



329 1g.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES (ACATLAN)
FACULTAD DE DERECHO

**“OBSERVANCIA DE LA AUTONOMIA MUNICIPAL
EN EL SISTEMA JURIDICO MEXICANO”**

UNICO EJEMPLAR

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
ARTURO UGALDE MENESES

MEXICO, D. F.

1978



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DEDICATORIA

La consecución de un título profesional reviste, más que el -
deseo inquebrantable de quien lucha por obtenerlo, el esfuerzo coti-
diano de los progenitores.

De mis padres, Armando Ugalde Ugalde y Teresa Meneses -
de Ugalde, aprendí buenos principios antes que bellas maneras, de
él supe que el trabajo es el sendero de la honradez y de la virtud, -
de ella los más puros y nobles sentimientos. Esta carrera que aho-
ra concluyo es producto de su esfuerzo y mi gratitud nunca será su-
ficiente para rendir tributo a quienes han sabido ser lo mejor de -
mí mismo.

A mis hermanos Armando y Remedios, Tere, Eduardo, Hugo
y Paco, con cariño y con el deseo de tenerlos siempre.

A mi esposa, Aurora Alegría de Ugalde, porque ha sabido --
ser punto sentimental de apoyo, dulce consuelo en los embates de
la lucha y colaboradora decidida. Con amor.

Al Licenciado Arturo Aguilar Basurto, a quien por sus virtu-

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

des y modestia justo es llamarle Maestro. Honrado me siento por conocerle y poder expresarle mi admiración y gratitud.

Al Licenciado Adolfo Mejía Vega, a quien estimo y respeto - por sus consejos y ayuda, por su amistad y alta calidad humana.

A mis amigos José Luis Salcedo Naranjo y José Luis Aguirre Huerta, compañeros infatigables en el ejercicio de nuestra carrera, con quienes he compartido tribulaciones y alegrías, triunfos y fracasos, éstos han traído consigo el fortalecimiento de la amistad con que me honran.

A Estela Alegría de Vallejo y Lourdes Alegría Vargas por su desinteresada colaboración en el presente trabajo, para ellas mi - imperecedera gratitud.

A aquella Augusta Institución que una inolvidable noche me - diera las herramientas que subyugan la fuerza por la inteligencia, que rinde culto a la verdad y a la virtud. A sus miembros, fraternalmente.

AL LIC. MARIO ROSALES BETANCOURT.

AL LIC. JORGE SAYEG HELU.

AL H. JURADO.

A MI ESCUELA.

A LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MEXICO.

INDICE

Página

INTRODUCCION.

1

CAPITULO 1. - BREVE HISTORIA DEL MUNICIPIO MEXICANO.

- 1.1 Organizaciones Socio-Políticas en México antes de la Conquista. 6
- 1.2 El Municipio durante la Colonia. 18
- 1.3 El Municipio en el Siglo XIX. 33

CAPTULO 2. - ANALISIS DE LAS FUNDAMENTACIONES CONSTITUCIONALES DE LA AUTONOMIA DEL MUNICIPIO MEXICANO.

- 2.1 Antecedentes del Artículo 115 Constitucional. 50
- 2.2 Debates formulados por los Constituyentes de 1917 en la discusión del Artículo 115. 56
- 2.3 Análisis de las Fundamentaciones Constitucionales de la Autonomía Municipal. 64

CAPTULO 3. - CAUSAS DE INOBSERVANCIA A LA AUTONOMIA MUNICIPAL EN EL SISTEMA JURIDICO MEXICANO.

- 3.1 Causas de Inobservancia a la Autonomía Muni-

INTRODUCCION

El Municipio Libre, consagrado en la Constitución Política de 1917 como la base de nuestra organización política y administrativa, ha sido hasta ahora una institución que ha visto obstaculizado su desarrollo por una serie de factores sociales, económicos, políticos y jurídicos que los han apartado por completo de las aspiraciones de los Constituyentes que concebían al Municipio como primera escuela de la Democracia y como expresión política de la Libertad individual.

Principiamos el presente estudio analizando la evolución histórica que ha observado el Municipio Mexicano, desde las primeras agrupaciones socio-políticas que prevalecían a la llegada de los españoles, como el Calpulli que constituye la célula de la organización de los pueblos del Anáhuac, pasando por el régimen municipal instaurado durante la dominación española y por la precaria vida municipal del siglo XIX, hasta el planteamiento de un nuevo sistema político consagrado en nuestra actual Carta Magna, que sin embargo no alcanzó a desterrar los males endémicos que ha padecido y padece el Municipio en México.

El resultado del estudio sobre los antecedentes del Municipio

y de las diversas tendencias socio-políticas del Constituyente, nos permiten formular las primeras conclusiones que a su vez sirven de base para la parte medular de nuestro trabajo. Estudiamos las causas de inobservancia a la autonomía municipal dentro del Sistema Jurídico Mexicano situando el problema dentro de una realidad política que nos permite observar el porqué el Municipio ha sido hasta ahora una institución que ha sido puesta en práctica con una incomprensión absoluta que lo ha conducido al fracaso.

Pese al postulado Constitucional que consagró el Municipio Libre éste no ha llegado a tener una aplicación pragmática, porque - principalmente el Artículo 115 adolece de defectos sustanciales y encierra contradicciones que han terminado por agudizar el fracaso del régimen municipal.

El problema municipal reviste, como lo anotamos, diferentes obstáculos, hemos tratado de profundizar únicamente en el aspecto jurídico, aunque en ocasiones no podamos desligar éste a cuestiones de índole social y política tan importantes que sin su estudio no sería posible avistar alguna solución.

Así, analizamos las fundamentaciones Constitucionales que --

consagran la Autonomía Municipal y los alcances jurídicos que las mismas encierran, para después hacer un estudio sobre el papel - que las Constituciones de las entidades federativas realizan dentro del ámbito municipal.

Concluimos nuestro estudio, después de haber analizado algunos regímenes municipales que en la práctica han tenido éxito rotundo, proponiendo una reforma jurídica apegada fielmente a nuestra - realidad social, política y económica, que constituye no solo el planteamiento de un postulado inaplicable, sino el producto de una exigencia nacional por fortalecer el Municipio Mexicano. Sabemos que una República organizada desde su base por Municipios verdaderamente libres y autónomos en donde se manifieste el ejercicio directo de los más incipientes derechos cívicos y políticos de la ciudadanía, marcará la transformación social de nuestras instituciones y - reafirmará la importancia trascendental que el Municipio reviste en el Estado moderno.

El acercamiento estrecho a los problemas que afligen nuestros Municipios, ha sido motivo especial para la realización de este modesto trabajo, que con las limitaciones propias de la inesperienza, busca ser, más que un medio para la obtención de un título

profesional, una aportación desinteresada para el mejoramiento de una institución que como el Municipio se encuentra en situación desoladora y caótica, una contribución que resulta ser obligación incontrovertible de nuestra calidad de universitarios.

CAPITULO 1

BREVE HISTORIA DEL MUNICIPIO MEXICANO

- 1.1 Organizaciones Socio-Políticas en México antes de la Conquista.
- 1.2 El Municipio durante la Colonia.
- 1.3 El Municipio en el Siglo XIX.

1.1 ORGANIZACIONES SOCIO-POLITICAS EN MEXICO ANTES DE LA CONQUISTA.

El sistema de organización socio-político imperante antes de la conquista española, combinó prácticamente elementos democráticos, aristocráticos y monárquicos, todos ellos adaptados a una ineluctable realidad donde las circunstancias económicas, geográficas y sociales fueron acondicionadas a la idiosincracia del pueblo.

La organización social y política anterior a la conquista tenía su base en el clan y en la tribu, asentadas bajo un profundo sentido religioso, militar y político con patrones típicamente autóctonos. Las tribus que se encontraban en un grado superior de evolución llegaron a integrarse constituyendo verdaderos estados tribales, formando confederaciones que respetaban con gran celo los derechos particulares de cada tribu.

Su orden económico basado en la agricultura, requería para la producción de los elementos esenciales para la vida, un control colectivo en donde el esfuerzo de todos aseguraba el abastecimiento general. Al respecto, Gonzalo Aguirre Beltrán señala: 'El llamado Imperio Azteca, no era sino una confederación de tribus. México, Texcoco y Tlacopan no eran monarcas, sino simplemente, je-

fes militares electos por un concejo de jefes. El llamado Nuevo Imperio Maya, con la confederación de las tribus asentadas en Uxmal, Chichén y Mayapán, se encontraba en idéntica situación, como también lo estaba la confederación del Valle de Puebla formada por las gentes de Huexotzingo, Tlaxcallan y Cholollan" (1).

De aquí se puede concluir que la tribu integrada a la confederación, con autonomía en sus derechos internos, denotaba un marcado principio federativo, en donde la elección de los jefes por los concejos de las tribus marcaba ya el nacimiento de un sistema democrático.

Siendo entonces la confederación de tribus la más compleja de las agrupaciones socio-políticas, destacó como la célula social el clan totémico, estructurado sobre relaciones de carácter consanguíneo en relación al territorio lotificado en parcelas individuales y colectivas. Esta primitiva organización social, cuyas relaciones comienzan ya a ser institucionalizadas, es llamado por los nahuas como "calpulli"

El propio Aguirre Beltrán hace notar que: "El calpulli ocupa por un grupo de familias, tenía su propio gobierno, que regía --

por sus leyes, costumbres y tradiciones particulares gozando de -
autonomía en su vida propia (interna) y en su religión" (2).

Por su parte, Ignacio Romerovargas Yturbide indica que: "El calpulli (linaje antiguo) se formaba de una ó varias familias fundadoras, que participaban de creencias comunes y vivían al amparo de los mismos dioses tutelares, participando también de intereses comunes. Ocupaba ciertas extensiones de tierra; tierras del calpulli, reconocidas por la tradición ó el estado y constituían la unidad territorial, militar, económica, política y religiosa de la sociedad autóctona" (3).

