Reforma y Adiciona el Art. 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el día 6 de diciembre de 1982, en los siguientes términos:

"ARTICULO UNICO.- Se reforma y adiciona el Art. 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

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

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

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

Las Legislaturas Locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender

111/ CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. - Edición de la Secretaría de Gobernación, México, 1983, - pag. 78

o revocar el mandato a algunos de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan. Si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las Legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los períodos respectivos.

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

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

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

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

- a) Agua potable y alcantarillado
- b) Alumbrado público
- c) Limpia
- d) Mercados y centrales de abasto
- e) Panteones
- f) Rastro
- g) Calles, parques y jardines

- h) Seguridad pública y tránsito, e
- i) Los demás que las Legislaturas Locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

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

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

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

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

- b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinan por las Legislaturas de los Estados.
- c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los -- Estados para establecer las contribuciones a que se re- fieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no esta- blecerán exenciones o subsidios respecto a las mencio- nadas contribuciones, en favor de personas físicas o - morales, ni de Instituciones oficiales o privadas. So- lo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de di- chas contribuciones.

Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de Ingresos de los Municipios y revisarán sus cuentas pú- blicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponi- bles.

- V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular y administrar la zonificación y planes de desarrollo urba- no municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la - utilización del suelo en sus jurisdicciones territoria- les; intervenir en la regulación de la tenencia de la - tierra urbana; otorgar licencias y permisos para cons- - trucciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de - conformidad a los fines señalados en el párrafo Tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los re- glamentos y disposiciones administrativas que fueren ne- cesarios.
- VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federa-

ción, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

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

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

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

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

Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato:

- a) El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional, aún cuando tengan distinta denominación.
- b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquiera denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe

el cargo los dos últimos años del período.

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

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

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

De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las Legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de los Municipios.

IX.

Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus servidores se registrarán por las leyes que con base en la Constitución expidan sus Legislaturas, tendientes al otorgamiento y garantía de los derechos mínimos de éstos, a la implan-

tación de sistemas de servicio público de carrera, al acceso a la función pública, la estabilidad en el empleo, - la protección al salario, la seguridad social y las normas que garanticen la eficacia en sus labores así como la solución jurisdiccional de controversias.

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

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

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

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

#### T R A N S I T O R I O S

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

ARTICULO SEGUNDO.- El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en el plazo de un año computado a partir de la vigencia de este Decreto, procederán a reformar y adicionar las

leyes federales así como las Constituciones y leyes locales, respectivamente, para proveer al debido cumplimiento de las bases - que se contienen en el mismo. Las contribuciones locales y las participaciones a que se refieren los incisos a) y c) de la fracción IV, se percibirán por los Municipios a partir del 1o. de ene ro de 1984". 112/

6.2 La Comparecencia del 20 de Diciembre de 1982 que Amplia las Motivaciones de la Iniciativa Presidencial de Reformas y Adiciones al Art. 115 Constitucional.

Posteriormente el 20 de Diciembre de 1982 por instrucciones del - Presidente de la República y en acatamiento al Art. 93 Constitucio nal que a la letra dice:

"Los Secretarios del despacho y los Jefes de los Departamentos Admi- nistrativos, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordi- narias, darán cuenta al Congreso del Estado que guardan sus respec- tivos ramos.

Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado y a los Jefes de los Departamentos Administrativos, así como a - los Directores y Administradores de los organismos descentraliza- dos federales o de las empresas en participación estatal mayorita- ria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

Las cámaras, han pedido de una cuarta parte de sus miembros, tra- tándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los sena-

---

112/ INICIATIVA DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA EL ART. 115 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN ESCRITO DIRIGIDO A LOS C.C. SECRETARIOS DE LA CAMARA DE SENADORES DEL H. CONGRESO DE LA UNION.

dores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las Investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal" 113/; el Secretario de Gobernación compareció ante el Senado de la República para ampliar las motivaciones de la iniciativa de reformas y adiciones al Art. 115 Constitucional.

Al término de la comparecencia y después de haber estudiado el texto correspondiente, pienso que las motivaciones de la iniciativa más significativas son las siguientes:

- 1) Resultado de la Consulta Popular .
- 2) Intención de democratizar los sistemas y procesos políticos, específicamente en este caso los del municipio.
- 3) Para planear el desarrollo municipal, así como mejorar sus finanzas, implantar sistemas modernos de administración y distribuir mejor las competencias entre Federación, Estados y Municipios.
- 4) Que el centro de las aspiraciones colectivas, es decir, el ámbito más inmediato de las preocupaciones es el municipio.
- 5) En el gobierno municipal se identifican de manera directa y cotidiana muchos de los elementos que dan sentido a la vida de un Estado:
- 6) Ideas de descentralización de la vida nacional y la democratización integral de la sociedad.
- 7) Vertebrar una vida municipal moderna para apuntalar el proceso de modernización del federalismo.
- 8) Superar aspectos incompatibles con la naturaleza de un Estado democrático de derecho para evitar interpretaciones incorrectas que se han dado en nuestra práctica institucional.

113/ CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.- Edición de la Secretaría de Gobernación, 1983, México, pag. 98.

- 9) Mayor seguridad de los gobernadores y de sus representantes.
- 10) La autonomía municipal es instancia de descentralización política, económica y administrativa, que guarda vínculos de coordinación con el Estado, como reflejo del federalismo que permite la unidad en la diversidad.
- 11) Asegurar los objetivos democráticos, económicos y sociales - que demanda la Nación, poniéndose en práctica un verdadero - programa de acción que orienta el cauce de la Nación.
- 12) Acelerar la dinámica para que todos los municipios del país se puedan hacer cargo de los servicios públicos.
- 13) Reestructuración de la economía municipal.
- 14) Establecer los mecanismos técnicos, jurídicos y administrativos para resolver las necesidades urbanas de la localidad y lograr cada vez mejores condiciones de vida para sus pobladores.
- 15) Las autoridades de los Ayuntamientos cuenten con un instrumento de gestión y administración que les brinde los medios necesarios para lograr un desarrollo más armónico, más equilibrado y, sobre todo, más acelerado.
- 16) Para consolidar un Federalismo más acorde con nuestro avance económico y social, de establecer pesos y contrapesos al ejercicio del poder para que se beneficie el sistema en su conjunto.
- 17) Fortalecer el pluralismo sin límites alguno, impulsando la - representación de las minorías en la totalidad del pleno municipal, para que todas las comunas de la Nación reflejen - las principales corrientes de la opinión e interés.

- 9) Mayor seguridad de los gobernadores y de sus representantes.
- 10) La autonomía municipal es instancia de descentralización política, económica y administrativa, que guarda vínculos de coordinación con el Estado, como reflejo del federalismo que permite la unidad en la diversidad.
- 11) Asegurar los objetivos democráticos, económicos y sociales - que demanda la Nación, poniéndose en práctica un verdadero programa de acción que orienta el cauce de la Nación.
- 12) Acelerar la dinámica para que todos los municipios del país se puedan hacer cargo de los servicios públicos.
- 13) Reestructuración de la economía municipal.
- 14) Establecer los mecanismos técnicos, jurídicos y administrativos para resolver las necesidades urbanas de la localidad y lograr cada vez mejores condiciones de vida para sus pobladores.
- 15) Las autoridades de los Ayuntamientos cuenten con un instrumento de gestión y administración que les brinde los medios necesarios para lograr un desarrollo más armónico, más equilibrado y, sobre todo, más acelerado.
- 16) Para consolidar un Federalismo más acorde con nuestro avance económico y social, de establecer pesos y contrapesos al ejercicio del poder para que se beneficie el sistema en su conjunto.
- 17) Fortalecer el pluralismo sin límite alguno, impulsando la representación de las minorías en la totalidad del plano municipal, para que todas las comunas de la Nación reflejen - las principales corrientes de la opinión e interés.

- 18) La protección de los derechos laborales de aproximadamente un millón de trabajadores al servicio de los estados y de los municipios, como estabilidad en el empleo, protección al salario, seguridad social y demás normas que garanticen la eficacia en sus labores y su protección en toda controversia.
- 19) Tratar de acelerar la toma de decisiones de las acciones públicas a donde se han de realizar ya que un país de la dimensión, complejidad y densidad como el nuestro, no puede seguir manejado a través de un proceso centralizado de decisiones.
- 20) Rescatar los sectores marginados para incorporarlos al esfuerzo general y brindarles mejores niveles de bienestar.
- 21) El proceso de desarrollo debe asentarse en el municipio, es decir, hacer del municipio un órgano activo que participe en la planeación, programación, ejecución y evaluación de los programas de desarrollo nacional.
- 22) Arraigar la población a sus lugares naturales, disminuyendo la emigración hacia las ciudades congestionadas y eliminando la configuración centralizada del poder para dar paso a una configuración que llene los espacios desperdiciados de nuestra nación.
- 23) Combatir la crisis.
- 24) Promover cambios estructurales para la acción a largo plazo y con decisión y prontitud, para establecer las palancas que nos servirán para recuperar el ritmo de nuestro progreso.
- 25) Establecer la responsabilidad de cada uno frente a los demás.
- 26) Proteger la libertad y los derechos del hombre.

Durante la comparecencia tuvo lugar una sesión de preguntas y respuestas donde se cuestionaron los aspectos más importantes y tras venciones de la iniciativa, sin embargo a mi parecer cuatro intervenciones fueron las que tocaron la cuestión medular de la iniciativa de reformas y adiciones al Art. 115 de la Constitución General de la República.

La primera fué la de la Señora Senadora Yolanda Santfes de Baileteros:

Considerando que:

Es la suficiencia financiera municipal indispensable para lograr el fortalecimiento municipal.

Las finanzas públicas del municipio, del estado y la Federación - deben coordinarse y desarrollarse en forma armónica, en recíproco respeto y apoyo dentro de sus propios niveles.

Es fundamental el señalamiento constitucional de la competencia - municipal en cuanto a todas las fuentes de ingreso, sin dejar renglones tributarios al arbitrio de la buena o mala voluntad de las legislaturas estatales.

Que es necesario reconocer que hasta ahora ha faltado uniformidad en cuanto al monto y procedimiento para distribuir las participaciones entre las diferentes entidades federativas federales.

Los municipios en su mayoría no tienen la infraestructura para administrar las facultades comedidas por lo que ante medidas tan trascendentes es básica su adecuada instrumentación atendiendo a las circunstancias de cada estado y municipio. Los programas del gasto público deben basarse en directrices y planes nacionales, estatales y municipales de desarrollo económico y social como mecanismo capaz de unir las decisiones de la política a la acción.

Es muy importante recibir las explicaciones conducentes que usted se sirva hacer, respecto a las razones que determinaron que en la iniciativa no se tomaron en cuenta los ingresos que al municipio le corresponden, por concepto de aprovechamiento, productos, cooperaciones y financiamiento.

Por otra parte señor Secretario, en relación con el Apartado de la fracción IV será muy ilustrativo saber si el texto de la iniciativa tiene el propósito de que la Federación entregue directamente las participaciones a los municipios, sin mediación del gobierno estatal.

Secretario de Gobernación: Señora Yolanda Sentfies, ha tocado usted uno de los puntos más importantes de esta iniciativa.

Obviamente en esta materia, como en todas las demás de esta iniciativa, los textos relativos se manejan en dimensiones de marco general. No es posible establecer para los municipios del país, que son de tan distinta naturaleza económica, política y social bases detalladas puesto que saldrían de la realidad y no sería posible aplicarlas en cada una de las entidades del país.

Por esto a las leyes locales se deja la definición, con mayor claridad, de cada uno de los mecanismos y principios para llevar a cabo las tareas que ahora se asignan.

Es por esto que al señalar el proyecto, cuáles son las fuentes de ingresos para los municipios, se hace de manera general. Al redactarse se consideraron los principios que una definición más general sería suficiente e incluso más amplia, para incorporar todo lo que al municipio corresponde.

Se dice: Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos -

que las legislaturas establezcan a su favor.

De esta manera se emplea una fórmula más general que incorpore - aprovechamientos, productos, financiamientos para que al estable- cer un marco más amplio se queden fuera aquellos recursos que pu- dieran ser del municipio y que en una numeración limitativa que- darían fuera de todas maneras.

Por otro lado, actualmente las leyes fiscales están transforman- do algunos de estos conceptos y empleando otros nuevos. Por --- ello es más conveniente que en el texto constitucional aparezcan los conceptos más sencillos y globalizadores que permitan, a las legislaturas locales, establecer ya con más claridad cuáles son esos ingresos.

Por lo que respecta a su pregunta sobre la entrega directa de - las participaciones por la Federación a los municipios, esto es to queda comprendido de un manera general, en un sistema que se define en la ley que establezca cada una de las legislaturas. - Ha considerado el autor de la Iniciativa, que es necesario esta- blecer una base general para que la distribución de las partici- paciones que la Federación otorga al Estado se pueda hacer en el seno de su Congreso, con la representación de todos sus componen- tes para que allí se haga la distribución equitativa y adecuada que corresponda a cada uno de los estados. Sin embargo, el avan ce fundamental reside en que se obliga, por razón del mandato - constitucional, a los estados de la República a establecer una - ley general que regule este procedimiento.

Al establecer la ley, la Ley General, se hace claro, se hace -- abierto el procedimiento de entrega de estos recursos a los muni cipios y se elimina de esta manera cualquier posible arbitrarie- dad. Se permite así que los municipios y sus habitantes estén - perfectamente enterados de cuáles son los recursos que les co- rresponden de las participaciones que entrega la Federación, y - mediante una regulación general que asegura la equidad y el cong cimiento de la opinión pública, de lo que a cada uno de ellos corres-

ponde" 114/ .

La segunda fué la del Senador Francisco José Madero González:

Senador Francisco José Madero González: Señor Secretario, con esta iniciativa, el Primer Ejecutivo de la Nación, da respuesta a la -- consulta popular planteada durante su campaña.

Ahora bien: la fracción II de la iniciativa, establece como condi ción que las legislaturas de los estados faculten a los Ayuntamien tos a expedir los bandos de policía y buen gobierno, así como re- glos y circulares de observancia general en sus respectivas - jurisdicciones.