El sistema del calpulli determinó una forma clásica de gobierno entre los pueblos autóctonos: el poder de los viejos, que se derivó de un innato culto a la experiencia que los pueblos del Anáhuac practicaron con inusitada obediencia.

Desde el punto de vista territorial, el calpulli era una congregación de casas dispersas, unidas con veredas hacia el palacio de gobierno: Tecpan ó Teccalli (casa del Señor); por lo general, en el núcleo principal del calpulli se levantaba el Teocalli, casa de -- Dios; el Calpixcacalli, la casa en que se recaudaban los tributos y

los populares Tlanquitztlí, mercados en que se distribufan las mercancías.

El calpulli, como alianza de familias tenía un nombre y una - identificación especial, un dios particular y en consecuencia un gobierno propio; ésto es, independiente de los demás calpullis. El sistema del calpulli, basado en el principio de unidad de gobierno y religión, conservó principios de autonomía jurídica y religiosa. Cada calpulli contaba con autonomía en su vida propia, regía las relaciones de sus miembros con sus leyes, costumbres y tradiciones -- propias, es por ello que ésta primitiva organización socio-política constituyó, como lo manifiesta el maestro Moisés Ochoa Campos, . . . "sociológicamente, el foco de convivencia; administrativamente, la célula de organización y económicamente, la base de la propiedad, del trabajo y en general de la producción" (4).

Dentro del calpulli existían dos grandes grupos de personas: los hijos (pilli), miembros del linaje antiguo y descendientes de las familias fundadoras (huehupilli); y el pueblo, a quien se le consideraba "fruto del sufrimiento de los dioses", nacido para el trabajo y al servicio de éstos y cuyos integrantes fueron conocidos como macahuales. De ésta gran división se deriva toda la organización polif

tica del calpulli. Los primeros eran los dirigentes, poseedores y administradores de la tierra - no hay que olvidar que la fuente principal de la riqueza en el calpulli era precisamente la tierra -, los segundos consagrados al servicio observaban entre sí varias jerarquías y ramificaciones que más adelante señalaremos.

El hecho de vivir agremiado al calpulli, constituía el privilegio de gozar de los derechos individuales y colectivos, por lo que cada miembro era considerado en función de la vida colectiva, pues siendo una organización socio-política basada en el esfuerzo personal, revestía singular importancia la distribución y participación - de los servicios públicos.

Entre los miembros del calpulli consagrados al servicio, podemos distinguir algunas categorías: los mayerques de la tierra, poseedores de tierras reservadas a los grandes señores del concejo; los radicados, avecindados al calpulli, tenían las mismas obligaciones que los macehuales pero sin participar en los derechos políticos y en los beneficios colectivos; los servidores de los privilegiados, personas al servicio de grandes señores; los tlamenes ó cargadores al servicio del culto y de los templos; los servidores públicos, que se encargaban de mantener limpias las calles, lugares de recreo y

en especial las casas de los señores; los artesanos, reunidos específicamente dentro de su gremio: pintores, escultores, literatos, etc . . . ; los pochteca, personas dedicadas al ejercicio del comercio.

Como se puede observar, dentro de la organización social de los pueblos indígenas, existió una marcada jerarquía en la que, sin embargo, no se puede diferenciar con exactitud los privilegios u obligaciones entre los dos grandes grupos que constituyeron el calpulli, pues no se ha podido establecer una identificación adecuada entre los pillis y los macehuales.

Algunos autores extranjeros persisten en manifestar que las grandes personalidades -religiosas y políticas- del calpulli, se hacían servir de esclavos; sin embargo, el término esclavitud difiere profundamente del establecido por otros pueblos y en otros continentes.

Dentro del calpulli el hombre nacía libre, teniendo la aptitud de enajenar su propia libertad e incluso adoptar parentesco con su propio amo -tlacohtlis-, pero a la vez se podía hacer servir de otros miembros del calpulli, relación que podríamos llamar servi-

dumbre, pero nunca esclavitud.

EL GOBIERNO DEL CALPULLI

El calpulli estaba representado políticamente por medio de comisiones, que formaban las asambleas del pueblo, mismas que acataban las disposiciones directas del concejo, que tenía facultades - ejecutivas y que estaba formado como ya lo mencionamos con anterioridad por un grupo de "sapi^{en}tes y prudentes ancianos".

La asamblea del calpulli se formaba de los miembros de mayor linaje de los pillis, se reunían cuando había situaciones de extrema necesidad -guerras, epidemias, etc . . . - y regularmente para la elección de jueces locales y demás funcionarios que después mencionaremos.

El concejo, con aptitudes electorales y formado por los jefes principales del grupo, se encargaba de designar al Calpullec ó - - Teachcauc, el funcionario local investido con el poder más alto, - provisto de facultades ejecutivas. Este funcionario era elegido para la ocupación vitalicia de su cargo y a su muerte el propio conce

jo, constituido en cuerpo electoral denominaba otro Calpullec.

El Calpullec ó Teachcauc administraba el trabajo de los pillis y macehuales; el régimen comunal agrario, el producto de las tierras del calpulli, la justicia, el culto a los dioses, era el representante directo del calpulli ante la tribu (como más adelante veremos, el calpulli formaba parte, congregado con otros calpullis, de la tribu).

El jefe militar del calpulli lo era el Tecuhtli, personaje que desempeñaba el cargo en base a hechos heroicos de guerra, encargándose del adiestramiento de los jóvenes guerreros y capitaneando a éstos en la guerra.

Moisés Ochoa Campos, señala algunos otros funcionarios menores del calpulli, entre los que podemos distinguir: los tequitlatos, encargados de dirigir el trabajo comunal; los calpizquez, recaudadores del tributo; los tlayacanquez, cuadrilleros; los sacerdotes y médicos hechiceros, a cuya encomienda estaba la conservación psicológica del calpulli; los tlacuilos, escribanos ó pintores de jeroglíficos, que llevaban la cuenta de los hechos del calpulli, incluyendo sus acontecimientos legendarios e históricos, la propie

dad de la tierra, etc . . . ; los topiles, que se encargaban de ejercer la gendarmería (5).

Como sellos característicos de los funcionarios del calpulli, podemos mencionar los siguientes: la duración vitalicia de su cargo, la deposición por parte del concejo si daban pie a ello, el carácter electivo de sus designaciones y el carácter autónomo, limitado solo por el concejo.

Considerando la organización social y política del calpulli podemos resaltar la desmedida lealtad a sus instituciones, aún, los intentos opresores del colonialismo español no lograron destruir la esencia del mismo. Nuestro propio Derecho Agrario tuvo que adoptar el tradicional reparto de tierras en el calpulli, acondicionado desde luego a las necesidades de la época actual, motivo por el cual muchos historiadores le den al calpulli el carácter de Municipio Agrario.

Hemos de repetir que desde el punto de vista político y religioso el calpulli gozaba de absoluta autonomía. En lo relacionado a las guerras, el comercio exterior, la distribución de las tierras de privilegios y tributos generales, estaba sujeto a las costumbres

regionales y a los pactos celebrados por la región con otro estado, de acuerdo a las circunstancias particulares de cada región, sin - que por ello dejara de tener sus gremios de artesanos y comerciantes, sus propias normas jurídicas y costumbres particulares (6).

Varios calpullis formaban la tribu, en donde el concejo tribal estaba formado por los calpullec y los jefes militares de cada calpulli -tecuhtli - . Este concejo era el que elegía en forma vitalicia al tlacatecuhtli -el que habla- o gobernador de la tribu y al -tlatoani -jefe de los hombres- que llegó a personificar el poder -central (7).

A éste respecto Gonzalo Aguirre Beltrán, señala que las funciones del tlatoani se vieron opacadas y delimitadas por el tlacatecuhtli, ya que la confederación de tribus dió una enorme importancia a éstos últimos, hasta el grado de ser objetos en vida de una -plena veneración que los convirtió casi en una divinidad. Ello - agrega Aguirre Beltrán - , propició el error en los cronistas españoles que consideraron al tlacatecuhtli como un monarca de poderes ilimitados, "la monarquía indígena solo existía en la imaginación de los hispanos" (8).

Para concluir sobre el estudio de éste singular grupo sociopolítico que se constituyó como la célula de la organización de los pueblos indígenas, debemos de resaltar su importancia, pues se trata del principal antecedente de nuestras instituciones sociales, esencialmente del Municipio Moderno, materia del presente estudio.

Podemos afirmar que el calpulli descansaba sobre una autonomía efectiva que permitía, en un clima de convivencia, un pleno desarrollo que aseguraba la autosuficiencia económica y sobre todo la satisfacción de las necesidades jurídicas, sociales y espirituales de sus miembros.

Esta agrupación humana corresponde con sus semejanzas a un antecedente firme de nuestro actual Municipio. Ignacio Romero vargas señala, que entre otras semejanzas con el Municipio moderno, el calpulli tenía las siguientes atribuciones que corresponden a aquél: la seguridad pública con sus topiles, la justicia impartida por sus teuctlis, la realización de los diferentes servicios públicos ejecutados por comisiones vecinales, servicios públicos económicos: agua, acueductos, etc . . . , administrativos: registro público, reparto de tierras, distribución de tributos, mercados, etc .

. . . , educativos: en el telpuchcalli, de comunicación y urbanización: limpia de calles y acequias, obras públicas, fiestas civiles y religiosas, etc , todos ellos circunscritos a su propio territorio y llevados a cabo por sus mismos habitantes (9).

El calpulli, a diferencia del municipio de la Nueva España, - tuvo un carácter económico tradicional, basado en un derecho consuetudinario, autónomo y adecuado a las circunstancias políticas y sociales que en aquel entonces prevalecían.

1.2 EL MUNICIPIO DURANTE LA COLONIA.

Por la bula "Inter-Caetera" el papa Alejandro VI había concedido el derecho de dominio sobre las tierras de las mal llamadas In dias Occidentales, al rey de España en el año de 1493 - a siete me ses de la llegada de Colón a tierras americanas - . Esta bula concedía facultades amplísimas al rey español para apropiarse y gozar del usufructo de las tierras conquistadas.

En virtud a ello, el gobernador de Cuba, Diego de Velázquez, a nombre del rey español ordenó a Hernán Cortés la exploración - de las tierras que se encontraban al occidente de la isla anterior- mente conquistada mediante un convenio pasado ante la fé pública de los frailes que gobernaban Cuba junto con Velázquez. Ciertas - diferencias entre éste y Cortés, terminaron en pasar por alto el - convenio celebrado, pues la ambición española se había robusteci- do ante las noticias llegadas que hablaban de las enormes riquezas del gobierno de Moctezuma. Ante tal situación, Cortés, desobede- ciendo las órdenes de Velázquez se lanzó a la gran aventura, guía- do por una ambición sin límite, ante las tentadoras condiciones que suponía guardaba la tierra a conquistar, condiciones que más tarde confirmaría.

Sin embargo, el gobernador de la isla cubana era hombre - - aguerrido y después de la huída de Cortés preparó una expedición - al mando de Pánfilo de Narváes, con instrucciones precisas de apre hender al desafiante Cortés (10).

Ante ésta situación, el astuto conquistador se valió del esta- blecimiento del primer ayuntamiento de América, con el único fin - de obtener mediante ésta institución, los poderes de los que había sido destituido para llevar adelante su ambiciosa misión.

Cortés buscó el sitio apropiado para erigir el primer munici- pio americano, éste lugar lo encontró en una región llamada Quia- huiztla, en lo que ahora es parte del estado de Veracruz.

Ahí se levantaron de inmediato casas improvisadas de materia les elementales, se marcaron algunas calles, se erigió una picota - en una simulada plaza pública, que a unos metros de su entrada prin- cipal presentaba un tobogán de donde ceñía una horca, como medida de intimidación para los desafiantes o adictos de Diego de Velázquez.

Inmediatamente, se instaló en forma "oficial" el primer ayun- tamiento de la Villa Rica de la Vera Cruz - llamado así por haber

desembarcado los conquistadores un día Viernes Santo de la Cruz - se eligieron alcaldes y regidores, alguacil mayor, maestro de campo, alférez y escribano. Una vez realizado esto, el incipiente - - ayuntamiento nombró a Hernán Cortés Capitán del Ejército y Justicia Mayor, envistiéndolo en defensor legal de la autonomía municipal, estando facultado para defender el municipio de la posible intromisión de Velázquez.

En esta forma, por demás circunstancial y artificiosa, quedó erigido oficialmente el primer municipio americano, fundamentado incluso, en la carta de regimiento de la Villa Rica de la Vera Cruz de fecha 10 de julio de 1519.

Fue precisamente el municipio instaurado en Veracruz, el - que autorizó legalmente la conquista de las tierras del Anáhuac, - constituyéndose como cimiento de la conquista, el municipio se extendería rápidamente como germen de la nueva estructura novohispana.

Fueron dos años después de las cruentas luchas entre los - conquistadores y los defensores de la Gran Tenochtitlan, cuando se erige el primer ayuntamiento en el Valle de México, instalado en -

Coyoacán, aún se conservan los primeros libros de Cabildo de éste ayuntamiento, después de que la ciudad había quedado en condiciones de ser habitada nuevamente.

Moisés Ochoa Campos señala algo de suma importancia al referir que el Municipio de la Villa Rica de la Veracruz, desde el punto de vista jurídico, fué quien ordenó la conquista de México y no - España. "El papel que desempeña el Municipio en el trasplante de las normas sociales de convivencia, nos explica cómo, desde el - punto de vista jurídico, la Conquista de México, no fué obra de España, sino del Municipio de Veracruz, cuyas milicias comunales, - apoyadas en su propia 'carta de regimiento', se aventuraron en contra del Imperio de Moctezuma, llevando por capitán a Cortés. Es decir, la conquista de México, no emanó de poderes ultramarinos, sino de instituciones aquí mismo implantadas" (11).

Después de que el Municipio quedó constituido como una institución de lure, fué finalidad de los conquistadores establecerlo como una verdadera comunidad, donde los lazos de vecindad justifican su propósito. Se dió vigencia a algunas ordenanzas que obligaban al arraigo forzoso a españoles, cuando menos por un término - definido. Siendo entonces la primera misión del ayuntamiento de -

Coyoacán la de planeación y creación de vecindades.

Posteriormente, se crearon algunos municipios en lo que hoy es el estado de Puebla, en Tlaxcala y más tarde en los estados del Sureste y Occidente.

A partir de la erección del municipio de Coyoacán, se inicia ron las primeras ordenanzas municipales, puestas en vigencia por el propio Cortés.

Entre las primeras ordenanzas municipales sobresalen: la impuesta a todo vecino español de prestar el servicio militar, la de sembrar mil sarmientos por cada cien indios de repartimiento que tuviesen, la de difundir la religión católica entre los indios, la de prohibición de exigir a los indios el pago del tributo en oro, la obligación de los españoles a permanecer en el país por ocho años si deseaban conservar lo que habían adquirido por la Conquista, - etc . . .

Posteriormente, en 1525 se publicaron algunas ordenanzas de carácter más formal, mismas que denotaban ya la preocupación de los españoles por mantener una planeación territorial y administra-

tiva que solo conseguirían con la erección de una estructura sociopolítica basada en el Municipio.

He aquí algunas de esas ordenanzas: cada villa debía de tener dos alcaldes con jurisdicción civil y criminal, un procurador y un escribano, haciéndose los nombramientos de éstos funcionarios cada primero de enero, habría un funcionario dedicado a vigilar los precios, las pesas y las medidas, la prohibición a los rescatadores de comprar las mercancías que llegaran a la villa, sino después de treinta días, la prohibición de matar a los animales en un lugar no destinado por las autoridades para tal efecto, algunos productos de primera necesidad como el pan y el pescado deberían venderse en la plaza pública con el peso y el precio oficial, el concejo era el único con facultades para repartir tierras para siembra ó solares para casas, etc . . .

Sin embargo, en éstas ordenanzas se inician ya las limitaciones ó restricciones a la libertad municipal, al prohibir a los cabildos celebrar ó tomar algún acuerdo sin la presencia de Cortés, de su lugarteniente ó de un alguacil mayor nombrado por el propio Cortés, personas éstas que tenían voz y voto dentro de los cabildos. - Estas fueron algunas de las primeras ordenanzas municipales, expe

didadas en la Nueva España (12).

Posteriormente a éstas ordenanzas, Felipe II inició la base jurídica de la conquista española, tratando con ello de esconder toda ilegalidad que pusiera en tela de duda el derecho español sobre las tierras conquistadas.

Entre algunas de las ordenanzas dictadas por Felipe II sobresalían, obviamente, las prohibiciones a los indios de ocupar puestos de carácter público, el concejo municipal era prerrogativa exclusiva para españoles y criollos. Terminando con ello, aparentemente, con cualquier tipo de organización socio-política de raíces occidentales.

Se establecían en las mencionadas ordenanzas, los requisitos que deberían de reunir los municipios para tener tal carácter, los requisitos de sus dirigentes, la calidad de sus pobladores y - desde luego, la dependencia económica y política que debían guardar a España.

En éstas ordenanzas de 1573, se buscaba subsanar las dificultades sociológicas sin descuidar en ningún momento el principio de

autoridad que los pobladores de la Nueva España debían a la Corona Española.

Es precisamente en los inicios de nuestro sistema municipal donde aparece, bajo algunas ordenanzas, una nueva distribución de la tierra. La colonización es impulsada al amparo de una política agraria que, favoreciendo al colono salvaguardaba los principios de convivencia social.

La sola vecindad llevaba implícito el derecho a recibir tierras dentro del municipio, pero siempre iba inherente la obligación de cultivar las mismas y mantener los lazos de comunidad; aquí es donde el Municipio obtiene características agrarias, que marcan un viraje dentro de la Historia del Agrarismo en México.

La colonización española buscó también, una concepción urbanística de características centralistas, en donde el gobierno local asumía un poder que restaba una gran parte de las funciones atribuidas formalmente al Municipio.

La preocupación española por colonizar la vasta tierra conquistada fué colosal; sin embargo, la prerrogativa de dar títulos

de ciudades y villas fué única y exclusiva del monarca español.

La explotación de los recursos naturales determinó el desarrollo inusitado de muchas poblaciones. La minería en éste renglón - fué factor determinante, pues el descubrimiento de ambicionados minerales constituyó núcleos de gran población, que se erigieron a unos cuantos metros de ricos yacimientos.

Rafael Altamira y Crevea distingue cuatro formas de Municipios en la Nueva España, a saber:

Primer Grupo: a). Pueblos Seglares; b). Pueblos con estructura Municipal creada por el Clero.

Segundo Grupo: a). Pueblos de Españoles; b). Pueblos de Indios.

Tercer Grupo: a). Descubridores y Fundadores con permisos oficiales para eregir Municipios; b). Personas individuales que sin previa capitulación se ofrecieron a poblar con carácter Municipal; c). Colectividades, más ó menos heterogéneas de emigrantes españoles; d). Colectividades de emigrantes que sin previo permiso

so organizan su poblado.

Cuarto Grupo: a). Creaciones Legislativas de Virreyes
(13).