Sobre el particular, en lo personal siento que esto es limitativo al sujetar las decisiones de los Ayuntamientos a las legislaturas locales, ya que debe ser la voluntad propia de los ciudadanos, en comunicación con sus representantes municipales y con base en la \_ consulta popular permanente. Es preferible facultar al municipio, a expedir sus propios reglamentos en el ámbito de su jurisdicción sin supeditarlos a las legislaturas locales de los Estados.

Secretario de Gobernación: Señor Senador Madero:

La fracción II que usted señala establece que los ayuntamientos - poseerán facultades para expedir, de acuerdo con las bases norma- tivas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, ban- dos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y -- disposiciones administrativas de observancia general dentro de - sus respectivas constituciones.

Señala usted que considera que es una limitación el que se sometan a una Ley Federal. Quisiera, con todo respeto, responderle que - no se trata de una limitación, sino al contrario, de una ley que -

114/ COMPARECENCIA DEL LIC. MANUEL BARTLETT DIAZ, SECRETARIO DE GO- BERNACION PARA INFORMAR A LA ASAMBLEA DEL SENADO DE LA REP. - SOBRE LA INICIATIVA DE REFORMAS Y ADICIONES AL ART. 115 CONS- TITUCIONAL PROMOVIDA POR EL PRESIDENTE DE LA REP. Edición de la Coordi- nación de Información y Relaciones Públicas del Sen. de la Rep., 1982, Mé- xico, pags. 22-26.

asegure su vigencia y que asegure el ejercicio auténtico auténtico de este derecho por los municipios.

De acuerdo con las constituciones actuales, un número de ellas, -- restringen en verdad esta facultad de los municipios al atribuirle al Congreso Local la legislación de referencia. Otras establecen otro tipo de sistemas de limitación que impiden que el ayuntamiento ejerza libremente su facultad de emitir estos reglamentos, circulares y ordenanzas municipales.

Precisamente lo que esta reforma persigue es lo contrario de la limitación a las facultades del ayuntamiento, lo que persigue es establecer, a nivel constitucional, una norma que establezca que es una facultad de los ayuntamientos expedir sus reglamentos, sus circulares y sus bandos de policía.

De todas maneras cabría señalar o aceptar lo que usted expresa en el sentido de dejan en total libertad los ayuntamientos para expedir las normas que requiera su gobierno y las normas que demanden sus habitantes.

Sin embargo, no hay que perder de vista en ningún momento, al analizar las diversas piezas del sistema federal, que formamos una República que ha de integrarse de alguna manera; que si bien existen libertades, siempre éstas están circunscritas a otras libertades; que si existe un régimen estatal, éste está regulado por normas que lo incorporan y lo insertan en el sistema federal; que las libertades de los Estados están limitadas por las libertades de la Federación y los derechos y facultades de la Federación; que los municipios, a su vez, tiene que respetar los ámbitos de validez de expresión y de normatividad del estado y la Federación.

¿Cómo es que se da esta integración de la pluralidad en la unidad, o de mantener la diversidad en una unidad republicana en una Nación que integramos todos los mexicanos? Precisamente estableciendo marcos que fijan los ámbitos de acción de cada una de las entidades.

Si esos marcos son democráticos, si esos marcos establecen una libertad amplia de acción, son marcos que permiten el ejercicio de la soberanía o autonomía estatal y son marcos que permitirán el ejercicio de una autonomía municipal.

De dejarse libremente la reglamentación de la vida municipal, - los bandos y las normas municipales, sin ningún marco de referencia, llegaríamos a una pérdida de integración de los propios ayuntamientos en plena libertad el uso de sus egresos; es decir, hacer su presupuesto de egresos y ejercerlo, se mantiene una - norma general que señala una Ley de Ingresos.

De no establecerse estas normas generales a nivel estatal se - crearía una confusión entre los municipios que en lugar de beneficiarlos, crearía una guerra fiscal entre ellos o establecería normas incompatibles con el resto de los municipios.

De esta manera, la Constitución de la República establece la -- unidad de los estados. La Constitución Local y las normas base, las leyes orgánicas y las bases que se establecen para los municipios, logran que se finque una verdadera libertad, se proteja la libertad y se mantenga la unidad de la Federación, que es indispensable para el desarrollo del país" 115/

La tercera fué la del Senador Andrés Henetrosa Morales:

Señor Andrés Henetrosa Morales: Ciudadano Secretario de Gobernación: Oaxaca es, cosa que todos saben, el estado con mayor -- número de municipios. Muchos ayuntamientos, algunos apartadísimos, por años ajenos un poco no sólo a la realidad nacional, -- sino a la propia realidad oaxaqueña. Muchos municipios, muchos ayuntamientos, algunos tan pobres, tan míseros, qué digo míseros, misérrimos, que no recaudan lo suficiente para el pago de una autoridad menor, para un topil digamos para usar un término de la antigüedad mexicana.

En estas circunstancias, señor secretario, ¿cuál va a ser el trato que se dé a estos municipios tan pobres, tan apartados, tan ajenos a la realidad nacional y a la oaxaqueña?

Secretario de Gobernación: Señor Senador Menetrosa: Toca a usted desde luego un tema fundamental en relación con el municipio mexicano. Lo hace Ud. señalando el caso de Oaxaca.

El caso de Oaxaca y la pobreza municipal desgraciadamente no se limita exclusivamente a Oaxaca. Son muchos los municipios del país que se encuentran en situaciones de postración y de total incapacidad económica para resolver sus necesidades más inmediatas, y por lo tanto, de total incapacidad para estructurar un sistema de gobierno con las características que requiere una comunidad moderna, en el sentido de que trata de estructurarse en estas reformas constitucionales.

En efecto, esa es la realidad de México, la realidad de un país que tiene o que puede mostrar grandes avances, de un país moderno en una porción importante pero que también muestra lacerantes limitaciones y retrasos que a todos nos preocupan.

La Reforma Municipal que se ha emprendido persigue objetivos muy claros de modernización municipal, de protección democrática y de aseguramiento de fuentes de ingresos entre otras.

Por eso el caso de los municipios que usted señala, tendrá que ser visto en el otro ámbito, en el ámbito más elevado de la Constitución: aquel que señala la como obligación del gobierno de la República y del Estado mexicano atender a la justa distribución del ingreso.

En el ámbito donde se señalan los aspectos económicos y sociales le corresponde al estado promover el desarrollo social; en el ámbito donde se obliga al estado a distribuir, a promover, a desarrollar - el beneficio de esa gran masa de población que se encuentra marginada.

Ya en el presupuesto de la Federación existe, además de los renglones tradicionales, un renglón de desarrollo regional. Es donde se escribe el trabajo de los instrumentos para el desarrollo de las zonas marginadas y se presupuesta todo el esfuerzo que se va a canalizar para ellas.

Por otro lado, existe un renglón en la fracción V que se propone y que se relaciona con los otros instrumentos de modernización tanto del gobierno municipal como de la Federación, la realización y celebración de convenios entre Federación, estado y municipios, para que los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estén 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 regulación de la tenencia de la tierra urbana, otorgar licencias, permisos para construcciones y establecer, de alguna manera, compromisos entre los diversos municipios y convenios para poder ayudar.

Uno de los tantos apartados de esta reforma señala algún camino que podría ser utilizado, además de lo que he señalado como política social del gobierno, para fortalecer a los municipios del Estado de Oaxaca. Es decir, la realización de convenios entre ellos para poder efectuar en conjunto, con base en el apoyo de los programas regionales, el aceleramiento del desarrollo social de cada una de las entidades.

De esta manera se podría superar la situación actual y encaminar a los municipios, integrados regionalmente en un estado de apoyo por la Federación, a lograr el sueño de un municipio libre; que aporte justicia para todos sus habitantes " 116/

Y finalmente la cuarta fué la del Senador Rigoberto Ochoa Zaragoza:

Senador Rigoberto Ochoa Zaragoza: Señor Secretario.

Hay una aparente incongruencia entre la Fracción X del Art. 73 de la Constitución y la Fracción IX de la Iniciativa de Reforma al Artículo 115, en cuanto que la primera faculta al Congreso para legislar en toda la República, y expedir las leyes del trabajo reglamentarias del Art. 123, en tanto que en la Iniciativa se les da esas atribuciones a las legislaturas locales.

En tal virtud, quisiera yo suplicarle nos explicara de qué manera pudiéramos interpretar y resolver esta contradicción entre ambos ordenamientos.

Secretario de Gobernación: Señor Senador Ochoa, este es un tema realmente interesante, que se ha debatido durante muchos años.

En efecto, el Constituyente de 1917 estableció como facultad de la Federación y de los estados, la de legislar en materia de trabajo.

Si bien el Art. 123 establecía las bases más avanzadas de aquella época para regular las relaciones obrero-patronales, al llevarse a la práctica este ordenamiento constitucional se encontró con muchos obstáculos porque precisamente se trataba de hacer la revolución en las relaciones económicas del pueblo mexicano, se trataba de acabar con un régimen de explotación que se había impuesto durante largos años.

Establecidos los principios a nivel constitucional, la aplicación de ellos, en los estados, corrió diferente suerte.

Recordará usted que en algunos estados no se legisló en materia de trabajo. Y no se hizo para no enfrentarse el problema que significaba.

En otros estados se legisló en esa materia violando los ordenamientos y las bases, los principales y las garantías mínimas que establecía el Art. 123.

Y en otros, se legisló de una manera tan radical, que creó problemas a los otros estados, y estableció bases que superaban, desbordaban los principios del 123, y creaban situaciones aberrantes -- que no correspondían a la estructura política y económica que la propia Constitución de 1917 había establecido.

En esta situación, en 1929, se planteó la federalización de las relaciones de trabajo. En esa reforma histórica se estableció la reforma al 123 y se estableció la reforma al Artículo 73, Fracción X, para facultar al Congreso a legislar en toda la República en materia de trabajo. Antes de eso el Congreso de la Unión sólo tenía facultad para legislar en toda la República, y surge así como resultado de esta reforma, la primera Ley Federal del Trabajo en México, y el inicio de la gran transformación sistemática, ordenada, definitiva y con el apoyo de los sectores obreros, fundamentalmente, para transformar las relaciones obrero-patronales en el país.

Todo un sector de los trabajadores mexicanos quedó en un estado de indefinición durante largos años; el sector de los trabajadores al servicio del Estado.

Hubo que pasar mucho tiempo, para llegar a la segunda reforma que establece el Apartado B del Artículo 123; que fue el principio -- del establecimiento de relaciones justas entre el estado y sus trabajadores. Se creó una situación dual en las relaciones de trabajo: Apartado A y Apartado B.

Apartado A, que trajo tantos beneficios, y los sigue trayendo para los trabajadores de México; Apartado B que trajo beneficios, y los sigue trayendo para los trabajadores al servicio del Estado.

Resulta que el Apartado A se refiere a las relaciones de patrones y trabajadores. El Apartado B, dice en su encabezado, se refiere a las relaciones de trabajo entre el estado federal y sus trabaja



dos. Sé que algunos sectores obreros en algunas centrales tienen esta idea. Pero sabemos también que la existencia del A y del B han protegido a los mexicanos, y los siguen protegiendo, han creado Instituciones de salud, de seguridad, han protegido salario, han llevado a cada uno de los mexicanos que trabajan para el Estado, seguridad y justicia en la medida de las posibilidades del Estado mexicano.

Luego entonces, si nosotros nos abstenemos de regular las relaciones entre los trabajadores al servicio de los estados y de los municipios, en aras de un principio o de una discusión doctrinal, vamos a seguir sin proteger, a cerca de dos millones de trabajadores mexicanos.

El Presidente de la República por eso establece en esta fracción X el principio de que los estados legislarán para proteger a sus trabajadores, y a los trabajadores de los municipios conforme a principios generales que están allí establecidos. Y obviamente, como todo artículo constitucional, tiene que ser interpretado en relación con los demás de la Constitución. Cualquier legislación que sobre este particular hagan los gobiernos de los estados, tendrá que tomar en cuenta, la supremacía de la Constitución General y los principios generales establecidos como bases mínimas en el artículo 123.

Es una medida que está inscrita en la Constitución, que no ríñe con los principios constitucionales, porque repito, hay un Apartado A, un Apartado B, y que si bien en la fracción X del Artículo 73 existe un precepto que señala que es facultad exclusiva de la Federación el legislar en relaciones laborales, puede interpretarse, como se interpretó la primera, que se refiere a la legislación federal, y a aquella comprendida en los Apartados que con toda claridad señala la Constitución.

La inclusión de una fracción IX en el Art. 115 vendría a darle otro sentido y una interpretación adecuada a los objetivos que se persiguen.

Esa es, en términos generales, mi respuesta a su pregunta, Señor Senador" 117/.

6.3 Dictamen de las Comisiones correspondientes de la Cámara de Senadores Sobre la Iniciativa de Decreto que Pretende Reformar el Art. 115 Constitucional.

En la Sala de Comisiones "Miguel Ramos Arizpe de la H. Cámara de Senadores, el día 23 de diciembre de 1982, las Comisiones Unidas Primera de Puntos Constitucionales, Segunda de Gobernación y Primera de Planeación de Desarrollo Económico y Social después de analizar la iniciativa de Derecho que pretende reformar el Art. 115 de la Constitución Política, hacen suyos los argumentos de la exposición de motivos de dicha iniciativa y comparten la filosofía jurídica y política que los orienta, por lo cual emiten un Dictamen en que destacan los siguientes lineamientos:

Para llevar a efecto la descentralización de la vida nacional así como de la democratización integral de nuestro país como demandas políticas del pueblo mexicano recogidas por el Presidente de la República mediante consultas populares durante su campaña.

Es necesario fortalecer el federalismo y las instituciones municipales, con el objeto de que se atiendan mejor los problemas de la comunidad municipal, adoptando métodos jurídicos que propicien la participación popular y que confieran al municipio mayor seguridad y recursos económicos así como políticos para el mejor desempeño de las tareas propias de sus Ayuntamientos. Y esto porque es el Municipio, incuestionablemente la célula política de todo Estado y en el caso de México constituye una institución arraigada fuertemente en nuestra historia.