Moisés Ochoa Campos, nos dice que las instituciones creadoras del Derecho Municipal durante la Colonia se pueden concluir - en las siguientes:

- 1.- Fuentes Metropolitanas:
 - a). El Monarca.
 - b). El Real Concejo de Indias.

- 2.- Fuentes Centrales en la Colonia:
 - a). El Virrey.
 - b). Las Audiencias.

- 3.- Fuentes Centrales Provinciales:
 - a). Gobernadores, Alcaldes Mayores ó Corregidores.

- 4.- Fuentes derivadas de Capitulaciones:
 - a). Descubridores.

b). Conquistadores.

c). Adelantados..

5.- Fuentes Locales Seculares:

a). Los Cabildos, Concejos ó Ayuntamientos.

b). El Cabildo Abierto.

6.- Fuentes Locales Eclesiásticas:

a). Las órdenes Religiosas.

b). El Principal y los Regidores en los Hospitales-
pueblo (14).

Los cabildos constituyeron el medio de ejercer la soberanía popular al tener facultad de dictar ordenanzas; sin embargo, éstas siempre quedaron sujetas a revisión por parte de los gobernadores, que tenían facultades para desechar tales ordenanzas.

Las funciones de los cabildos, fundamentadas en las ordenanzas, mantuvieron la autonomía en la administración de sus comunidades, aunque siempre fué evidente la intromisión de los gobernadores y corregidores en la vida municipal. Fué precisamente en el llamado Cabildo Abierto donde el Municipio alcanzó su magna ex

presión. Aquí el Ayuntamiento escuchaba las peticiones directas de los vecinos, para que juntos resolvieran los problemas que afligían a la comunidad; obviamente que el centralismo de aquella época no gustó del ejercicio de la democracia, consecuencia de una - autonomía municipal verdadera y acabó por prohibir el Cabildo - - Abierto.

Dentro de la comunidad municipal de la Colonia, los ayuntamientos tuvieron facultades legislativas, cuya finalidad permitía el preservar las relaciones en la vida social. Las ordenanzas, formadas por un conjunto de normas autónomas de observancia general dentro del Municipio, constituyeran lo que ahora conocemos como "Bandos de Policía y Buen Gobierno", aunque aquellas no solo - reglamentaban cuestiones de Policía y Gobierno, su función iba -- más allá de un simple reglamento que preservara el orden y las - buenas costumbres.

Las ordenanzas regulaban además, el aspecto económico dentro del Municipio. La vigilancia de los precios, de los pesos y medidas, la prohibición de especular con las mercancías de primera necesidad, reglamentaban las profesiones y los oficios, dictaban - rígidas normas de Salubridad, determinaban el radio geográfico de

su aplicación, etc . . . Fué peculiar en las ordenanzas las fuertes sanciones a quienes desobedecían ó violaban las disposiciones dictadas por los ayuntamientos; éstas penas iban desde los azotes, confiscaciones, cárcel, hasta el destierro, la muerte civil y la pena de muerte.

Esta facultad legislativa que disfrutaban los cabildos, fué, quizá, una de las manifestaciones del Municipio menos vulneradas por la intromisión de los gobernadores y corregidores.

Sin embargo, fueron patentes las interferencias de gobierno por parte del Virrey, por medio de organismos creados por éste mismo, las atribuciones esencialmente propias del ayuntamiento estuvieron limitadas por el poder virreynal; paralelo al ayuntamiento funcionaron una serie de dependencias del virreynato que terminaron por delimitar las funciones del Municipio, concediendo a éste una autonomía relativa que impidió la adquisición de un poder social que le garantizara una autodeterminación basada en una vida interna libre. La Real Audiencia, el Tribunal del Condulado de México, el Protomedicato, el Juzgado de Bienes de los Difuntos, los Juzgados para Indios, la Santa Hermandad, el Tribunal de la Acordada, etc . . . , fueron instituciones creadas por el - -

Virrey con el único fin de centralizar su poder.

Respecto a los bienes que formaban la Hacienda Municipal, podemos señalar dos clases: los propios y los comunes. Los primeros eran los únicos que generaban ganancias para los ayuntamientos, los segundos eran bienes de disfrute colectivo como las fuentes, plazas, mercados, arenasles, etc . . .

La otra fuente de generación de ingresos para el Municipio lo constituyeron los Arbitrios, que constituían sisas, derramas, - contribuciones y concesiones. La sisa era un impuesto extraordinario destinado al sufragio de una obra de inminente necesidad. Las derramas, impuesto decretado por el Rey primeramente, los Cabildos podían imponerlos en caso de siniestros, plagas, epidemias, - etc . . . Las contribuciones eran contraprestaciones para satisfacción de servicios públicos. Las concesiones consistían en rentas cedidas por el Rey a las municipalidades, con carácter de subsidios.

Concluyendo, las fuentes de ingresos de los Municipios de la Nueva España lo formaban únicamente los bienes propios y los arbitrios. Los primeros, bienes propios del Municipio, de carácter -

inalienable, que eran rentados para que del producto de su renta se garantizara parte de los gastos municipales. Los segundos han sido definidos como la esencia misma de la economía municipal.

Pocas fueron las variaciones que hubo durante el régimen municipal de la Colonia; el Municipio, ante la intervención del gobierno virreynal en su vida interna, fué limitado a una mera extensión territorial a la que se imprimió una fisonomía política aparente.

El origen del Municipio de la Colonia, erigido en base a la Conquista territorial y a la propia consolidación de ésta, marcó un desorden que prevalece, incluso, hasta nuestros días.

1.3 EL MUNICIPIO EN EL SIGLO XIX.

Durante los inicios de la vida independiente de México, el Municipio conservó aún la misma forma que demostró durante la Colonia. Inverosímil fué, que las constituciones federalistas, productos de las convulsiones sociales que se registraron en nuestro país en el siglo XIX, olvidaran la existencia de los Municipios, al grado de no dedicar siquiera un artículo a los ayuntamientos. Por su parte las constituciones centralistas de los gobiernos conservadores - fueron quienes se preocuparon por organizar debidamente el Municipio y por darles vida propia.

Carlos García Oviedo, al respecto de éste olvido de las constituciones de 1824 y 1857 al Municipio, manifiesta: "La Revolución, aunque por distinta vía que la monarquía absoluta, condujo al propio abatimiento de la vida municipal. El principio individualista que la formaba determinó el menosprecio de la idea corporativa; por tanto, de la organización municipal. Imbuída de un espíritu legalista, sig nificó, desde un primer instante, su hostilidad a las instituciones - históricas. La legislación Municipal del siglo XIX es su obra pre- dilecta, obra que imprime al Municipio su sello individualista, lega- lista y centralizador que caracteriza a aquel gran movimiento polif-

tico" (15).

Una vez consumada la Independencia en nuestro país, el Con
greso Constituyente en decreto de fecha 26 de febrero de 1822 de-
terminó el confirmar con carácter interino a todas las autoridades
civiles y militares.

Anteriormente el "Decreto Constitucional para la Libertad de
la América Mexicana", expedido en Apatzingán en 1814 y el propio
Plan de Iguala habían decidido dejar subsistentes los ayuntamientos
y los regímenes bajo los cuales estaban controlados éstos.

El día 4 de octubre de 1824 una nueva Constitución era pro-
mulgada, después del extravagante imperio del criollo Iturbide. -
En ésa Carta Magna se fijaban las bases de un federalismo tendien-
te a una adecuada organización política y administrativa del país,
se facultaba en tal virtud, a los estados para adoptar las medidas -
relativas a su régimen interior. Craso error de ésta Constitución
al no contar con una disposición constitucional que diera vigencia a
la vida municipal.

El imperdonable olvido de los Constituyentes de 1824 fué subs

tituido por las entidades federativas, con la influencia que la Constitución de Cádiz ejercía sobre la vida política del México Independiente. Las Jefaturas Políticas que fueron institucionalizadas en la Carta Gaditana de 1812, fueron tomadas a su vez del sistema implantado por Napoleón, que al crear las Prefecturas había logrado imponer una centralización administrativa en donde el Estado ejercía control absoluto y donde el ayuntamiento conservaba una autonomía ínfima en consecuencia.

En las Prefecturas, el Prefecto era representante del Poder Ejecutivo, Administrador del Departamento, tenía bajo sus órdenes al Sub-Prefecto, administrador del Distrito.

Por tal motivo, el imperio español introdujo en la Constitución de Cádiz el modelo de las Prefecturas, modificando con ello el régimen municipal y atentando en obvio con su autonomía, reducida a una amplia subordinación al gobierno central.

Ante éstas fundamentaciones aparecen los llamados Jefes Políticos, autoridades intermedias entre los ayuntamientos y las autoridades locales, con funciones de vigilancia de los municipios. Los Jefes Políticos se encargaban de calificar las elecciones muni-

ciales y de promulgar y publicar las leyes.

Algunas innovaciones a la Constitución de Cádiz en su segunda aplicación en la Nueva España -1820- hacían resurgir a la institución municipal, reinstaurando el sistema de elección popular directa, la No Reección de funcionarios municipales y su renovación cada año. Sin embargo, éstas innovaciones solo motivaron a los criollos a la precipitación en su beneficio de la Independencia.

Bajo éste patrón y debido al principio centralista e individualista de los Constituyentes de 1824, el Municipio se conservó en el anonimato jurídico y político y su autonomía pasó a ser un mero postulado.

Fué entonces, cuando la Constitución Centralista de 1936 consagró el Municipio en sus artículos 22 a 26 de la Sexta Ley. Aquí se dispuso que los ayuntamientos fueran elegidos popularmente y que se constituyeran legalmente en los lugares vecinales de más de ocho mil habitantes.