El Congreso Constituyente de Querétaro, ratificó el federalismo como decisión política fundamental y reconoció al municipio como la base territorial, política y administrativa de nuestra República.

ca. Empero, como lo manifiesta el propio Presidente de la República nuestra práctica política dió al federalismo una dinámica centralizadora que ha perjudicado al municipio en su capacidad y en sus recursos para desarrollar plenamente la vida de sus habitantes, por ello, indica el Titular del Ejecutivo Federal: es indudable -- que ha llegado el momento de revertir la tendencia descentralizada, confiriendo seguridades y mayores atribuciones al municipio para hacer efectivo el fortalecimiento de nuestro sistema federal.

Fortalecer al municipio no es perjudicar a la Federación, sino enriquecerla, ya que se propicia la participación popular y se pone mayor empeño en satisfacer los requerimientos sociales, contribuyendo así al progreso general de toda la República.

Una vida municipal consciente es la mejor aula de la democracia. - Fortalecer la democracia de los municipios es fortalecer la democracia nacional.

El Art. 115 que se propone guarda el mismo espíritu y la misma esencia que el texto aprobado por el Constituyente Social de 1917.

Lo importante de la Reforma estriba en dos aspectos sobresalientes: el reconocimiento de mayores facultades y atribuciones a los Ayuntamientos de los municipios y la reestructuración lógica del precepto para exponer con detalle y claridad las innovaciones que se pretenden.

Así las reformas a la fracción I apoyan y robustecen la estructura política de los Ayuntamientos y consagran un principio de seguridad jurídica para garantizar la efectiva autonomía política de los municipios, contribuyendo a robustecer el federalismo que nos une en la diversidad. Sin embargo, las comisiones han considerado conveniente modificar el último de sus párrafos.

La ratificación en la fracción II de la iniciativa, de la personalidad jurídica de los municipios, queda debidamente complementada y robustecida con el agrado de que éstos manejarán su patrimonio conforme a la ley.

La fracción III de la iniciativa es reconocida y aceptada tal cual fué presentada.

La fracción IV fué aceptada íntegramente por las comisiones dictaminadoras argumentándose que se orienta a lo que por origen ha correspondido siempre al municipio que es la facultad de administrar libremente la hacienda municipal que se enriquece notablemente al conformarla con contribuciones y participaciones que el propio texto enumera.

Sobre la fracción V se estuvo de acuerdo que por otorgar facultades de un extraordinario alcance que ponen las bases para consolidar a los municipios como los más fuertes puntales del desarrollo nacional, debería aprobarse tal cual como la presentaba la Iniciativa Presidencial.

Las fracciones VI y VII no son justificadas por las Comisiones competentes.

La fracción VIII es aceptada como se encuentra redactada en la iniciativa, aduciendo que constituye un avance de extraordinario valor político ya que se confirma que la democracia ha de atender más a los factores cualitativos que a los de orden cuantitativo - que no son sino indicadores estadísticos de esencias profundas.

La fracción IX fué acogida con beneplácito por las Comisiones redactoras ya que argumentaron que superaba vicios derivados de que, sin apoyo literal en los Apartados A) y B) del artículo 123 de la Constitución, los Estados han legislado siempre bien para regular las relaciones con sus trabajadores y las de los municipios con sus servidores. Además no se está violando la fracción X del artículo 73 Constitucional, ya que esta no puede interpretarse fraccionadamente sino como un orden jurídico total, sin embargo, por estas razones y evitar confusiones, las comisiones redactoras han preferido cambiar la redacción del primer párrafo de la fracción IX de la iniciativa para que sea con base en el artículo 123 Constitucional y sus leyes reglamentarias, con las que expidan las legislaturas estatales leyes que regulen las relaciones de trabajo entre

los Estados y sus trabajadores y que esas reglas comprendan así mismo a los trabajadores municipales y sus relaciones con los ayuntamientos. Así estas comisiones han considerado que la redacción propuesta a la fracción IX contenida en un solo párrafo, asegura por un lado la sujeción de las legislaturas locales a las normas de la Constitución General de la República, y por el otro la necesaria flexibilidad para que las normas que deriven de ellas contemplen las características y peculiaridades de la legislación laboral de los servicios públicos de cada entidad y de los municipios.

Posteriormente y por las razones anteriores, las Comisiones que suscribieron se permitieron proponer a la Asamblea, la aprobación del Proyecto que reforma y adiciona el Art. 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los siguientes términos:

#### D E C R E T O

QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- a) Agua potable y alcantarillado
- b) Alumbrado público
- c) Limpias
- d) Mercados y centrales de abasto
- e) Panteones
- f) Rastro
- g) Calles, parques y jardines
- h) Seguridad pública y tránsito, e
- i) Los demás que las Legislaturas Locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

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

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

- a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales

les, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, -- traslación y mejora así como las que tengan por base el -- cambio de valor de los inmuebles.

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

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

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

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

Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de Ingresos de los municipios y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

- V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estas 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 esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

- VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.
- VII. El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.
- VIII. Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años.

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

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

Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato:

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

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

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

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

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

De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios.

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

convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

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

#### T R A N S I T O R I O S

ARTICULO PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor al siguiente día de su publicación en el "Diario Oficial de la Federación".

ARTICULO SEGUNDO.- El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en el plazo de un año computado a partir de la vigencia de este Decreto, procederán a reformar y adicionar las leyes - federales así como las Constituciones y leyes locales, respectivamente, para proveer al debido cumplimiento de las bases que se contienen en el mismo. Las contribuciones locales y las participaciones a que se refieren los incisos a) al c) de la fracción IV, se percibirán por los Municipios a partir del 1o. de enero de 1984", 118/

#### 6.4 Ponentes del 15 de Febrero de 1983 en Apoyo a las Reformas de 1982

El 15 de febrero de 1983 se llevó a cabo en el Auditorio del Instituto Nacional de Fomento para la Vivienda de los Trabajadores un seminario sobre las reformas y adiciones al Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en donde con notados juristas analizaron los diversos aspectos concernientes al actual régimen municipal.

---

118/ Dictamen de Reformas al Artículo 115 de la Constitución. Asambleable en la Cámara de Senadores de fecha 23 de 1982.

José Sanz Arroyo apuntó: "El Presidente de la Madrid ha postulado que si concebimos a la nación como la suma dinámica de sus partes, hemos de preocuparnos por el buen funcionamiento del municipio que constituye el núcleo primario del poder político y la institución más cercana a los hechos de los ciudadanos.

Esta tesis destaca su elevada visión política ya que retoma con -- voluntad renovadora la decisión fundamental del Constituyente del 17 y se define al municipio como célula política y estructura jurídica básica conforme a la organización del Estado Mexicano.

Esta reforma ya vigente recoge los pensamientos de algunos Constituyentes progresistas del 17 que pugnaron por establecer la autonomía económica del municipio, por fortalecer la autosuficiencia en -- sus finanzas, para dar un verdadero sustento a su libertad política. Exige fortalecer el ejercicio de la democracia y descentralización de la vida nacional, mediante el perfeccionamiento de nuestro sistema federal, que refuerce la capacidad de los gobiernos de los Estados e impulse a la institución municipal como la forma más dinámica de organización territorial, política, económica y administrativa de la sociedad.

Estas reformas son de una importancia fundamental para lograr un -- desarrollo nacional más equilibrado y la democratización integral de la sociedad".<sup>119/</sup>

El Dr. Jorge Carpizo al referirse sobre la Evolución y Perspectiva del Régimen Municipal en México estableció: "En cuatro siglos y -- medio el municipio mexicano sólo ha sido de nombre y no en la realidad. Primordialmente por una razón: Porque no ha tenido los -- recursos económicos suficientes para poder vivir, y como dijo el -- Congreso Constituyente de 1916-1917 con toda claridad, y que lo -- reitera la Iniciativa Presidencial de diciembre de 1982, el municip

<sup>119/</sup> Seminario Sobre Reformas y Adiciones al Artículo 115 de la -- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 15 -- de Febrero de 1983 en el Auditorio del Instituto Nacional de Fomento para la Vivienda de los Trabajadores. Versión estenográfica. México.

pio sin recursos económicos tampoco tiene autonomía política.

Ahora me voy a referir brevemente a algunos de los principales -- aspectos de las reformas al Artículo 115 que propuso el Presidente de la República en diciembre de 82 y que después de seguirse el -- procedimiento que marca la Constitución son parte de ella a partir del 3 de febrero de este año.

En primer lugar, las reformas establecen reglas y criterios generales porque los municipios son muy diferentes entre sí en lo económico, lo político y lo social. Para mí, esto es una virtud. Pero a su vez las constituciones locales y las leyes orgánicas irán precisando esas bases de acuerdo con las peculiaridades de esos municipios.

Se uniforman en todo el país los procedimientos para la suspensión, desaparición o revocación de ayuntamientos o de lagunos de sus miembros cuando exista causa grave prevista en la ley. Para estos -- casos se otorga el derecho de audiencia y el quórum de votaciones -- calificado. Es decir, necesita del acuerdo de las dos terceras -- partes del total de las legislaturas locales. Este quórum de votaciones es muy importante en congresos integrados por los diputados de diversos partidos políticos y constituyen una garantía de su -- exacta y correcta aplicación.

Yo estoy de acuerdo en cómo quedó redactado, por las siguientes -- razones: porque era necesario, porque las constituciones locales -- han regulado estos aspectos de la más diversa forma, no ha habido -- derecho de audiencia. Pero a mí lo que más me gusta del precepto es que siendo algo tan delicado se busque un quórum muy calificado, las dos terceras partes de todos los legisladores. No de los legisladores presentes, de todos los legisladores. Y como están interrumpiendo los congresos locales va a ser casi imposible que se pueda -- aplicar esta fracción si no está de acuerdo alguna parte por pequeña que sea de la oposición. Por eso creo que esa fracción hay que leerla con mucho cuidado y nos daremos cuenta que es un avance a -- lo que existe hoy en día.

Se establecen rubros económicos a favor de las haciendas de los -- municipios, con la finalidad de fortalecerla. Para mí esto es lo más importante de la reforma, que quien escribió la reforma hizo un análisis y piensa y opina que con los rubros económicos que se están escribiendo en la Constitución los municipios van a tener un principio de autonomía económica. En general se le ha dado a los municipios todo lo relacionado con el impuesto predial, las participaciones federales y los ingresos por la prestación de los servicios públicos a su cargo.

Esto es la columna vertebral, lo más importante, en mi opinión, de toda la reforma.

Pero ahora viene otro aspecto, la fracción décima y que es la última de estas reformas, en el primer párrafo constitucionalmente es nuevo, en la realidad no, lo único que se hace es llevar al nivel constitucional una práctica que han sido los convenios únicos de coordinación. La Exposición de Motivos de la Iniciativa Presidencial, nos dice que esta fracción tiene por finalidad desconcentrar y descentralizar recursos y acciones de la Federación hacia todas las regiones del país. En esto yo creo que nadie puede discrepar, ya que un país de la dimensión, complejidad y de identidad como el nuestro, no puede seguir manejado a través de un proceso centralizado de decisiones; completamente de acuerdo, pero aquí sí veo un problema que se los quiero dejar a ustedes para que lo mediten, y el problema es, el Estado Federal Mexicano tal y como está concebido y estructurado en la Constitución, tiene un sistema rígido para dividir la competencia, esto quiere decir que nuestra Constitución considera en el Artículo 16 que es una garantía individual el principio de la autoridad competente; en este país no puede haber contradicción entre ley federal y ley local, lo que pasa cuando existe una aparente contradicción, debemos hacernos una pregunta, cuál es la autoridad competente si aplicamos esa ley pues no puede haber ninguna contradicción.

Todo el principio de división de competencias en nuestro estado -- federal, debe estar únicamente en la Constitución y a mí me preocupa mucho que existan leyes secundarias que dividan la competencia

a que la precisen, también me preocupa y no lo puedo ocultar, que esto se haga a través de convenios, es más, el segundo párrafo -- del Artículo 115 está muchísimo mejor redactado que el primero, -- porque en el primer párrafo se dice en forma genérica, que todas las funciones y eso sí me preocupa, y en cambio, en el segundo -- párrafo que es este tipo de convenios que van a poder hacer los -- estados con los municipios, se redactó mejor y fue más preciso por que no se usó el término genérico de funciones.

En términos muy generales estas son las reformas:

Las perspectivas que veo; yo creo que la reforma es buena, yo creo que si se lleva a la realidad la reforma el país puede cambiar, lo más importante es, ya tenemos estos aspectos en la Constitución, -- ahora se necesita que sean una realidad, que se apliquen en la realidad, y por qué van a cambiar? porque un municipio autónomo económicamente va a dar como resultado un municipio autónomo políticamente y si en el municipio, que es el primer indicio, que es el primer escaño de la democracia, si en el municipio que es el núcleo político básico existe autonomía política, esto ayudará a perfeccionar -- políticamente los otros dos niveles de gobierno, es decir, el nivel de las entidades federativas y el nivel federal.

Luego estoy de acuerdo y creo que era lo más correcto para tratar -- de forzar la realidad, no de arriba hacia abajo sino de abajo hacia arriba, del núcleo básico que es el municipio, hacia arriba. Y mi perspectiva es, ojalá, y esto no es problema sólo de los gobernantes sino también de los gobernados, todos tenemos que hacer que -- esas reformas se apliquen y se anliquen bien en nuestro México". <sup>120/</sup>

El Lic. José Gamás Torruco sobre Federación y Municipalismo dijo:-- "El municipio es una unidad política dentro del Estado, dispone de una esfera particular de competencia. Pero el municipio no está -- separado del Estado, sino por el contrario, integrado a su estructura.

El problema fundamental que presenta la relación del Estado con el municipio, es indudablemente preservar la integridad de aquél sin sofocar la libertad de éste.