Los centralistas establecieron facultades constitucionales a los ayuntamientos, entre las que se encontraron, por ejemplo: la

existencia de ayuntamientos en las Capitales, en los lugares en que los había en 1808, en los puertos cuya población llegase a cuatro mil habitantes y en los pueblos que tuvieran más de ocho mil (Art. 22); los ayuntamientos se elegirían popularmente, siendo las juntas departamentales con acuerdo del Gobernador quienes fijarían el número de alcaldes, regidores y síndicos (Art. 23); la Policía de Salubridad estaría a cargo de los ayuntamientos, asimismo al cuidado de las cárceles, de los hospitales y de las casas de beneficencia. La construcción de obras de servicio colectivo, etc . . . - (Art. 25); el alcalde municipal ejercerá en sus pueblos el oficio de conciliador, determinará en los pleitos judiciales verbales, determinará en casos de urgencia medidas preventivas en el caso de ausencia de Jueces Civiles de primera instancia (Art. 26).

Posteriormente, en base a la Sexta Ley de los centralistas - se dió vigencia a un Reglamento Provisional para el Gobierno Interior de los Departamentos, en el año de 1837. Este Reglamento se ocupó de dar facultades a los Municipios para expedir sus ordenanzas respectivas, reglamentar su Policía Municipal y aprobar el presupuesto anual de los gastos municipales (Art. 134).

Otro aspecto interesante del Régimen Centralista lo fué la in-

corporación del Distrito Federal al Departamento de México, que conservó como capital a la ciudad y dividió su territorio en Distritos.

Tiempo después, con el regreso del régimen federal por decreto de fecha 22 de agosto de 1846, el Distrito Federal se convirtió a petición de Santa Ana en el Distrito de México. La nueva implantación de éste régimen puso en vigencia, provisionalmente los postulados de la Constitución de 1824.

En el año de 1848, bajo la administración de Don José Joaquín Herrera, se dió vigencia a la Ley de Dotación del Fondo Municipal. Misma en la que se ordenó que los impuestos municipales se formarían entre otras cosas, de la venta de bebidas embriagantes, harinas, matanzas, fábricas de cerveza, diversiones públicas, juegos, etc . . . Esta efímera Ley tuvo observancia en el Distrito Federal únicamente y en nada frenó el desorden municipal que en ése tiempo privaba ante los embates de las dos corrientes antagónicas - liberales y conservadores - que se disputaban la supremacía del país.

Fué precisamente el Partido Conservador quien en su ideario

señaló entre sus objetivos primordiales el control absoluto del sistema Municipal bajo un régimen centralista que diese rigurosa jerarquía al sistema de autoridad, suprimiendo el carácter electivo de los Ayuntamientos.

Mientras tanto, los liberales no se interesaron en darle importancia clave al Municipio, al grado de que el principal ayuntamiento del país, que era el de la ciudad de México, conservaba en su régimen jurídico un sinnúmero de ordenanzas centralistas, auspiciadas por el gobierno liberal. Fué precisamente éste régimen quien lejos de pugnar por la libertad Municipal, convirtió a los ayuntamientos en auxiliares de los Estados y de la Federación en materia electoral.

Al respecto, Serafín Ortiz Ramírez nos dice: "Los Municipios bajo el régimen liberal fueron convertidos en puntos de partida en toda elección popular, pues se les encargó el nombramiento de los ciudadanos que deberían formar los padrones de votantes, repartir las boletas, instalar las casillas y recoger la votación. Tales funciones no solo corrompieron a los Municipios, sino que los convirtieron en agentes sumisos y fieles del partido que ocupaba el poder" (16).

Todavía en 1853, ante la presión centralista, los ayuntamientos tuvieron que someter actos propios de sus funciones y hasta la designación de funcionarios a la aprobación de las altas autoridades políticas, hasta el grado de confiar la administración Municipal a los intendentes de designación gubernamental, causando con ésto que el Municipio lejos de representar un verdadero poder fuera una institución totalmente dependiente a las disposiciones emanadas del criterio de los detentadores del poder.

La influencia Napoleónica de la Constitución de Cádiz se hacía patente en las instituciones jurídicas del siglo XIX, pese a los esfuerzos de nuevos liberales que con tendencia federalista pugaban por la autonomía de los ayuntamientos y porque las entidades federativas fueran libres y soberanas.

EL MUNICIPIO EN LA REFORMA Y EN EL IMPERIO

Ante el derrumbe del gobierno centralista de Santa Ana, después de promulgado el Plan de Ayutla el 10. de marzo de 1854, la embestida liberal trató de impulsar el sistema representativo y popular, reorganizando los ayuntamientos y dándoles su original sis-

tema electivo.

Después del movimiento promovido por el Plan de Ayutla, ocupa la Presidencia de la República Don Ignacio Comonfort, que durante su régimen provisional promulgó un estatuto orgánico que tuvo vigencia mientras no se formularan las nuevas bases constitucionales que regirían al país.

Este estatuto delimitaba las funciones de los Gobernadores de los Estados, mientras el Municipio seguía padeciendo la dependencia absoluta de un viciado centralismo.

Al entrar en vigencia la Constitución Política de 1857 se consignó la forma representativa y democrática como base de organización en el país; sin embargo, la Carta Reformista solamente precisó la forma popular de elección para el Municipio del Distrito Federal y de los territorios federales, como se observa en el texto original del artículo 72, fracción IV, que a la letra dice: "Para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios sobre la base que los ciudadanos elegirán popularmente a las autoridades políticas y Municipales, designándoles las rentas para cubrir a sus atenciones locales".

La propia Constitución de 1857 faculta en sus preceptos constitucionales 40 y 41 a las entidades federativas para que éstas organizaran sus regímenes interiores.

Famosa fué la intervención del Diputado Constituyente Castillo Velazco, conocedor de la importancia del Municipio como célula de la República representativa y democrática, al presentar un proyecto en el que se pretendía dar al Municipio poder político en base a su autonomía. Castillo Velazco propuso entre otras cosas, que la Federación reconociera a las partes constitutivas de los Estados que son las Municipalidades; fundamentándose en la soberanía popular el Municipio con acuerdo de su Concejo Electoral pudiera decretar las medidas convenientes en la recaudación de los impuestos necesarios para las obras que el mismo acordara; proponía además que el Municipio debía de tener terrenos suficientes para el uso común de los vecinos (17). Desgraciadamente el proyecto de Castillo Velazco no fué tomado en cuenta en la Constitución que trata mos.

La Constitución de Cádiz influyó todavía en la doctrina liberal, al consagrar la Constitución del 57 las nefastas Prefecturas, que con el paso de los años y especialmente durante la dictadura -

Porfirista fueran repudiadas amargamente; el enorme poder de que disfrutaban los Prefectos era amplísimo, al grado de mantener el régimen Municipal exento de las más incipientes libertades de toda índole.

Nuevamente Ochoa Campos enuncia el poder que los Prefectos disfrutaban en el Gobierno Local, en perjuicio de la Autonomía de los Ayuntamientos, entre sus atribuciones se pueden contar:

1. - Vigilar el funcionamiento de los Ayuntamientos.
2. - Publicar las Leyes y hacerlas cumplir.
3. - Servir de conducto para la observancia de las Órdenes del Gobierno Federal.
4. - Acatar las disposiciones judiciales.
5. - Cuidar del orden y la tranquilidad.
6. - Informar al Gobierno Federal sobre los asuntos que le encomendase.
7. - Nombrar los Jueces de Paz.
8. - Suplir el consentimiento de los padres en los casos de matrimonio en los hijos menores.
9. - Excitar a los Jueces a la pronta administración de la Justicia.

- 10.- Formar la estadística de su respectivo partido.
- 11.- Fomentar la instrucción pública.
- 12.- Perseguir la vagancia.
- 13.- Atender a la higiene pública.
- 14.- Imponer sanciones gubernativamente.
- 15.- Librar órdenes de cateo, etc . . .

Ochoa Campos termina diciendo: "El sistema Municipal continuó siendo tutelado por el régimen de Prefecturas, que cada vez rebasó el mayor grado los límites de sus funciones hasta convertirse, años después, durante la dictadura Porfirista, en una institución odiosa, conculcadora de los derechos humanos" (18).

Otra opinión recogida acerca de las Prefecturas nos la dá el maestro Felipe Tena Ramírez: "Como dato curioso de la remota antipatía que despertaron las Prefecturas, mencionaremos la siguiente opinión que en 1873 externó un oscuro comentarista de la división territorial de Michoacán: 'Hoy, que tenemos la triste convicción de que las prefecturas son enteramente inútiles y a veces hasta perjudiciales para que se hagan sensibles los beneficios de la libertad, quisiéramos ver hasta olvidada la palabra Prefectura y que solo quedasen los Municipios vigilados por cuatro ó seis visita

dores que nombrase el Ejecutivo, sin más facultades que las de dar cuenta de las omisiones y abusos que notaren a los jurados de responsabilidad" (19).

En conclusión, las actuaciones de los Prefectos que consagraron la paz por medio de la violencia y de la sangre hicieron imposible el asomo de cualquier manifestación de libertad Municipal.

En relación a la Hacienda Municipal, la Constitución de 1857 lejos de buscar robustecerla, terminó por afectarla, condenando - al Municipio a mantener el estado de pobreza peculiar. La prohibición de las alcabalas fué un golpe mortal a las aspiraciones hacen darias y una contradicción al propio pensamiento liberal que consagra ba dentro de esos principios el famoso Laissez Faire, Laissez Passer (dejar hacer, dejar pasar).

Durante el paréntesis imperialista, se evitó quitar vigencia a las Prefecturas, a las que se aumentó el término Imperiales.

Sobresalió en éste régimen imperialista, el inusitado interés de Maximiliano de instaurar mediante decretos un órgano policíaco con facultades amplísimas, conservador del orden y protector del -

control político ejercido jerárquicamente por el Emperador, Prefectos, Sub-prefectos y Alcaldes, limitando aún más el radio de acción de los ayuntamientos.