Dos son los sistemas que se han ideado para regular dicha relación: el centralizado y el descentralizado. La relación es centralizada cuando se presentan las siguientes características:

Primero: Los órganos municipales están encuadrados dentro de una estructura jerárquica, forman parte del gobierno nacional y se escalonan en tal forma que existe una clara dependencia con respecto a los órganos nacionales.

Segundo: Facultades otorgadas a los órganos del Estado son sumamente amplias, por lo cual la esfera de acción de los órganos municipales es notoriamente reducida.

Tercero: Los órganos municipales aplican en gran medida el orden nacional y son primordialmente ejecutores de él.

Cuarto: La integración de los órganos municipales puede hacerse por la voluntad popular pero también a través de otros medios.

Este sistema estuvo vigente en México en diversas etapas de nuestra historia, con resultados nefastos, ya que fue usado como instrumento de presión municipal.

Por el contrario, la relación es descentralizada cuando se presentan las siguientes características paralelas a las anteriores enunciadas:

Primero: Los órganos municipales están libres de relación jerárquica. No hay intermediarios entre los órganos nacionales y los locales.

Segundo: Los órganos municipales están dotados de amplia competencia por lo que la mayor parte de las decisiones que afectan al municipio son tomadas por las autoridades del mismo.

Tercero: Los órganos municipales aplican el orden nacional pero también el orden propio. Expiden y aplican su propio bando de policía y buen gobierno.

Cuarto: Vertebración de los órganos municipales que hacen invariablemente por la voluntad popular.

El municipio presenta problemas de mayor complejidad cuando está situado en un Estado que como el nuestro es de tipo federal. En efecto, la relación de municipio dentro de esta estructura es doble. Por una parte con los órganos de gobierno del Estado miembro de la Federación que se localizan y por la otra, con los órganos de la propia Federación.

En nuestro Derecho Constitucional el entorno normativo del municipio, queda determinado en la siguiente forma: la Constitución Federal crea al municipio como institución, fija las bases fundamentales sobre las cuales las Constituciones de los Estados van a estructurar su régimen municipal, reglas que operan como restricciones a la autonomía de las entidades federativas y establecen los principios políticos que deben inspirarlos.

La Constitución de cada uno de los Estados miembros de la Federación, preveo las características de sus propios municipios y las reglas relativas a la distribución de competencias entre órganos estatales y municipales, pero todo ello subordinándose a los lineamientos trazados por la Constitución Federal.

Las Leyes Orgánicas Municipales expedidas por la Legislatura del Estado, organizan a detalle las corporaciones locales.

Dentro de un régimen federal las características de descentralización municipal deben ser sólidas si se quiere preservar la integridad del sistema. Uno de los principios fundamentales del federalismo es el que debe hacer una zona significativa de competencia entre la Federación y los Estados, de otro modo no habría una verdadera descentralización.

El papel de la Constitución Federal en reforzar al Municipio Libre es determinante. Corresponde a la norma fundamental fijar las bases de la estructura municipal, lo cual significa señalar en beneficio del municipio, restricciones a la autoridad estatal.

Hemos señalado cuatro elementos de la descentralización municipal: hay que comentarlos brevemente a la luz de las reformas.

Primero: Los órganos municipales están libres de relación jerárquica. No hay intermediarios entre los municipios y los Estados. Desde sus orígenes la Constitución Federal estableció como principio el Municipio Libre. La prohibición que contiene el texto y que -- todavía están vigentes, de que existan autoridades intermedias -- entre el municipio y el gobierno del Estado, tiende a evitar la -- creación de las prefecturas, dichas instituciones se utilizaron -- con fines de control político.

El nuevo texto constitucional no recoge en esta parte pero sí permite la coordinación de asociaciones entre municipios, en el momento actual indispensables para la prestación de determinados servicios.

Las constituciones estatales en muchos casos establecían relaciones jerárquicas, así como la facultad de un gobierno para declarar desaparecidos los ayuntamientos. Normas ambas atentatorias a la libertad municipal.

Además, contenían una clara violación al principio de que toda responsabilidad oficial amerita un juicio en el que se garanticen las normalidades del procedimiento.

El nuevo texto establece en primer término el principio de legalidad, condicionando la desaparición a las causas que establezca la ley local, da oportunidad a los ayuntamientos de arrear su defensa y otorga la facultad a la Legislatura del Estado.

Por otra parte se establece un procedimiento rígido.

Segundo principio, los órganos municipales deben tener amplia competencia. La descentralización municipal consagra en el Texto Constitucional no había venido operando por lo que la competencia que se otorgaba a los municipios era muy reducida.

El nuevo Artículo 115 determina para el municipio los servicios y establece una competencia mínima y sobre todo le da fuentes propias de ingresos, lo que realmente cimienta su autonomía.

Por otra parte, que los Presupuestos de Egresos serán aprobados -- por los propios ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Tercero: Los órganos municipales exigen y aprietan su propio bando de policía y buen gobierno. La descentralización en la creación del orden jurídico existe en tanto que corresponde al Consejo Municipal o Ayuntamiento crear la ordenanza o bando de policía que constituye la regulación interna de la corporación local.

El Artículo 115 reformado, da esta facultad que en innumerables -- casos se arrogaban a las Legislaturas Locales o los propios municipios.

Cuarto: La integración de los órganos municipales invariablemente por la voluntad popular. La reforma lo consigue con la evolución de nuestro esquema democrático estableciendo la representación proporcional en todos los municipios, independientemente del número de sus habitantes.

Las reformas al Artículo 115 que estamos comentando, afirman la -- institución del municipio libre, aseguran a las comunidades locales fuentes de ingresos propios, normatiza una demanda popular -- expresada con inusitado vigor e innegable justicia, actualizada, -- en fin, las decisiones del Constituyente de Querétaro, de librar -- al municipio libre de sus ataduras seculares.

Existe ya el esquema normativo; se cumple también la voluntad política de hacerlo cumplir". 121/

La Lic. Mo. del Refugio González al hablar sobre Debates sobre el Régimen Municipal nos dejó ver lo siguiente:

"El tema de que yo me ocupa intenta tratar de explicar las causas de lo que ya se ha venido diciendo esta mañana. El municipio en México ha tenido una vida precaria, pero ¿por qué?

Curiosamente en los lugares en donde más hubo una vida comunal, -- municipal, una vida en donde se buscaban los intereses de todos -- los habitantes en una forma más adecuada de satisfacción de sus -- intereses, fue en los pueblos de indios, aunque su sistema no fuera más democrático, que por supuesto carecían de cualquier fuerza política, lo cual hacía que de todas maneras su sistema no fuera -- operante.

En 1808 es el único momento en que los ayuntamientos de la Nueva -- España manifiestan alguna fuerza política.

Debemos recordar que el país al tiempo de su independencia estaba constituido más o menos, no se tienen cifras muy precisas, por -- unos ocho millones de habitantes de los cuáles más de la mitad -- eran exclusivamente indígenas; de los demás, de los tres y medio -- millones que quedaban, algunos blancos y los demás razas mezcladas, de los cuales 18 vigésimas partes de esta cantidad, eran illetrosos.

Desde la Constitución de Cádiz a lo largo del siglo XIX se estableció la figura de los jefes políticos que estaban designados a controlar a las autoridades edilicias. Las razones que se adujeron -- para que estos jefes políticos existieran, y además controlaran a las autoridades edilicias eran: en primer lugar porque agentes del federalismo, pero en segundo lugar porque si se dejaba al municipio libre se podía comenzar y se podía deslizar insensiblemente -- hacia el federalismo lo que era su tendencia natural.

En las discusiones que se celebraron en las Cortes de Cádiz se -- plantean en el tapete de la discusión muchos de los problemas que explica las causas por las cuales el municipio no pudo funcionar --

en el siglo XIX: En primer lugar casi todas estas causas fueron - naturalmente señaladas por los diputados americanos. En primer - - lugar señalaron el hecho de las grandes distancias. Ellos decían que con unas distancias tan grandes era prácticamente imposible -- participar en los ayuntamientos para poder tener una vida en beneficio de la comunidad. Otra de las causas que señalaron los diputados americanos fue la inexistencia de sujetos idóneos para ocupar los cargos de elección y por el otro lado finalmente, el poco interés que existía por la vida municipal. Evidentemente la tendencia que predominó fue la de la institución de los jefes políticos. En España los jefes políticos venían a cumplir una función muy - - importante porque eran la culminación de la política absolutista. Para la Nueva España, naturalmente que esto cortaba de raíz las -- posibilidades de desarrollo del municipio.

Es precisamente el período de discusión de las modificaciones a la Constitución del 36 cuando encontramos una opinión de Mariano Otero que trata de ilustrar sobre lo que está aconteciendo en el - - terreno de la discusión doctrinaria en torno al régimen federal, a la existencia de los municipios y de las entidades federativas. - Otero señala que se está realizando un proceso de identificación - de las capitales de provincia con su régimen local en cuanto ciudades, es decir, el ayuntamiento. Se están invirtiendo los términos, se están atribuyendo a las capitales de provincia, atribuciones que debieran corresponder a los municipios acabando naturalmente con - - ésto con la existencia de los municipios que están alejados de los núcleos urbanos.

Debemos recordar que los hombres del XIX son ciudadanos en el más amplio sentido de la palabra; o sea, nunca salen incluso de las -- ciudades, todas sus discusiones son en las ciudades, no se mueven de las ciudades casi para nada, entonces no es extraño este proceso de identificación en tres esferas de gobierno que no tenían por que estar en esta identificación.

Hasta 56 los municipios habían logrado sobrevivir con dificultades como todos sabemos, pero con alguna prestancia. Le correspondió a la ley de desamortización y después a la Constitución del 57 darles en alguna forma un golpe fuerte del que fue difícil recuperarse.

La ley del 26 de junio de 1856 por la cual se desamortizaron los bienes de corporaciones civiles y religiosas, incluía entre los -- bienes de las primeras, a los bienes de ayuntamientos que habían -- sido llamados durante la época colonial "bienes de propios".

Por otra parte, en la ley se incluía también la desamortización de los bienes de las comunidades indígenas para obligar a reducirlos a propiedad particular.

Por otra parte la Constitución del 57 suprimió las alcabalas.

Otra vez se volvieron a suprimir a lo largo del porfirismo pero de alguna manera una de las fuentes importantes de la hacienda municipal era precisamente la de las alcabalas. Conjuntados estos dos factores, y a más en la confusión menos teórica que práctica, podemos comprender como los municipios y concretamente los ayuntamientos en donde está representado su gobierno, llegaron con muy poca fuerza al porfirismo.

Con Miramón, en 1858, dictó una ley sobre municipalidad que había dejado a los ayuntamientos prácticamente sin funciones, como no -- fueran el desagüe y el alumbrado y todas estas cuestiones, y además sin injerencia en ningún tipo en los fondos municipales.

Durante el segundo imperio siguió la tendencia centralizadora y -- además en esa ocasión era el emperador el que debía dictar o el -- que debía decidir cómo iban a establecerse las rentas municipales.

En el período de 1867 a 1910, se consolidó la tendencia a la absorción de la autonomía de los ayuntamientos de las capitales por los gobernantes o por los gobernadores de los Estados. La ampliación de las atribuciones de los poderes locales y el federalismo fue en detrimento del poder municipal. Esto lo justificaron años después los panegiristas del régimen porfirista, aduciendo que la modernización de las ciudades necesitaba un organismo fuerte que pudiera impulsarla y que naturalmente estos no podían ser los municipios; ellos aducían que la salubridad, el alumbrado, la construcción de edificios, todas estas cuestiones, no podían estar en manos de munici

cipios puesto que no tenían la fuente suficiente para realizar - estas tareas. En las ciudades, pues, los ayuntamientos quedaron - reducidos a realizar las funciones del abasto de la carne, las -- cuestiones relativas al drenaje, las cañerías y algunas otras rela-- cionadas con los parques públicos.

La confusión de rubro se hizo total y definitiva, se mezclaron los conceptos entidad federativa, federación y municipios.

Por otra parte, se tomó la costumbre de que a pesar de que la legis- lación señalaba que el acceso a los cargos edilicios era por elec- ción, se tomó la costumbre de hacer por designación. La razón que se adujo, también 1901, fue que de esa manera se garantizaba la -- presencia de hombres probos, inteligentes y con dotes administrati- vas en los municipios.

Los autores de la época para ver qué era lo que pensaba la doctri- na sobre los municipios se remitían a Ramón Rodríguez, constitucio- nalista que escribió hacia los años de 1875: los consideró reli- -- quias del pasado y se felicitaba muchísimo de que estuvieran en -- proceso de extinción; los consideraba reliquias de un pasado opor- tuno que afortunadamente no volvería a existir en el país.

Los Constituyentes de los años 1916 y 1917, intentaron rescatar al municipio y hacerlo libre; sus esfuerzos fracasaron, las razones - de que esto ocurriera no me toca analizarlas a mí; lo que sí debo ver, es que si comparamos nuestra situación con la que teníamos, - como dice Otero, hace 20 años, veremos que algunas de las causas - que impidieron el desarrollo del municipio se han ido modificando. Recordando los debates de las Cortes de Cádiz, podemos ver que los obstáculos para el correcto funcionamiento de la vida municipal -- son menos; las distancias pueden ser cubiertas en poco tiempo a - través de las redes de comunicación que se han venido construyendo y que ahora sí abarcan buena parte del país; la escasez de los - - hombres idóneos para ocupar los cargos concejiles se abatió a trav- és de la educación, la cual llega, por lo menos en el nivel bási- co hasta los más remotos lugares de la República; las cifras de -- analfabetismo, recuerden lo que señalé hace algunos minutos, se --

han abatido, se han invertido en relación a los que tenfa nuestra-patria al acceder a la vida independiente.

Se está tratando de otorgar a los municipios un régimen y una - - hacienda que les permitan vivir en forma adecuada a las necesidades locales y funcionar en beneficio de la comunidad. El esfuerzo que queda por hacer corresponde realizarlo a todos, poco puede modificar una reforma constitucional por atinada que sea, si no existe - la conciencia de que debemos aprovecharla en beneficio de los inte-reses del común. Esa pues es la tarea que queda por hacer".<sup>122/</sup>

El Lic. Miguel Acosta Romero sobre el Control de la Administración Orgánica dijo: "Es necesario determinar que en un régimen federal-como el nuestro, el municipio tiene una competencia constitucional creada y definida.