Después de la derrota del Imperio, se suscitó bajo los auspicios de la República una época de cierta tranquilidad en que la vida del país fué asentándose a la normalidad y en la que el Municipio obtuvo cierto poder económico gracias a los créditos de la Federación; sin embargo, la dictadura Porfirista logró acentuar el régimen centralista que agrupó a los Ayuntamientos en divisiones territoriales administrativas como lo fueron el Partido, el Distrito, la Prefectura y el Canton; los agentes del Gobierno Central utilizaron medios sanguinarios para salvaguardar el orden y la paz. Todo indicio de libertad Municipal fué aplacado por los medios ilegales y odiados de la gente del Dictador, Porfirio Díaz.

BIBLIOGRAFIA CITADA

1. AGUIRRE BELTRAN GONZALO.- Formas de Gobierno Indígena. México, D.F. 1960. Página 18.
2. IDEM.- Página 22.
3. ROMEROVARGAS YTURBIDE IGNACIO.- Organización Política de los Pueblos de Anáhuac. Libros Luciérnaga. México, D.F., 1957. Página 173.
4. OCHOA CAMPOS MOISES.- La Reforma Municipal. Editorial Porrúa, S.A. México, D.F., 1968. Página 33.
5. IDEM.- Página 34 y siguiente.
6. ROMEROVARGAS YTURBIDE IGNACIO.- Opus Cit. Página - 187.
7. OCHOA CAMPOS MOISES.- Opus Cit. Página 35.
8. AGUIRRE BELTRAN GONZALO.- Opus Cit. Página 25.
9. ROMEROVARGAS YTURBIDE IGNACIO.- Opus Cit. Página 187 y siguiente.
10. DIAZ DEL CASTILLO BERNAL.- Historia Verdadera de la - Conquista de la Nueva España. Editorial Porrúa. México, - D.F., 1960. Página 93.
11. OCHOA CAMPOS MOISES.- Opus Cit. Página 100.

12. ESQUIVEL OBREGON TORIBIO.- Apuntes para la Historia - del Derecho de México. México, D.F. 1959. Página 132.
13. ALTAMIRA Y CREVEA RAFAEL.- Contribuciones a la Historia Municipal de América. 1951.
14. OCHOA CAMPOS MOISES.- Opus Cit. Página 140.
15. GARCIA OVIEDO CARLOS.- Derecho Administrativo. Ma-drid 1948. Página 96.
16. ORTIZ RAMIREZ SERAFIN.- Derecho Constitucional Mexi-cano. México, D.F. 1961. Página 514.
17. ZARCO FRANCISCO.- Historia del Consejo Extraordinario Constituyente de 1856 y 1857. Tomo I.
18. OCHOA CAMPOS MOISES.- Opus Cit. Página 254.
19. TENA RAMIREZ FELIPE.- Derecho Constitucional Mexica-no. México, D.F., 1964. Editorial Porrúa. Página 152.

CAPITULO 2

ANALISIS DE LAS FUNDAMENTACIONES CONSTITUCIONALES DE LA AUTONOMIA DEL MUNICIPIO EN MEXICO

- 2.1 Antecedentes del artículo 115 Constitucional.
- 2.2 Debates formulados por los Constituyentes de 1917 en la discusión del artículo 115
- 2.3 Análisis de las fundamentaciones constitucionales de la -
autonomía municipal.

2.1. ANTECEDENTES DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

Antes de entrar al estudio sobre la naturaleza jurídica y política del artículo 115 Constitucional, resulta necesario analizar los antecedentes inmediatos a la génesis del fundamento constitucional que consagra la autonomía municipal.

Entre las causas políticas que orillaron al movimiento armado de 1910, obvio resulta señalar la inoperancia e inobservancia de la Constitución de 1857 que servía de fundamento legal a la Dictadura Porfirista.

Dentro de los programas de acción de los grupos opositores al gobierno de Díaz, se observa con insistencia el postulado que -- exigía la libertad municipal y la desaparición de las Jefaturas Políticas que significaban el instrumento de control absoluto sobre los Municipios, al ser los portavoces inmediatos de Díaz. La autonomía municipal fué sostenida por la oposición dentro de sus programas y planes revolucionarios, consagrándose como uno de los --- principios básicos que dieron origen a la lucha armada.

Sobresaliente fué el programa del Partido Liberal Mexicano --

presidido por los hermanos Flores Magón. La Junta Organizadora del Partido proclamó el día 10. de Julio de 1906 un documento político que sin duda alguna resultó ser el antecedente más firme con que contaron los constituyentes de 1917 en la creación, no solo del artículo 115, sino de artículos como el 27 y 123 que consagraron los principios que motivaron el levantamiento armado.

En el programa del Partido Liberal Mexicano se consagró la libertad municipal en forma clara y precisa. En su exposición de motivos se patentizó como medida democrática la supresión de los jefes políticos "Funestos para la República y útiles al sistema operador" y la multiplicación de los municipios, así como su robustecimiento (1).

Entre los puntos del programa liberal se leía: Art. 45 Supresión de los Jefes Políticos; Art. 46 Reorganización de los municipios que han sido suprimidos y robustecimiento del poder municipal (2).

En 1908, el día 3 de Marzo tiene lugar la entrevista célebre entre el dictador Díaz y el periodista norteamericano Mr. James Creelman, reunión que marcó el principio de un ambiente de plena

oposición con la creación de diversos grupos políticos que marcaron la tumba política de Porfirio Díaz. Son las palabras del propio dictador, el concepto más claro de la restricción a las más incipientes libertades de las instituciones sociales que como el Municipio se habían conservado en el anonimato: ". . . Hemos preservado la forma de gobierno, republicana y democrática. Hemos defendido la teoría y la conservamos intacta. A pesar de esto, adoptamos una política patriarcal en la administración actual de los negocios de la Nación, guiando y restringiendo tendencias populares - con la plena fé de que una paz forzada permitirá a la educación, a la industria y al comercio, desarrollar elementos de estabilidad y unidad entre un pueblo por naturaleza inteligente, afable y afectuoso" (3).

Hace entonces su aparición Francisco I. Madero, idealista, - demócrata, fundador del centro Antirreleccionista de México (1909). Después de giras con los demócratas, persecuciones y largos días en prisión, Madero hace la proclamación el día 5 de Octubre de 1910 del Plan de San Luis. Dentro de los puntos sobresalientes de éste - manifiesto se observó: ". . . Tanto el Poder Legislativo como el Judicial están completamente supeditados al Ejecutivo: la división - de poderes, la soberanía de los estados, la libertad de los ayunta-

mientos y los derechos del ciudadano, solo existen escritos en nuestra Carta Magna . . . ". Continúa en otras de sus partes diciendo: ". . . Los gobernadores de los estados son designados por el Dictador y ellos a su vez imponen de igual manera a las autoridades municipales" (4).

Importante señalar también programas revolucionarios como el de Bernardo Reyes que consagra la no reelección del Presidente de la República, de los gobernadores y de los Presidentes Municipales. El Plan Zapatista, por su parte, exigía la reorganización de los municipios suprimidos por la Dictadura, mientras que el manifiesto conocido como "Pacto de la Empacadora" de Pascual Orozco de 1912 contenía entre las exigencias formuladas a Madero, la Independencia y autonomía de los ayuntamientos para crear sus propias leyes y para administrar libremente su hacienda, además de la supresión de Jefes Políticos que aún Madero no logró desterrar. Cabe señalar la importancia de éste manifiesto que años después - - (1917) sería tomado en cuenta durante las discusiones del artículo 115 Constitucional.

Por último, como antecedente importante debemos señalar la ideología sustentada por Venustiano Carranza que se caracterizó -

por ser un defensor de la libertad municipal como base de la división política de los estados y como principio y enseñanza de todas las prácticas democráticas.

El llamado "Apóstol del Municipio Libre" influenciado por los programas revolucionarios y en su carácter de Jefe del Ejército - Constitucionalista en sus "Adiciones al Plan de Guadalupe" establece la libertad municipal como Institución Constitucional. De los 19 proyectos de ley que se adicionaron al Plan de Guadalupe, cinco de ellos fueron exclusivos de asuntos municipales. Se reformó el artículo 109 de la Constitución de 1857 que a la letra decía: "Los estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano representativo popular". La reforma quedó de la siguiente manera: "Los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el municipio libre, administrado por ayuntamientos de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el gobierno del estado".

Como podemos observar, el texto de la reforma al artículo 109 de la Constitución de 1857, pasó casi íntegro a la Constitución

de 1917, convirtiéndose en el antecedente más importante del artículo 115, después de que Carranza había tomado en consideración los postulados revolucionarios de los programas políticos anteriormente señalados.

Al respecto de la Ley del 26 de Diciembre de 1914 en la que Carranza consagra la libertad municipal, Félix F. Palavacini a la sazón Diputado Constituyente, manifestó: "Las adiciones al Plan de Guadalupe significan un programa concreto de revolución social, el aplazamiento de las reformas en virtud del estudio por parte de las legislaturas locales hubiese puesto en peligro la vigencia de las mismas" (5).

Como en capítulos posteriores señalaremos, la vigencia de la autonomía municipal se ha remitido a un mero postulado divorciado por completo de la realidad socio-política que vive el País, a más de 50 años de la promulgación de la Constitución del 17.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2.2. DEBATES FORMULADOS POR LOS CONSTITUYENTES DE 1917 EN LA DISCUSIÓN DEL ARTICULO 115.