El municipio es una institución jurídica de carácter político, eco-nómico, administrativo y social. Base de la división territorial-y de la organización política administrativa de las entidades fede-rativas. Es por ello que las recientes reformas del Artículo 115 Constitucional, traen como consecuencia atribuciones de carácter - político, económico, administrativo y social mucho muy importantes.

Habré de referirme brevemente a las adiciones trascendentales o la reforma más bien trascendental al Artículo 115 Constitucional.

En primer lugar, para el caso de desaparición de un ayuntamiento,- o el procedimiento no había estado establecido con claridad en las constituciones locales. Estimo que ahora el procedimiento, como - lo señaló el Doctor Carpizo, garnatiza dentro de la pluralidad - - política que ya también tienen los ayuntamientos, un procedimiento unitario en todas las entidades de la República. Siento que esta adición de carácter estrictamente político, dará mayor estabilidad y mayor seguridad no sólo a los ayuntamientos y a los miembros de éstos, sino también a los administrados, a los gobernados que - -

sabrán siempre que tienen un sistema o un procedimiento político de desaparición del poder municipal, qarnalizado en la propia Constitu<sup>u</sup>ción.

Creo yo a mi modo de ver las cosas, que hay dos reformas muy trascendentes en este proceso legislativo, que son las fracciones II y IV, que hacen referencia, la primura que los municipios estarán -- investidos de personalidad jurídica, que manejarán su patrimonio -- conforme a la ley. Si enlazamos esta fracción con la fracción IV, -- que habla de la hacienda municipal y cómo está constituida la hacienda municipal, ya encontramos una garantía de que los municipios tendrán una libertad plena de manejar su patrimonio y su hacienda, -- pues como está establecido anteriormente se discutía mucho qué es lo que integraba la hacienda municipal; había opiniones en todos los -- sentidos que eran nada más los ingresos tributarios a que era todo el patrimonio.

De acuerdo con estas dos fracciones, ya hay libertad. ¿Por qué? -- Muchas veces los gobernadores y las legislaturas locales impedían a los municipios el manejo de su patrimonio propio, el realizar obras públicas, el realizar obras para servicios públicos, el disponer de los bienes municipales, tenían que pedir permiso en algunos casos o al gobernador o a las legislaturas locales, mediante el respectivo -- decreto de desafectación, en algunos casos de ciertos créditos otorgados por BAHORRAS, la desafectación del dominio público y esta -- posición el dominio privado, para afectar los edificios públicos -- hipotecas, cosa que en nuestros días ya no se justifica. Creo que es parte del pasado. Esta es una reforma trascendental porque a -- partir de ahora los municipios podrán disponer libremente no sólo -- de su hacienda, de sus ingresos tributarios y participaciones en -- ingresos federales, sino muy importante, de patrimonio.

Siento que las reformas recientes a la Constitución, a la Ley de -- Responsabilidades de Funcionarios, y más que nada la necesidad de -- formar funcionarios municipales capacitados, preparados, conscientes de su calidad de servidores públicos, es lo que dará la garantía para administrar propiamente y en forma eficaz y conforme a la ley el patrimonio municipal.

Otra cuestión importante es la posibilidad de que los municipios de un mismo Estado, a través de acuerdos entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley podrán coordinarse y asociarse para la prestación de estos servicios.

Esto va fundamentalmente en una línea que debíamos reconocer que es altamente conflictiva en la realidad mexicana.

En administraciones importantes municipales como Guadalajara, Monterrey, Ciudad Juárez, que tienen una estructura administrativa - enorme, en la que vemos la administración pública proliferante, el aparato administrativo es muy importante.

Pero junto a estas grandes urbes, estas grandes concentraciones - demográficas que demandan ingentes recursos y servicios públicos -- eficientes, encontramos municipios como: el Estado de Oaxaca con -- 575 municipios, en que 35 municipios se llaman del mismo nombre, -- que no tienen vida propia, que no pueden prestar servicios municipa- les propios, que no tienen una tipología municipal, se duda mucho, -- yo lo dudo, de que esos municipios tengan autonomía administrativa, política y financiera.

Lo mismo algunos municipios del Estado de Tlaxcala.

La reforma constitucional por sí misma, creo que no va a modificar esta estructura, aunque da las bases para ello.

Yo siento que esto es de conciencia nacional que participativamente todos entremos en una reforma a fondo del municipio, para de alguna manera reestructurar éste.

Este es uno de los retos fundamentales del futuro, y creo sinceramente que la reforma actual habrá de complementarse con un esfuerzo -- participativo de convencimiento nacional de hacer una revisión de -- la tipología municipal.

Por lo que hace a las atribuciones, no creo que valga la pena que -- insista. Por primera vez en nuestra experiencia, ya la Constitución

señala fuentes de ingresos propios, cosa que también habíamos estado solicitando los académicos desde hace mucho tiempo, y que es un avance indudable que permitirá establecer definitivamente la autonomía municipal.

No puedo dejar también de comentar una cuestión muy importante, -- desde hace muchos años nos preocupaban las relaciones laborales de los trabajadores de las entidades federativas y de los municipios.

Efectivamente está en el 115 y no en el 123 Apartado B y Apartado C del 123, de alguna manera por primera vez ya los trabajadores de las entidades y municipios tendrán un régimen legal que será motivo de la legislación local, también comparto el criterio del Dr. - Carpiño de que esta legislación deberá ser con base en el artículo 123 Apartado B de la Constitución. No creo que haya una lógica -- jurídica que nos impusiera el Apartado A, ya que las entidades y los municipios no son empresas comunes y corrientes y mucho menos -- empresas estatales.

Siento que todo esto nos lleva a establecer lo que podríamos llamar, a partir de ahora un nuevo municipio, un municipio autónomo.

A partir de ahora creo que habrá una nueva tónica de vida municipal.

Estas adiciones que ya se elevaron a rango constitucional, nos presentarán nuevas perspectivas. Es pues acertada la reforma, y ha -- recogido, creo, la realidad municipal como una necesidad que había sido expuesta". 123/

El Lic. Mario Helgar Adalid sobre el Desarrollo Económico del Municipio comentó:

"Hablar de desarrollo económico de los municipios mexicanos lleva a la necesidad de conocer el diagnóstico sobre sus condiciones. Para cualquier análisis municipal debe partirse de una tipología pues -

123/ IDEM.

generalizaciones son imposibles cuando las disparidades son la - - regla y la constante. Existe una nutria desigualdad económica -- del municipio mexicano: los municipios ricos, que son unos cuantos, tienen un alto grado de desarrollo económico, los niveles de ingresos son elevados, coinciden generalmente con ciudades importantes -- donde hay elevadas tasas de concentración: concentración de recursos financieros, concentración de recursos materiales, concentración de recursos técnicos. Los municipios pobres, son más numerosos y no hay recursos financieros suficientes, ni recursos materiales, ni recursos técnicos; existe desempleo y generalmente las - - actividades que realizaron son primarias; no existe industrialización y una de las características que menos favorece el desarrollo equilibrado es la emigración hacia los municipios concentradores.

Los municipios ricos cada vez concentran más riqueza y recursos y los pobres por el contrario cada vez se encuentran en peores condiciones. El desarrollo tiende a ser mayor y más acelerado en los - - municipios ricos, mientras que en los pobres es al revés. Por - - otra, la concentración en unos cuantos centros genera la pobreza y la dispersión de otros. Como sucede en la economía internacional: la riqueza es la causa y origen de la pobreza de los pobres.

Sin embargo, así como en la comunidad internacional ha surgido lo que se llama "el despertar de la conciencia" y que es la preocupación de los países ricos por la situación de los pobres y la toma de conciencia de los países pobres de que viven situaciones económicas injustas, ese despertar se ha dado en nuestro medio municipal.

#### Diagnóstico Municipal

El ayuntamiento de Guadalajara maneja un presupuesto de 1361 pesos por habitante, y el de Mérida 5002 mientras que el de San Lorenzo, Oaxaca de \$ 2.40.

El ayuntamiento de Hermosillo tiene un empleado por 216 habitantes, Malinaltepec y Alcozauca en Guerrero deben atender respectivamente 2048 y 4571 habitantes por empleado.

La concentración es impresionante: en materia industrial: 31.40 % de la actividad concentrada en el Distrito Federal, 20 % en 14 - - municipios metropolitanos, el 50 % restante el 24 de los 2377 - - municipios y seis de ellos concentran el 10 % de la producción - - total.

La extensión territorial y densidad de población presentan también diferencias notables: municipios cuya superficie es superior a la de entidades federativas completas: Ensenada, Baja California es - de 13.3 veces mayor que el Estado de Tlaxcala, 10.5 veces mayor -- que Morelos y 34.5 veces mayor que el Distrito Federal. No obstante tiene una densidad de 3.9 habitantes por km<sup>2</sup>.

Metzahualcóyotl que está tan cerca de la ciudad de México contiene 7.4 veces la población de Baja California Sur, 7.8 veces la de Quintana Roo y 3.2 veces la del Estado de Aguascalientes.

Algunos municipios del país tienen posibilidades de expansión industrial, otros tienen como única opción mejorar sus actividades agropecuarias y otros municipios que tuvieron hace decenios un gran -- auge económico se han convertido en pueblos fantasmas con orfen y sin destino como sería el caso de los municipios mineros del estado de San Luis Potosí.

El estado de Baja California Norte tiene cuatro municipios, Oaxaca tiene 575.

El déficit en los servicios es alarmante: el 33 % de los municipios carece de agua potable, el 57 % de drenaje y el 30 % de energía -- eléctrica.

Para conocer la situación económica de los municipios no hacen falta muchas cifras, sino salir de la Ciudad de México. Así como - - alguna vez nuestros abuelos acostumbraban darse baños de pueblo, - convendría que algunos administradores públicos y algunos técnicos que pretenden planificar desde el centro se dieran, como alguna -- vez sugirió un destacado jurista, baños de municipio.

Es necesario acabar con el resabio centralizador y con su expresión popular: "Fuera de México, todo es Cuautitlán".

Se hace una abstracción y nos conformamos con saber que el país -- está absurdamente centralizado, que existe debilidad ancestral en los municipios, utilización o subutilización de los recursos municipales, falta de planeación municipal y otros problemas que atribuimos a los municipios sin considerar que el país se divide finalmente en 2 377 municipios y 16 delegaciones del Distrito Federal. No hay más. Sin embargo, resulta indispensable conocer los signos del debilitamiento municipal para que el intento descentralizador del gobierno mexicano y de la sociedad entera tenga una base más firme.

El municipio es una comunidad organizada jurídicamente, pertenece a un Estado y forma parte integrante de un espacio territorial que va más allá de sus límites. No se trata por tanto de entidades -- libres, ni dependientes. Forma parte de una entidad mayor a la -- cual están subordinadas".<sup>124/</sup>

El Dr. Salvador Valencia Carmona dejó sentir lo siguiente: "La iniciativa del 115 Constitucional, fue a juicio de los miembros de la Cámara de Diputados, quizá una de las mejores desde el punto de -- vista técnica constitucional. Y así mismo encontramos en ella pro fundas innovaciones para el Derecho Público Mexicano.

Hubo coincidencias de los partidos políticos en reconocer los propósitos, que los objetivos de la iniciativa, eran indudablemente -- justificados.

En la fracción segunda, se desliza por ahí, un párrafo muy interesante: el que se refiere específicamente a la autonomía jurídica. Creo yo que éste puede ser el inicio de una importante transformación en materia de Derecho Municipal. No sólo porque se redefine, se especifica con toda propiedad cuál es el ámbito jurídico del --

municipio, sino porque esto va a motivar y esperamos que así suceda, que se revisen todas las leyes municipales existentes.

Este país debe cambiar la fisonomía del municipio y creo, que si se aplica cabalmente este precepto constitucional, habremos dado un avance importante en la materia.

Otro asunto que no llamó la atención es la iniciativa, y por eso - nosotros convinimos en que era un buen proyecto, es el relativo a los servicios públicos municipales. Como aquí se dijo, el ayuntamiento no poseía en México, una órbita de acción precisa. Ahora se especifican y se detallan con claridad aquellos servicios públicos municipales mínimos. Este es indiscutiblemente, un adelanto. Por otro lado, se establece ahí la figura de lo que en el Derecho Municipal se llama mancomunidad municipal. La posibilidad de que varios municipios se unan. Yo sí insistiría en que este punto es central. Y es central, porque de ahí depende la posibilidad de -- que exista un municipio sano.

¿Qué sucede con nuestro municipio actual? Un municipio de tres -- años, donde casi se impone aquel sistema del botín, en que cada -- tres años viene un nuevo equipo, comienza a conocer la situación municipal el primer año; el segundo se dedica a trabajar en serio y el tercero, los funcionarios públicos municipales, están pensando en donde saltar. Aquí esta otra vez esa idea circular. Y eso, la reforma constitucional, no lo resuelve del todo, sino tendría -- que resolverlo la legislación reglamentaria que se establezca. Esto es muy debido a que el municipio necesita tener un cuerpo técnico-especializado, que se mantenga a pesar de la variación política.

Otro aspecto que indiscutiblemente llama la atención es lo relativo a la Hacienda Municipal. Era viejo deseo el establecer el que el municipio tuviera una esfera económica propia. Creo que se logra un indiscutible y definitivo paso con esta fracción IV del -- Artículo 115. Está ahí la propiedad raíz, están ahí las participaciones, están señalados también los derechos, los productos y los aprovechamientos; se termina con aquellas famosas exenciones que a mí me toco padecer, por ejemplo en mi estado; cuando veía que instituciones tan poderosas como PEMEX, como el Seguro Social u otras

más desde el punto de vista económico, no colaboraban para los ser -  
vicios públicos municipales, y sí en cambio significaban un gran -  
peso desde el punto de vista de servicios.

Por eso en muchas ocasiones los presidentes municipales se negaron  
a recibir nuevas unidades habitacionales, y tenían razón. Para --  
ellos era un problema enorme, tenían que recibir aquellas grandes  
extensiones de población, de hombres, de edificios, que tenían que  
darles policía, servicio de basura, y todo tipo de ventajas en un  
impacto directo del Presupuesto Municipal.

Creo que es bueno que esas exenciones sean eliminadas. No es fácil  
echar andar estos principios. Nos vamos a encontrar con múltiples  
tropiezos, con heterogéneos desafíos, sin embargo sí creo que si -  
se actúa con el mismo propósito que el Ejecutivo de la Unión seña-  
la para hacer del municipio una institución no de rezago sino un -  
instrumento de desarrollo no de retraso sino de vanguardia, creo -  
que si lo hacemos así podremos encontrar en poco tiempo un munici-  
pio que cumpla lo que quiere la doctrina". <sup>125/</sup>

El Lic. Manuel Gutiérrez de Velasco cuando se refirió a la Adminis-  
tración Local de Justicia dejó claro lo siguiente: "¿Podríamos -  
denominar nuestro federalismo un federalismo centralizante?.

El Artículo 115, en aquella parte que ha quedado como exposición -  
inicial, nos dice que los Estados adoptarán para su régimen inter-  
rior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, y  
nos dice más adelante que la organización política y administrati-  
va será el municipio libre.

Debemos de entender este republicanismó. La división de poderes.  
La división de poderes existirá a nivel nacional, existe también -  
en los Estados, pero pregunto yo, deberá existir en los municipios?  
o en departamentos especializados y autónomos en el quehacer legis-  
lativo, en el quehacer administrativo y el quehacer judicial? Des-

graciamamente tenemos que constatar que no, porque la situación -- táctica que ya nos han planteado nos revela que es imposible para 2,000 y tantos municipios esta situación; la pobreza de ellos no lo permitiría.

Pero en cambio sí debemos entender que tendrán quehaceres ejecutivos, legislativos y jurisdiccionales, muchas veces se cuestionó -- si tienen facultades legislativas los municipios, es más por ahí -- ronda una ejecutoria de la Suprema Corte que negó tal posibilidad; ahora, definitivamente la Constitución permite que los municipios dentro de su esfera y para su ámbito, tengan facultades legislativas. No vamos insistir, por imposibilidad material a exigir que -- los municipios tengan departamentos jurisdiccionales específicos.

Así entenderemos la jurisdicción de los municipios como un simple quehacer, iremos al quehacer jurisdiccional materialmente entendido y no formalmente.

Por ello me pregunto ahora, al leer el Artículo 115, tanto en la -- parte que quedó como en la parte que ha sido adicionada y modifica da, qué nos dice del quehacer jurisdiccional? Desgraciadamente no nos dice nada, ni en lo que quedó ni en lo que viene y creo que es una omisión muy trascendente.

En primer término, tendremos algo que constantemente se ha señalado en todas las intervenciones, el juicio político; las legislaturas locales convertidas en tribunales políticos; para qué? para -- decretar la suspensión de ayuntamientos o la desaparición de estos o sus miembros. Es muy importante señalar lo característico y atina do de ciertas reformas para adquirir decisiones en número proporcional de los componentes de las legislaturas deben votar, la importancia también de que haya el respeto de la garantía de audiencia y de defensa, pero, soy el tipo de los peros, hay algo que se olvidó, el precepto constitucional y que desgraciadamente vamos a -- dejar a las constituciones locales, o tal vez, a las leyes orgánicas municipales y ordenamientos más bajos. Quién o quiénes van a estar legitimados para ejercitar esta acción? Tal vez tratándose de la desaparición o suspensión de los miembros de los municipios,

sean los municipios mismos; tal vez la iniciativa de acción correspondiente, sobre todo para la suspensión o desaparición global de un municipio compete a las autoridades ejecutivas o legislativas - de los Estados; pero, habrá que preguntar, no convendría tal vez - dar acción popular a esta iniciativa de acción?

Effense ustedes lo peligroso que es dejar a las constituciones - - locales, e insisto, tal vez a las legislaturas secundarias, el - - poder de disciplinación señalando a quién comete esto.

Se ha visto también la importancia que los municipios van a adquirir por su actividad administrativa, se les señala fiscalmente una serie de fuentes, un mínimo de fuentes que van a tener para la - - adquisición de sus recursos, funcionará alrededor de esas fuentes - indiscutiblemente, también en todo lo relativo a urbanización y - - demás problemas similares van a tener mucha actividad los municipios, quiere decir que va a ser sumamente ampliada su actividad - - administrativa y cómo se va a solventar la serie de problemas que se van a crear con esta superactividad administrativa; vamos a - - caso a exigir que se creen tribunales administrativos en todos y - cada uno de los municipios existentes en la República? Obviamente no, donde tienen 150 u 80 pesos no dan ni para comprar el papel de oficio; pero estos tribunales administrativos se crearán entonces - a nivel estatal? Me atrevo a decir que sí y que precisamente por la posibilidad de convenios entre Estados y municipios y la legislación que regirá este tipo de convenios podrán fincarse tribunales administrativos, quienes terminantes van a resolver no sólo los problemas entre el gobernado y el Estado, sino también entre el - - gobernado y el municipio.

Estos tribunales actuarán, copiando el federal, como un tribunal - preponderante fiscal, sería un demérito y un desperdicio. Creo - - que deben de ser tribunales ampliamente administrativos, conforme al modelo del Tribunal de lo Contencioso del Distrito Federal. Así ahorraríamos esfuerzos y daríamos mayor capacidad jurisdiccional a los mismos.

Desgraciadamente y aquí voy a lo triste del asunto, ¿podríamos - -

crear estos tribunales uniendo por la vía de la conurbación, a varios municipios? Infortunadamente no, Y la unión de los desiguales, léase Estados con municipios, traerán el engrandecimiento de los municipios? o los Estados, me atrevo a afirmar van a estar celosos y adoloridos, porque les quitan renglones muy importantes de sus haberes, léase predial van a quedar conformes con esto o los convenios les van a servir de medios para seguir sojuzgando a los municipios?

El Artículo 123 Constitucional nos hablaba de la relación de los patrones con sus trabajadores y de la relación de la Federación y del Distrito Federal con sus servidores. Pero mucha de la fuerza del trabajo que existía en México, concretamente todos los servidores de los Estados y de los municipios, estaba desprotegida. Hoy, yo diría que el 115 en este renglón, viene a ser un complemento -- del Artículo 123 Constitucional, Pero surge también un problema. -- No basta dar derechos, sino hay que señalar el modo de exigir aquellos derechos y los órganos que habrán de decidir cuando estos -- derechos entren en controversia. Esto indica que habrá necesidad de crear tribunales de arbitraje en los Estados de la República. Y los problemas que se presentarán a nivel municipal, serán los mismos que los de los tribunales administrativos a que antes hice mención.

Los municipios no pueden crear tribunales de arbitraje para resolver los problemas que se creen con sus servidores. Habrán de ser, me temo, tribunales locales, estatales, que también resuelvan los problemas municipales, y no de otra manera podrán ser.

Finalmente, en general los ámbitos civiles y penales los cuales en lo ínfimo de la penalidad u en lo ínfimo de la cuantía civil, conciben de los pleitos y de los juicios. Entonces, subsisten en algunos Estados de la República, todavía hay alcaldes y jueces municipales. ¿Debemos quitarlos? tal vez no, porque la fuerte tradición que los siglos determinan, indican la conveniencia de ellos. Hay otros jueces que se denominan municipales, solamente porque se ocupan de los asuntos de menor importancia, pero que están insertos en la estructura jurisdiccional de los Estados y mantenidos --

por ellos. Y otros, que aunque mantenidos por determinados municipios, se encuadran también dentro de la estructura jurisdiccional de los Estados. "¿Cómo habremos de resolver estas diferencias tan grandes que existen entre muchos Estados de la República? pues yo pienso dejar que la historia, la tradición y la experiencia, resuelvan en cada Estado, qué es lo que conviene y cómo deben trabajar.

El colofón es el siguiente: estamos frente a unas reformas que he dicho e insisto, son la medicina sin la cual el municipio estaría a punto de perecer y para ser francos, sacar el peligro a la Federación, porque la Federación como nosotros la hemos entendido, - - creada de arriba a abajo, no significa nada. La Federación es - - algo que debe surgir de abajo hacia arriba. Y creo que estas reformas, nos dan el principio. Pero el principio ¿cómo?, en dos pasos fundamentales: el primero llevarlas a las constituciones locales y secundariamente a las leyes de esa misma naturaleza. ¿Qué leyes? la Orgánica Municipal, la de Hacienda, todas aquellas que rigen la urbanización, etc. Pero ¿qué pasa con este paso? Curioseando en algunas entidades federativas he pedido que me presten lo que podríamos llamar, perdone la palabra, un preanteproyecto de reformas a las constituciones locales. Y las he encontrado decepcionantes. No son más que el traslado del Artículo 115 y pegoteado a las Constituciones locales. Ojalá recapaciten sobre ello y observen que tienen un filón riquísimo para las Constituciones Locales, claro - está, bajo los principios que marca el 115 de la Constitución Federal, pero con características propias.

Es necesario que en las constituciones y en las leyes de las localidades se modifique, se haga una creación jurídica importante. De otra manera no va a funcionar.

Y en segundo término el paso siguiente importantísimo es la creación de los organismos para implementar estas reformas, y esto costará mucho dinero, muchos esfuerzos, muchos sudores, y el desprendimiento de ciertos egoísmos por parte de los estados, y por qué - no decirlo, de la Federación misma", <sup>126/</sup>

El Lic. Salvador Rocha Díaz sobre la Autonomía Fiscal y Democracia apuntó: "La independencia económica del municipio es preocupación constante desde el Constituyente de 1917. Libertad no solamente significa exención de trabas, ni exención de determinación procedente del exterior, sino implica la facultad de autodeterminarse espontáneamente.

El concepto de libertad no puede entenderse sin las nociones de -- autonomía y deber; autonomía, en su connotación etimológica, como capacidad de autoregularse, como orden del ser, que se ve a sí mismo y se ubica en relación de los demás.

Este es el concepto de libertad que conviene al municipio. Facultad de autodeterminarse, capacidad para darse su propia normatividad; reconocimiento de las condiciones naturales e históricas que lo rodean; respuesta positiva a su responsabilidad frente al todo social; motivación fincada en los mejores valores en los que cree y desea verlos plenamente realizados.

El ejercicio de la libertad por el municipio requiere de la democracia, por vocación del pueblo mexicano y como forma de integración de la voluntad colectiva; la democracia se inicia como estructura jurídica y política, aún cuando en ella no se agota. El municipio, después de la familia, es la forma de organización social más cercana al individuo, por lo que la mayoría de sus integrantes deben dar el contenido específico que la libertad de la organización social requiere.

La unanimidad es imposible, por lo que la mayoría controla, pero a la democracia requiere que todos participemos, que todos seamos -- escuchados, que definido el marco todos los respetemos:

Así, la organización del municipio nos cuestiona y obliga a revisar, libertad, moral, democracia y respecto al grupo humano.

La democracia actual requiere ampliar la participación del pueblo en todos los fenómenos sociales; encontrar los instrumentos para -- que todos vivan y se responsabilicen de la vida política, de la --

vida económica, de la vida administrativa y de la vida cultural de la sociedad.

La democracia actual, no puede darse sin el pleno respeto al municipio y el respeto al municipio se inicia por el acatamiento a las decisiones políticas de los habitantes de cada una de las células del ser nacional. Para el respeto al municipio, es condición dotarlo de los medios económicos necesarios para el cumplimiento de sus responsabilidades.

En pleno acatamiento de estos principios, se genera la iniciativa-presidencial que originó la reforma en estudio.

La reforma del Artículo 115 reconoce que el desarrollo social no se puede dar fraccionado; que es indispensable la armonía y congruencia entre las normas que impulsan el desarrollo político, y aquellas que regulan el desarrollo económico, pues de no existir tal congruencia, chocan entre sí e impiden el avance del todo.

Es por lo anterior que nos hemos de referir a los instrumentos políticos que contiene el nuevo texto constitucional, y a los instrumentos de naturaleza fiscal que incorpore.

Los instrumentos políticos son los siguientes:

1. El contenido de los tres últimos párrafos de la fracción I.

En esta forma, se asegura la independencia del ayuntamiento democrático respecto de la hegemonía que pretendiese ejercitar el titular del Poder Ejecutivo del Estado y se evita la indebida intromisión en la integración y funcionamiento del municipio.

A este respecto, se ha criticado que no se señalen, en el nuevo texto constitucional las causas graves, y que no se contengan las reglas del procedimiento.

Ambas cuestiones se han dejado a la Ley Local y solamente la real

dad social mexicana permitirá determinar, en el futuro, si es necesario elevar a la Constitución Federal la enumeración de dichas causas y las reglas básicas del procedimiento, pero a la fecha no existe dato que permita considerarlo como necesario, y no debe olvidarse que la Carta Magna no puede contener regulación detallada, sino principios fundamentales que deben desarrollar las leyes federales o locales, según el ámbito material de competencia.

2. El contenido en el segundo párrafo de la fracción II.

Esta reforma es de trascendental importancia, pues ya hemos señalado que no hay libertad sin la posibilidad de autoregularse: que no hay libertad sin moral, entendida como las normas de conducta que el grupo se da a sí mismo para lograr su propio bien.

No debe olvidarse que los reglamentos municipales son reglamentos autónomos que rigen por sí mismos determinadas áreas en el ámbito de lo municipal, sin presuponer la preexistencia de una norma superior, salvo el respeto a los principios constitucionales y a las reglas que delimitan su ámbito de competencia.

Los instrumentos de naturaleza fiscal contenidos en la fracción IV, son los siguientes:

1. El señalamiento de los ingresos que corresponden al municipio y que son:
  - a) El rendimiento de los bienes que le pertenezcan.
  - b) Las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, al igual que las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.
  - c) Las participaciones federales que les correspondan con arreglo a la ley.
  - d) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

El nuevo texto constitucional da la posibilidad de que las legislaturas locales establezcan otros ingresos a favor de los municipios.