Los constituyentes de Querétaro no dudaron en llevar el prin cipio de Libertad Municipal a la Constitución de 1917. El proyecto del primer Jefe, Don Venustiano Carranza fué admitido sin comen tarios, aunque los constituyentes pronto se dieron cuenta que él -- mismo carecía de un elemento indispensable: La Autonomía Finan ciera. Este punto fué el que dividió a los constituyentes y fué mo tivo de amplias polémicas en la que toma ron parte los Diputados - José Alvarez, Heriberto Jara, Cayetano Andrade, Fernando Lizar dí, Hilario Medina, Cándido Avilés, Esteban B. Calderón, Alberto González y Gerzayn Ugarte.

El proyecto presentado por Venustiano Carranza, era el mis mo que años atrás había promulgado como reforma al artículo 109 de la Constitución de 1857. Habiendo quedado de la siguiente forma: Art. 115: " Los estados adoptarán para su régimen interior, la for ma de gobierno republicano, representativo y popular; teniendo co mo base de su división territorial y de su organización política, el municipio libre, administrado cada uno por un ayuntamiento de elec ción directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el

gobierno del Estado".

Esta primera fracción del artículo 115 fué aprobada por la asamblea constituyente. La misma consagraba la libertad municipal y sin embargo careció de algo muy importante: La reglamentación para el ejercicio de ésa libertad municipal, que trataremos en el capítulo posterior.

La fracción II del proyecto del artículo 115 Constitucional, originalmente decía: II. "Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la proporción y término que señale la Legislatura Local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada Municipio. Los conflictos 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" (6).

Esta confusa fracción en donde se le daba intervención a inspectores dentro de la vida municipal suscitó una clara oposición, pues además, era inadecuado dejar a los municipios la recaudación

de toda clase de impuestos, entre ellos los que correspondían a los estados, ya que de éste modo se subordinaba la administración de éstos a la recaudación de los impuestos por parte del Municipio.

Entre las opiniones más importantes dentro de la discusión - de esta fracción se encuentra la del Constituyente Heriberto Jara - que acertadamente manifestó: " . . . No se concibe la libertad - política cuando la libertad económica no está asegurada, tanto individual 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; las contribuciones han sido impuestas por éstos, 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 que esté constituida por sus tres poderes" (7).

Por su parte el constituyente Rafael Martínez de Escobar señaló en la discusión a la fracción II del artículo 115 Constitucional

que la misma lejos de su apariencia liberal tenfa una esencia netamente conservadora, refiriendo que los municipios únicamente deberfan de recaudar los impuestos municipales, pues al recaudar los impuestos del Estado, éste tenfa la facultad de nombrar inspectores que se convertirfan en vigilantes de la vida municipal, con intervenci3n directa, concluyendo l3gicamente en una subordinaci3n del Municipio al Estado.

El propio Martfnez de Escobar se opuso a la intervenci3n de la Suprema Corte de Justicia de la Naci3n en las controversias que se suscitaron entre los Municipios y el Estado a razf de su relaci3n hacendaria, pues ésa intromisi3n del Tribunal Supremo se consideraba un ataque directo a la soberanfa de los Estados; éste constituyente optaba por que el Estado recolectara sus propios impuestos y fueran los Municipios quienes manejaran libremente los impuestos meramente municipales; sin embargo Martfnez de Escobar tampoco estaba de acuerdo que fuera la Legislatura de los Estados la que fijara la proporci3n de las contribuciones que formarfan la Hacienda Municipal (8).

Despu3s de la acalorada discusi3n por varios de los constituyentes se lleg3 a un acuerdo: El principio de Autonomfa Econ3mica

para el Municipio; sin embargo, no se llegaba a una unificación de criterios sobre la forma de asegurar ésa libertad económica.

La cuestión hacendaria buscaba tener una protección legal que garantizara su ejercicio, en tal virtud los constituyentes discutieron la forma de dar constitucionalidad a los actos de una autoridad que vigilara ésa autonomía sin afectar la libertad de los municipios. -- Fué valiosa la intervención al respecto del Diputado Fernando Lizardí que señalaba que la Constitución deberfa de establecer un libre sistema hacendario que permitiera a la legislación de cada estado establecer normas particulares que reglamentaran precisamente la política hacendaria de los municipios, dando facultad a las legislaturas locales para que determinaran cuáles deberfan ser los impuestos meramente municipales y cuáles los estatales, tomando en consideración que las fuentes de riqueza varfan según las condiciones naturales de cada entidad federativa (9).

El proyecto de Venustiano Carranza sobre la fracción II del artículo 115, era defendido arduamente por algunos constituyentes, sin embargo, no se lograba unificar los criterios de los que integran la Comisión. Los dos elementos esenciales que no encontraban respuesta, eran: El establecimiento de una Tesorerfa Municipal y

de una oficina rentística del Estado; y la autoridad que debería de resolver los conflictos suscitados en la relación hacendaria entre el Municipio y el Estado.

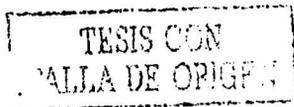
En tal virtud, la segunda Comisión de Constitución presentó un nuevo proyecto en el que se señalaba que el Municipio administraría libremente su Hacienda, ésto es, la recaudación de los impuestos estatales sería realizada por el Estado, sin intromisión -- municipal. El proyecto señalaba, asimismo, que las controversias suscitadas entre el Estado y el Municipio serían resueltas por el Tribunal Superior de cada Estado. Una opinión que no fué tomada en consideración fué la formulada por los constituyentes Machorro Narvaéz y Arturo Méndez quienes opinaron que en las controversias entre el Ejecutivo Local y el Municipio, debería resolver la Legislatura Local, y si surgía controversia entre ésta y el Municipio, resolvería el Tribunal Superior (10).

Al referirse a los impuestos que formarían la Hacienda Municipal, la Comisión en su proyecto manifestó que serían: "Los necesarios para atender sus diversos ramos y el del tanto que asigne el Estado a cada Municipio".

Hasta ahf las discusiones del Constituyente, la fracción II del artículo 115 fué aprobada, pese a lo ambiguo de su texto y sin determinar en forma exacta lo que formarfa la Hacienda Municipal.

Todaya, el día 29 de Abril de 1933, el artículo 115 Constitucional fué adicionado en su fracción I, al consagrarse en ella el -- principio revolucionario de No-Reelección; la adición fué la siguiente: "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 por designación de alguna -- autoridad, desempeñen las funciones propias de éstos 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 reelectos 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 de que hayan estado en ejercicio".

Por último, la adición al mismo artículo constitucional en -- 1977, que se le hiciera a la fracción III en su último párrafo, de -



carácter político pues se introduce el principio de representación -
proporcional en la elección de los Ayuntamientos, en los Municipios
cuya población sea mayor a los 300,000 habitantes. Esta adición
será tratada en capítulos posteriores.

2.3. ANALISIS DE LAS FUNDAMENTACIONES CONSTITUCIONALES DE LA AUTONOMIA MUNICIPAL.

La Constitución de 1917 consagró en su artículo 115 cinco -- principios esenciales respecto a la autonomía municipal:

- I. El Municipio Libre como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados.
- II. La administración del Municipio por un Ayuntamiento de elección popular directa.
- III. La prohibición de autoridades intermedias entre el Municipio y el Gobierno del Estado.
- IV. La libre administración de su Hacienda por parte del Municipio; y,
- V. La personalidad jurídica de que estarán investidos los Ayuntamientos.

Es indudable la ambigüedad que encierra el contenido del artí

culo 115 Constitucional; resulta contradictorio en su propia esencia y hasta falto de técnica constitucional al establecer bases para la - No-Reelección de miembros del Ayuntamiento y formalidades para la elección de éstos, cuando una Constitución debe de establecer so lamente, principios generales que pueden ser reglamentados por le yes que sin contravenir la esencia de sus preceptos logren sistematizar en forma adecuada los propios principios constitucionales.

Los constituyentes de 1917 consagraron la libertad municipal, sin embargo, olvidaron consagrar el ejercicio de esa libertad, de - lo que se desprende la necesidad de reglamentar en base al artículo 115 la forma de ejercicio de la libertad municipal; acertaron los constituyentes al concebir al Municipio Libre como primera escuela de la Democracia, como expresión política de la libertad individual y como base de nuestras instituciones sociales, pero fué un de fecto esencial consagrar el Municipio Libre como un mero postulado que descansa en la elección popular directa de los Ayuntamientos, que como punto de partida de la Democracia se ve viciada por los defectos del Sistema.

Como más adelante señalaremos, el contenido contradictorio del artículo 115 consagró un Municipio libre que se encuentra total-

mente atrasado de los novísimos sistemas municipales, a pesar de que los constituyentes lejos de ajustarse a una realidad socio-política quisieron dar a la Constitución del 17 una expresión mediata a su tiempo.

La atención de los constituyentes fué absorbida por la anhelada autonomía financiera y sin embargo no se aclaró la forma en que los municipios demostrarían ante la Legislatura Local las necesidades propias de su región para que de acuerdo a éstas, la Cámara - señalara las contribuciones que garantizaran el autofinanciamiento del Municipio. Las fuentes impositivas no fueron señaladas específicamente por la Constitución, quedando a criterio de la Legislatura y en consecuencia del Ejecutivo los alcances que pudiera tener la autonomía Municipal en el renglón financiero. Las contribuciones que forman las Haciendas Municipales pueden ser aumentadas ó disminuidas según la conveniencia política de cada Ejecutivo Estatal. De aquí que en algunos Estados de la República, los municipios gocen de participaciones tanto federales como estatales, mientras - que el 90% de las municipalidades del País vivan desoladoras penurias económicas en virtud de que las Legislaturas de sus Estados - las tienen sometidas en tal forma al gobierno estatal, al señalar escasamente los ingresos de los municipios; en su enorme mayoría és

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

tos se limitan a los gravámenes al comercio ambulante, a las diversiones públicas, a los espectáculos y a la explotación de aparatos - eléctricos.