La república quedará sorprendida de la habilidad de nuestros ayuntamientos para dirigir la sociedad. Nuestros ayuntamientos están acostumbrados y formados a administrar en la carencia y no en la abundancia. Lo que les he hecho desarrollar una especial habilidad para optimizar nuestros recursos.

2. La prohibición a las leyes federales para limitar la facultad de los estados para establecer las contribuciones sobre propiedad de inmuebles y los derechos por prestación de servicios públicos.

Este instrumento es prueba de la voluntad política del gobierno federal para respetar la autonomía fiscal del municipio, al quedar elevada a rango constitucional, la prohibición de un posible medio para hacer nulatoria la libertad económica de los ayuntamientos.

3. La prohibición a las leyes federales y locales. Esta disposición es complemento indispensable de la anterior, pues se trata de cubrir toda posible desviación futura a esta decisión fundamental del México de hoy.

La autonomía fiscal del municipio es medio para realizar su libertad, es instrumento del pleno respeto a su democracia y es pieza clave para el desarrollo nacional, por lo que toda forma de limitación o desviación debía quedar cerrada y se ha cerrado.

4. La disposición que establece que los presupuestos de egresos serán aprobados exclusivamente por los ayuntamientos.

La responsabilidad trascendental de decidir el destino de los ingresos disponibles, corresponde así, en el nuevo texto constitucional, a la comunidad primaria de nuestra sociedad nacional.

La aprobación del presupuesto de egresos es decisión financiera de primera magnitud; implica profundos conocimientos de las necesidades de la población que se gobierna; es base para asumir la respon-

sabilidad por el resultado, consistente en satisfacer las necesidades básicas de los gobernadores; y es compromiso de lealtad, eficacia y honestidad en la aplicación de los recursos comunes.

Por todo lo anterior, podemos afirmar que la reforma del Artículo 115 Constitucional es sólida base para la libertad municipal, para su democracia y para su desarrollo. Lograrlo es compromiso de " todos", 127/

El Maestro Héctor Fix Zamudio sobre las posibilidades de innovación institucional en las entidades federativas dijo: "Entre los sectores en los cuales las Entidades Federativas pueden perfeccionar instituciones federales, se encuentran las relativas a la necesidad de expedir leyes de procedimiento administrativo, que no ha sido posible introducir en el ámbito federal, para terminar con la anarquía que existe actualmente en la regulación de los trámites - y de los recursos internos ante las administraciones públicas locales, así como el reforzamiento de la tendencia hacia el establecimiento de tribunales de lo contencioso administrativo en el ámbito de los Estados, ampliando los que se han creado recientemente, de manera que en todas las Entidades, los administrados puedan conocer y participar en el procedimiento administrativo, interponer -- recursos regulados de manera uniforme contra las resoluciones que los afecten en el ámbito interno, y finalmente, acudir a los citados tribunales de lo contencioso-administrativo, todo ello con el debido respeto al derecho de audiencia consagrado en el artículo 14 de la Constitución Federal.

En un segundo aspecto, los Estados de la Federación, al cumplir -- con la obligación de legislar sobre la responsabilidad de los servidores públicos locales, de acuerdo con los lineamientos señalados en el artículo 109 de la fracción III de la Carta Federal -- reformado de diciembre de 1982, deben regular en forma adecuada la responsabilidad administrativa de sus servidores, la que constituye una novedad en el ámbito nacional, para fijar con toda precisión -

las obligaciones administrativas de los propios funcionarios, exigir las responsabilidades respectivas, pero distinguiendo con claridad, lo que no hace el texto Constitucional Federal ni la Ley de Responsabilidades expedida también en diciembre de 1982, las sanciones estrictamente disciplinarias, respecto de las cuales deben crearse organismos disciplinarios integrados por representantes -- del titular y de los empleados y funcionarios, y separando las sanciones de carácter patrimonial, cuya investigación puede encomen-- darse a la Contraloría General respectiva.

Los ordenamientos de las Entidades Federativas pueden mejorar considerablemente la independencia de los poderes judiciales locales, introduciendo la regla general de la inamovilidad, hasta la edad -- de retiro forzoso, de los funcionarios judiciales, estabilidad -- que en el ámbito federal sólo se otorga a los Ministros de la Suprema Corte, Jueces de Distrito y Magistrados de Circuito, y por lo tanto, aplicándola a todos los jueces y magistrados locales, y además, sería muy conveniente la creación de una verdadera carrera -- judicial realizada por medio de concursos y oposiciones para el -- ingreso y las promociones, la que debe estar precedida de un buen sistema de preparación y selección de los aspirantes a la judicatu -- ra, creando instituciones y especialización judicial, que pueden -- transformarse en verdaderas escuelas judiciales, y para ello se -- pueden perfeccionar los inicios de esta transformación que se obser -- van en las reformas recientes a la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal.

Tomando como modelo la reciente creación de la Secretaría de la -- Contraloría General de la Federación, las legislaturas locales -- deben crear sus propias Contralorías Generales, superando el ejemplo federal, y para ello deben otorgar a dichas contralorías una -- verdadera autonomía funcional, de manera que el titular de este --- organismo sea nombrado por el gobernador pero con ratificación de la legislatura de integración pluralista, y además se otorgue inamovilidad tanto a dicho titular como a los principales funciona -- rios de la Contraloría General, en la misma forma que se establezca para los funcionarios judiciales.

Finalmente, entre las innovaciones esenciales que pueden aportar las legislaturas de las Entidades Federativas, se encuentra el establecimiento de una Procuraduría del ciudadano de acuerdo con el ejemplo escandinavo, con la función de recibir y tramitar las quejas y reclamaciones de los gobernados contra los actos y las funciones de la administración local ormulando con motivo de esta investigación proporciones no obligatorias para los funcionarios respectivos con la obligación del procurador de presentar ante el gobierno y la legislatura un informe anual sobre el resultado de sus gestiones incluyendo propuestas para la modificación del funcionamiento y la legislación administrativa. El titular de este organismo debe poseer autonomía funcional y por lo mismo su nombramiento sea por parte del gobernador, debe someterse a la ratificación de la legislatura y sin que pueda ser rescindido durante el periodo a su cargo, que no debe coincidir con la del gobernador respectivo, sino por razones justificadas que debe calificar la propia legislatura oyendo previamente el afectado".<sup>128/</sup>

El maestro José Dávalor Morales cuando se refirió a las Reformas Laborales en las entidades federales afirmó: "algo grande está a punto de ocurrir en este país. ¿Cuántos años hace que la República estaba dando la espalda al municipio? Hoy la República enfrenta con gran interés la realidad del municipio y trata a toda costa solucionarlo. Lo que ayer era una idea se ha comenzado a instrumentar para que sea una realidad.

Por fin por reforma constitucional del 3 de febrero de este año, se hizo justicia a cerca de un millón de trabajadores al servicio de los gobiernos de los estados. Hubieron de transcurrir 66 años. En la Reforma Constitucional se deja constancia del respeto de la Federación a la facultad soberana de las legislaturas locales, para expedir leyes que regulen las relaciones laborales entre los estados, municipios y sus trabajadores, pero ha de ser con base en las garantías mínimas confirmadas en el artículo 123 Constitucional y sus disposiciones reglamentarias.

Los burócratas locales siempre vivieron inseguridad en sus labores. El cambio de un jefe, hasta de ínfima categoría implicaba -- para ellos el peligro de perder su trabajo. Se les sometió a jornadas inhumanas. Eso es cierto. En la ley y en la práctica. En varios estados y en buena parte de los 2377 municipios que existen en el país, los trabajadores sin importar los años de servicio, -- eran arbitrariamente despedidos sin el menor goce del beneficio -- de la antigüedad en el empleo ni la protección de la seguridad -- social.

Cuando ellos eran despedidos de sus empleos, no encontraban un tribunal a donde acudir para reclamar justicia. Era incompetente el Tribunal Federal porque no estaba en el Apartado B el trabajador. Es incompetente la Junta Federal porque no estaba en el Apartado A ni era del sector Industrial federal. Incompetente la Junta Local de Conciliación y Arbitraje donde él trabajaba, porque no estaba -- en el Apartado A, ni en el sector Industrial local y el tribunal -- levantado sobresefa aquella queja porque para los efectos laborales el Estado no es autoridad, aquellos empleados de la justicia -- laboral eran el clásico asno que cargando el agua sin poder beberla.

El Artículo 73 de la Constitución, en la fracción X, faculta al -- Congreso de la Unión para expedir leyes reglamentarias del Artículo 123, pero ese precepto en sus dos Apartados jamás contempló a -- los trabajadores de los gobiernos estatales y municipales, el -- Apartado B se refería exclusivamente al servicio público de los trabajadores de la Federación y del Distrito federal; así lo señalaba la Exposición de Motivos de la Iniciativa Presidencial sobre el -- Apartado B presentada al Congreso por el Presidente López Mateos; -- decía la iniciativa: Es cierto que la relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus respectivos patrones, es de -- distinta naturaleza de la que liga a los servidores públicos con -- el Estado, puesto que aquéllos laboran para empresas con fines de lucro o de satisfacción personal, mientras que éstos trabajan para instituciones de interés general, constituyéndose en íntimos colaboradores en el ejercicio de la función pública; es decir, en el --

Apartado B, se contempló el servicio público federal y no el servicio público de los gobiernos estatales y municipales; el texto de la reforma constitucional del Artículo 115, fracción IX, ha quedado las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán, por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y dos disposiciones reglamentarias. Los municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere.

Surgen aquí varios puntos de reflexión, primero, el Artículo Transitorio segundo del Decreto correspondiente a esta reforma, establece que las legislaturas de los Estados en el plazo de un año -- computado a partir de la vigencia de la reforma, procederán a reformar y adicionar las constituciones y leyes locales, para proveer al debido cumplimiento de este mandato.

A su vez, el Transitorio Primero dispuso que la reforma constitucional entraría en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, es decir, para el 3 de febrero de 1984, todas las constituciones locales y las leyes reglamentarias -- habrán de haber proveído al debido cumplimiento de estas garantías sociales para los trabajadores. Esto naturalmente implica un gran esfuerzo, sobre todo tratar de que la burocracia local goce de -- derechos proporcionalmente iguales en todo el país; cualquier discriminación en este campo contraviene el propósito del Constituyente, los servidores públicos de los Estados y de los municipios, -- deben sentirse beneficiados por igual en el sistema jurídico mexicano.

Se obró con congruencia, se envió a los servidores públicos al -- Apartado A, tal vez estemos frente a fallas técnicas por esta consignación de esos derechos laborales en el Artículo 115, tal vez -- estemos frente a fallas técnicas, tal vez, pero lo verdaderamente -- importante es que los servidores de los Estados y de los municipios gozan ya de calidad ciudadana laboral y han salido de la minoría -- de edad en que se les mantuvo por tantos años; tal vez haya alguna falla técnica, pero no importa al fin de cuentas, el lugar en que

se consignen los derechos de los trabajadores si se les coloca en la Carta Fundamental para cumplirlos.

3. Por qué no se decidió en la Reforma Constitucional de una vez -- si las relaciones laborales de los burócratas locales están comprendidas en el Apartado A, o en el Apartado B? No lo sabemos, -- indudablemente que lo mejor habría sido que se les hubiera asignado alguno de los Apartados, sí, pero la cuestión no ofrece ningún problema, que cuál de los dos Apartados les corresponde, si el -- Apartado B habla del servicio público, naturalmente se encuentran en el Apartado B, es decir, con los mínimos del Apartado B y gozan también de los mínimos de su ley reglamentaria.

4. Es positivo que hayan pasado los burócratas locales al Apartado B? Sin duda que ese Apartado y su ley reglamentaria ofrecen grandes limitaciones a los derechos de los trabajadores, por lo que -- hace el derecho individual, al colectivo, sindicalización, contratación colectiva y huelga, y al procesal, que hoy sin embargo en -- términos reales representa una gran ventaja para esos trabajadores.

Estos son algunos de los derechos mínimos que benefician a partir del 4 de febrero a los burócratas locales; jornada máxima de ocho horas; por cada seis días de trabajo uno de descanso por lo menos; los trabajadores gozarán de vacaciones por lo menos 20 días al -- año; los salarios jamás podrán ser disminuidos y en ningún caso -- podrán ser inferiores al mínimo de los trabajadores en general en la zona económica respectiva a trabajo igual corresponderá salario igual; los trabajadores tendrán derecho a escalafón; los trabajadores no serán suspendidos o cesados por causa sin justificación, si son despedidos injustificadamente tendrán derecho a optar por la -- reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente; los trabajadores tendrán derecho a la seguridad social que comprende accidentes, enfermedades profesionales, jubilación, invalidez, -- vejez, muerte; también gozarán del derecho de la vivienda y de la -- capacitación y adiestramiento; las mujeres tendrán un mes de des-- canso antes del parto y otros dos meses después del mismo, debiendo percibir salario íntegro y conservar su empleo; los conflictos indi-- viduales y colectivos serán resueltos por los tribunales estableci

dos para ese efecto; los trabajadores gozarán del derecho a la sin dicalización y del derecho de huelga,

Tal vez nos deje absortos el hecho de que mencionemos estos, que -- son derechos elementales para cualquier otro trabajador, sí, pero son los derechos que los burócratas locales apenas empiezan a gozar ya que por mucho tiempo estuvieron postrados como trabajadores, ni siquiera de tercera categoría, no tenían clase.

Toca ahora a los trabajadores crecer esos derechos, consolidar -- esos derechos y sobre todo vivíroslos.<sup>129/</sup>

### 6.5 Conclusiones

Las principales motivaciones, causas y fundamentos filosóficos, -- políticos, administrativos y jurídicos que inspiraron la reforma -- del 115 Constitucional durante el mes de diciembre del 82, fueron las siguientes:

- a) El municipio como sociedad arraigada en el cotidiano vivir del pueblo de México ha sido una conquistista de la Revolución Mexicana.
- b) Al municipio libre el centralismo le ha arrebatado capacidad y recursos para desarrollarse plenamente en su ámbito territorial y poblacional.
- c) La descentralización como proceso comenzará por devolver al -- municipio todas sus atribuciones para que pueda cumplir su función primordial que no es otra sino el gobierno directo de la -- comunidad básica.
- d) El fortalecimiento municipal es una cuestión nacional, ya que -- además de mejorar las condiciones de vida de los municipios -- poco desarrollados, resolverá los cada vez más grandes problemas de las concentraciones urbano-industriales.
- e) Municipio es la piedra angular de nuestra vida republicana y -- federal.

- f) Al fortalecer el desarrollo municipal, se busca el desenvolvimiento regional y el arraigo de los ciudadanos en su territorio nacional para evitar la constante emigración del campo hacia las grandes ciudades con el propósito de redistribuir la riqueza nacional en las múltiples y variadas regiones del país y ubicar las decisiones de gobierno en los Ayuntamientos como órganos representativos de los municipios libres.
- g) Con el Municipio Libre se intenta democratizar los sistemas y procesos políticos.
- g) Con un municipio robusto en su estructura social-política-jurídica y económica, se pretende implantar sistemas modernos de administración y distribuir mejor las competencias entre la Federación, los Estados y Municipios.
- i) El ámbito más inmediato de las preocupaciones de los mexicanos es el municipio.
- j) En el gobierno municipal se identifican los elementos que dan sentido a la vida de un Estado.
- k) Con el municipio libre se patentizan las ideas de descentralización de la vida nacional y la democratización integral de la sociedad.
- l) Vertebrar una vida municipal moderna para apuntalar el proceso de modernización del federalismo.
- m) Superar aspectos incompatibles con la naturaleza de nuestro Estado democrático de derecho con nuestra práctica institucional.
- n) Mayor seguridad de los gobernadores y de sus representantes.
- o) Asegurar los objetivos democráticos, económicos y sociales que demanda la nación.

- p) Acelerar la dinámica para que todos los municipios del país se puedan hacer cargo de los servicios públicos.
- q) Para consolidar un Federalismo más acorde con nuestro avance económico social, y establecer pesos y contrapesos al ejercicio del poder para que se beneficie el sistema en su gobierno.
- r) La protección de los derechos laborales de aproximadamente un millón de trabajadores al servicio de los estados y de los municipios.
- s) Tratar de acelerar la toma de decisiones de las acciones públicas a donde se han de realizar ya que un país de la dimensión, complejidad y densidad como el nuestro, no puede seguir manejado a través de un proceso centralizado de decisiones.
- t) Rescatar los sectores marginados para incorporarlos al esfuerzo general y brindarles mejores niveles de bienestar.
- u) El proceso de desarrollo debe asentarse en el municipio, es decir, hacer del municipio un órgano activo que participe en la planeación, programación, ejecución y evaluación de los programas de desarrollo nacional.
- v) Combatir la crisis.
- w) Promover cambios estructurales para la acción a largo plazo y con decisión y prontitud, para establecer las palancas que nos servirán para recuperar el ritmo de nuestro progreso.
- x) Proteger la libertad y los derechos del hombre.

Por otro lado, todos los juristas que analizaron las reformas y adiciones al Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el Seminario del 15 de febrero de 1983, coincidieron en que dichas reformas y adiciones son un instrumento importante para lograr el desarrollo nacional equilibrado y democratización integral de la sociedad.

Por mi parte pienso que gracias a esta Iniciativa se logra uno de los deseos revolucionarios del Congreso Constituyente de 1917, es decir, un municipio mexicano fuerte, autónomo y verdaderamente libre con ingresos fiscales propios y con mayor capacidad de gobierno y administración; el cual por ser la base de nuestra organización socio-política nacional reforzará plenamente los procesos de desarrollo, descentralización y democratización del país, que contribuirán efectivamente para gozar cada vez más de un México independiente y autosuficiente en el cual se vean realizadas tanto las necesidades como los ideales de todos los mexicanos.

### CONCLUSIONES

- 1.- Cuando un conjunto de familias se reúnen en una porción -- geográfica determinada, a fin de satisfacer sus necesidades, está en proceso de creación una entidad a la que se le llamará Municipio.
- 2.- Nuestro Municipio es la realidad comunitaria natural de los mexicanos, en tanto se conforma tomando las experiencias -- del Calpulli (como formación educativa para la vida integral del individuo) y del Municipio español (como entidad -- jurídica).
- 3.- Al crearse el primer Ayuntamiento formal en la Villa Rica -- de Veracruz y tiempo después la sucede el primer municipio -- como fue el de Coyoacán se pretendió con esto legitimar la -- representación de la Corona en la Nueva España y satisfacer -- las necesidades que las encomiendas requerían.
- 4.- Los nuevos Municipios que se fueron creando en la Nueva Es -- paña, tendieron a buscar la solución de los problemas que -- afrontaba la comunidad creciente, económicos y políticos, -- como es el caso de los Municipios de Mérida, Guadalajara, -- Guanajuato, Valladolid, Pachuca, Zacatecas, San Luis Peto -- sí, etc.
- 5.- Los Cabildos se integraban por mandato del Rey, con la -- participación de españoles e indígenas.
- 6.- El Municipio se fue debilitando en la medida en que se fue -- negando la participación a diversos grupos, como el de los -- indígenas, para dar paso a una casta privilegiada. Igualemen -- te se debilitó cuando los puestos en los Cabildos llegaron -- a ser negociados económicamente, es decir, comprados.
- 7.- El Municipio recupera su funcionalidad cuando el Cabildo es -- electo democráticamente, mediante la participación de un --

cuorpo colegindo a finales del Siglo XVIII.

- 8.- En el siglo XIX, el Municipio sufrió el mayor debilitamiento en virtud de que hubo una gran concentración de poder en los Jefes Políticos y en los Poderes Federales.
- 9.- El dar autonomía al Municipio, tanto en lo económico como en lo político y administrativo, se fortalecen los vínculos del pacto federal mediante el conocimiento real de la problemática de cada comunidad y su satisfacción inmediata.
- 10.- El Constituyente de 1917 exigió la plena autonomía municipal, económica y política, como un reclamo de la población de las diversas comunidades, ya que así como un individuo y una familia exigen libertad y autonomía, también el conjunto de vecinos que forman una comunidad llamada Municipio -- exigen libertad y autonomía económica, política y administrativa.
- 11.- El Municipio libre queda integrado a nivel de rango constitucional en 1917, y a través del tiempo ha venido perfeccionándose mediante reformas legislativas a la carta magna y la descentralización administrativa del gobierno federal.
- 12.- La reforma municipal dada en iniciativa de Ley presentada por el Presidente Miguel de la Madrid en el año de 1983, -- queda plasmada definitivamente mediante las reformas y adiciones al Artículo 115 Constitucional y es la actualización de la libertad municipal en todos sus aspectos, sin menoscabo del Pacto Federal.

BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA ROMERO, Miguel.- ENSAYO SOBRE EL DESARROLLO ECONOMICO DEL-MUNICIPIO.- México.- 1983.-Versión Estenográfica.
- ADALID, Mario Melgar.- ENSAYO SOBRE EL DESARROLLO DE LA ADMINIS-TRACION LOCAL.-México.-1983.-Versión Estenográfica.
- BOLETIN MEXICANO DE DERECHO COMPARADO.-México.-1983.-Edit. Insti- tuto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. - Edición Primera.-Número 46.
- COLIN, Mario.- EL MUNICIPIO LIBRE.-Toluca.-1978.- Edit. Colección Divulgación Histórica.-Edición Segunda.
- CASTORENA, Jesús.-EL PROBLEMA MUNICIPAL MEXICANO.-México.-1976, - Edit. Porrúa.-Edición Primera.
- CARPIZO, Jorge.-ENSAYO SOBRE EVOLUCION Y PERSPECTIVAS DEL REGIMEN MUNICIPAL EN MEXICO.-México.-1983.-Versión Esteno- gráfica.
- COPLESTON, Frederick.-HISTORIA DE LA FILOSOFIA.-Barcelona.-1969.- Ariel Ediciones.- Vol. II.
- DE LA FARZA, Sergio Francisco.- EL MUNICIPIO HISTORIA, NATURALE- ZA Y GOBIERNO.-México.-1978.-Edit.Porrúa.-Edición- Primera.
- DE LA MADRID, Miguel.-DISCURSO DURANTE LA CAMPAÑA PRESIDENCIAL
- DAVALOS, José.-ENSAYO SOBRE LAS RELACIONES LABORALES EN LAS ENTI- DADES FEDERATIVAS.-México.-1983.- Estenográfica.
- ENCICLOPEDIA JURIDICA ESPAÑOLA.-Barcelona.-1910.-Editor Francis- co Seix.-Tomos III, XII y XXIII.

- ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA.- Buenos Aires.- 1977.- Edt. Driskill, S.A.- Tomos VII, IX y XIX.
- ENCICLOPEDIA DE MEXICO.- México.- 1978.- Edición Cuarta. — Tomo II.
- ENCICLOPEDIA UNIVERSAL ILUSTRADA EUROPA-AMERICANA.- — Madr id.- 1967. Talleres Tipográficos de la Edit. Española Calpe, S.A. Tomo XXXVII.
- EL DIGESTO DE JUSTINIANO.- Versión Castellana por A A A. O'ORSI... -- (etal).- Pamplona.- 1975.- Edit. Aranzadi. — Tomo III.
- FIX ZAHUDIO, Héctor.- POSIBILIDADES DE INNOVACION N. INSTITUCIONAL EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.- México.- 1983.- Versión Estenográfica.
- FRAGA, Gabino.- DERECHO ADMINISTRATIVO.- México.- 1978.- Edit. -- Porrúa.- Edición Décimotercera.
- GAMAS TORRUCO, José.- ENSAYO SOBRE FEDERALISMO Y MUNICIPALISMO.- México.- 1983.- Versión Estenográfica.
- GONZALEZ, Del Refugio Harfa.- ENSAYO SOBRE DIBATE JICES DEL REGIMEN MUNICIPAL.- México.- 1983.- Versión Estenográfica.
- GUTIERREZ DE VELASCO, Manuel.- ENSAYO SOBRE LA ADMINISTRACION LOCAL DE JUSTICIA.- México.- 1983.- Versión Estenográfica.
- JIMENEZ OTTALENGO, Regina y MORENO COLLADO, Jorge.- LOS MUNICIPIOS DE MEXICO.- México.- 1978.- Edit. Dirección General de Publicaciones de la UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales.- Edición Primera.
- JACQUES CHEVALLIER, Jean.- LOS GRANDES TEXTOS POLITICOS-DESDERMAQUIA VELO HASTA NUESTROS DIAS.- Madrid.- 1980.- Edit. -- Aguilar.- Edición Séptima.

- MARTINEZ, José Luis.- EL MUNDO ANTIGUO.- México.- 1976.- Editado por Panorama Cultural-SEP.- Edición Primera.- Tomo I.
- OCHOA CAMPOS, Moisés.- LA REFORMA MUNICIPAL.- México.- 1979.- Edit. Porrúa.- Edición Tercera.
- OCHOA CAMPOS, Moisés.- LOS CABILDOS DE LA NUEVA ESPAÑA.- México.- 1977.- Edit. Porrúa.- Edición Única.
- ROCHA DIAZ, Salvador.- ENSAYO SOBRE LA AUTONOMIA FISCAL Y DEMOCRACIA.- México.- 1983.- Versión Estenográfica.
- SERRA ROJAS, Andrés.- DERECHO ADMINISTRATIVO.- México.- 1981.- Edit. Porrúa.- Edición Décima.- Tomo I.
- SECRETARIA DE LA ECONOMIA NACIONAL, DIRECCION DE ESTADISTICA, DIVISION MUNICIPAL DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN DICIEMBRE).- México.- 1953.- Edit. Talleres gráficos de la Nación.- Edición Única.
- TENA RAMIREZ, Felipe.- DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO.- México.- 1977.- Edit. Porrúa.- Edición Décimoquinta.
- TURNER, Ralf.- LAS GRANDES CULTURAS DE LA HUMANIDAD.- México.- 1963.- Edit. Fondo de Cultura Económica.- Edición Tercera.- en Español.- Tomo I.
- VALENCIA CARMONA, Salvador.- ENSAYO SOBRE LA NUEVA ESTRUCTURA CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO.- México.- 1983.- Versión Estenográfica.

#### LEGISLACION

- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1977.- México.- 1980.- Edit. Porrúa.- Edición Vigésima.

- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.- México.- -  
1983.- Edición de la Secretaría de Gobernación.
- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, CONSTITUCIO  
NES DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACION.- México.- 1980.  
Edit. Uno, S. A. de C.V., Edición Única.- Secreta-  
rfa de Gobernación.- Tomos I-III.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DE 29 de abril de 1933.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DE 6 de diciembre de 1977.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DE 19 de enero de 1983.
- DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE 1916-1917.- México.-  
1960.- Ediciones de la Comisión Nacional para la Celg  
bración del Sesquincentenario de la Proclamación de la  
Independencia Nacional y del Cincuentenario de la -  
Revolución Mexicana.- Tomo II.
- DICTAMEN DE REFORMAS AL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION FEDERAL. --  
ASAMBLEA EN LA CAARA DE SENADORES DE FECHA 23 DE - -  
DICIEMBRE DE 1982.
- INICIATIVA DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTICULO 115 DE LA -  
CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADDS UNIDOS MEXICANOS  
EN ESCRITO DIRIGIDO A LOS CC. SECRETARIO DE LA CAMARA  
DE SENADORES DEL H. CONGRESO DE LA UNION.
- COMPARECENCIA DEL LICENCIADO MANUEL BARTLETT DIAZ, SECRETARIO DE - -  
GOBERNACION, PARA INFORMAR A LA ASAMBLEA DEL SENADO -  
DE LA REPUBLICA SOBRE LA INICIATIVA DE REFORMAS Y ADI  
CIONES AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL PROMOVIDA POR -  
EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA. México.- 1982.- Edi--  
ción de la Coordinación de Información y Relaciones -  
Públicas del Senado de la República.