En algunas entidades federativas se otorga a los municipios un determinado ramo de ingresos y en otras esos mismos ramos - son exclusividad del Estado; en consecuencia la libre administra--ción de la Hacienda Municipal, resulta un mito, pues son las legislaturas locales las únicas facultadas para fijar las contribuciones de los propios municipios.

Cabe señalar que en el mes de Octubre de 1959, la Comisión de Estudios Legislativos de la Cámara de Diputados presentó entre otras iniciativas, la de las reformas a las fracciones I y II del artículo 115 Constitucional, tratando con éllo de adicionar principios legales uniformes que evitaran las desigualdades económicas de - que hemos venido hablando, provocada por la enorme ambigüedad de esas fracciones, que lejos de establecer un verdadero régimen de libertad en los municipios, constituyen la subordinación de éstos al Ejecutivo de los estados; la iniciativa llevaba la intención - de reglamentar en forma clara las contribuciones que deberfan - corresponder al municipio; sin embargo, intereses políticos evi

tarón que los proyectos alcanzaran el carácter de leyes.

Otro defecto sustancial del artículo 115 Constitucional lo constituye el no haber reglamentado la forma de resolver los conflictos que se suscitaban entre el Municipio y el Estado; a lo largo de los debates de los Constituyentes se trató profundamente ésta cuestión, por desgracia el inusitado final provocado por el cansancio físico y mental de los legisladores, pasó por alto la consagración de garantías constitucionales que sirvieran de defensa a los municipios en sus relaciones con los estados.

Originalmente se pretendía facultar a la Suprema Corte de -- Justicia de la Nación para que resolviera las controversias que se originaran en las relaciones Estado-Municipio, sobre todo las relativas a sus cuestiones hacendarias. Algunos Constituyentes, creyendo que la intervención del Tribunal Superior de la Nación dentro de la Soberanía de los estados constituía una violación a ésta, -- optaban porque fuese el tribunal Superior de Justicia de cada una de las entidades federativas, el órgano que dictaminara sobre los conflictos entre los estados y los municipios.

Al consagrar que la Legislatura Local sería la que señalara -

las contribuciones que formaran la Hacienda Municipal, el Constituyente no señaló el órgano que resolvería los conflictos habidos entre el Municipio y la Legislatura, por pensar que cualquier autoridad que interviniera como dictaminadora violaría la autonomía municipal (1).

Por otro lado, la flexibilidad y los enormes vacíos que presenta el artículo 115 Constitucional ha sido bien aprovechada por las Constituciones de las entidades federativas, que son las primeras en contravenir los postulados y el espíritu Constitucional. Basta citar como ejemplo evidente, la Constitución Local del Estado de Michoacán, que en su artículo 44, fracción XIX faculta al Congreso del Estado para separar a los miembros de los ayuntamientos ó declarar desaparecidos éstos, en su caso, a petición del Ejecutivo, cuando se llenen cualquiera de los siguientes requisitos:

- a) Cuando alguno de los regidores cometa algún delito del fuero común;
- b) Cuando el cuerpo edilicio se encuentre desintegrado por licencia ó desaparición de una mayoría de sus componentes;

- c) Cuando se juzgue indispensable para la tranquilidad y beneficio del municipio (ff).

Las Constituciones Políticas de los Estados de Coahuila, Colima, Durango, Guerrero, Michoacán, Nuevo León, Querétaro, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala y Yucatán, otorgan facultades a los Congresos y a los gobernadores para deponer a los ayuntamientos y para declarar formalmente su desaparición.

Al respecto de la inconstitucionalidad de algunas Constituciones locales y la poca fidelidad de éstas al artículo 115 Constitucional, el maestro Felipe Tena Ramírez nos dice: "... Los defectos sustanciales con que el Municipio Libre ingresó a la Constitución del 17 ha sido aprovechado por las Constituciones de algunos estados para socavar la libertad municipal y han colaborado sin duda alguna al hasta ahora escaso éxito de la democracia en el Municipio. Esta adolece por lo demás del vicio común a toda nuestra Democracia, pues se falsea y suplanta en los comicios una voluntad popular inepta para expresarse e impotente para defenderse. - Las medidas protectoras de la democracia, que en forma negativa instituye el artículo 115 al vedar la reelección inmediata de los integrantes propietarios del Ayuntamiento, no alcanzan a purgar los

vicios radicales de la Institución (12).

Por su parte la prohibición de la fracción I del artículo en estudio, en el sentido de que no existirá autoridad intermedia entre el municipio y el Estado, encerraba la enorme animadversión a las nefastas Prefecturas Políticas y sin embargo la disposición contenida en el propio artículo en su fracción II que faculta a la legislatura de los estados para que señale las contribuciones que forman la Hacienda Municipal, resulta enormemente contradictoria, pues el Municipio al carecer de libertad financiera, obviamente carecerá de libertad administrativa y política, en virtud de que el Ejecutivo Estatal establece en la realidad un poder central que no puede contravenir la Legislatura; lógico resulta pensar que las conveniencias políticas son las que determinan las contribuciones que forman la Hacienda Municipal conduciéndola en consecuencia a la penuria económica en que se encuentra.

Otro error que encierra el contradictorio artículo 115 es el de establecer la uniformidad de los municipios. Las características naturales, la situación geográfica, la demografía, las necesidades, etc., no pueden ser iguales y por lo tanto cada municipalidad necesita de libertad para su propio desenvolvimiento, libertad

que no puede ni debe de estar limitada por la homogeneidad de las disposiciones de las legislaturas locales, que deben ser observadas por los municipios de un mismo estado, aunque los mismos guarden entre sí profundas contradicciones.

Basta citar para ejemplificar lo anterior, dos Municipios del Estado de México: Tlalnepantla y Zacazonapan; el primero de ellos ubicado dentro de la zona industrial más importante de la República Mexicana, tiene ingresos superiores a los quinientos millones de pesos anuales; el segundo, municipio dedicado a la agricultura no percibe ingresos superiores a los veinte mil pesos anuales. Sin embargo, la legislatura local determina las mismas contribuciones, pese a la marcada diferencia socio-económica que presentan los dos municipios.

Es a raíz de la incapacidad administrativa y política, producida por el artículo 115 Constitucional, que las entidades federativas han adoptado una división territorial con fines electorales y fiscales: los Distritos; éstos reúnen a varios municipios, los cuales dan superior jerarquía al ayuntamiento que por disposición del ejecutivo estatal ha sido designado como cabecera del Distrito; resulta, entonces que la división territorial y la organización adminis

trativa y política consagrada por el artículo analizado no corresponden a una realidad, pues son circunscripciones territoriales más extensas, con áreas fijadas por el gobierno de los estados, de acuerdo a las necesidades de su administración, las que se convierten en las bases de la división territorial de éstos.

Otro de los defectos sustanciales del precepto constitucional fué el de no conceder al municipio la facultad legislativa de crear sus propias leyes. Nuevamente Tena Ramírez señala que: "La descentralización municipal excluye la posibilidad de otorgarse su propia ley" (13). Muchos autores de la materia coinciden al señalar que los Bandos de Policía y Buen Gobierno no pueden tener el carácter de actos legislativos, pues se remiten a reglamentar las escasas facultades que les otorgan las legislaturas locales y el ejecutivo estatal.

Nuevamente las Constituciones Locales aprovechan el vacío que al respecto debería señalar el artículo 115. La expedición de la Ley Orgánica Municipal es facultad exclusiva de las legislaturas locales, ninguna Constitución local otorga facultades a los ayuntamientos para que éstos legislen más allá de sus incipientes Bandos de Policía y Buen Gobierno. Resulta importante señalar que en es-

ta ocasión las entidades federativas mantienen un criterio apegado a la Ley; toda vez que la función legislativa tiene exclusividad, a excepción de casos extraordinarios que facultan al Ejecutivo, en el Poder Legislativo.

Otra vez se deriva el mismo problema: Una Ley para municipios que dentro de una misma entidad federativa mantienen claras diferencias y contradicciones económicas, políticas y sociales.

Por último, cabe señalar que los Constituyentes del 17 no atinaron en señalar cuáles deberían de ser las condiciones ó requisitos que debe de reunir un municipio para ser considerado como tal. En la práctica se observa cómo las Constituciones locales facultan al Poder Ejecutivo y a la Legislatura Local para que sean éstos los que determinen la división territorial de sus correspondientes entidades federativas. Ningún método científico, ni la topografía ó geografía es utilizada para determinar los límites ó la creación de nuevos municipios.

En nuestra realidad cotidiana podemos observar que son nuevamente las conveniencias políticas las que determinan, casi siempre en agravio de otros municipios, la creación ó erección de nue-

vas municipalidades.

Recordamos, como ejemplo, la creación de Cuautitlán Izcalli, municipio del Estado de México creado mediante decreto del C. Gobernador de esa entidad federativa, Prof. Carlos Hank González, medida que significó entre otras cosas el abatimiento económico de dos municipios industriales que fueron afectados en sus territorios para la creación del nuevo municipio, éstos fueron Tultitlán de Escobedo y Cuautitlán de Romero Rubio.

Este tipo de problemas, desde luego, que viene a ser consecuencia de la carencia de una ley de observancia nacional que reglamente adecuadamente el artículo en estudio; pues como ya se ha anotado, las Constituciones locales aprovechan los vacíos jurídicos que no llegaron a satisfacer los Constituyentes del 17.

Resumiendo en forma breve este análisis al artículo 115 Constitucional, podemos afirmar lo siguiente:

- a) Los Constituyentes de 1917 acertaron al consagrar el Municipio Libre como la base de nuestras instituciones socio-políticas y como escuela primaria de la Democracia;

- b) Sin embargo, resultó contraproducente adoptar el modelo de Municipio Clásico dentro de un sistema incipiente en sus instituciones y en una época en que ya estaban en práctica sistemas municipales apegados a una ineludible realidad;
- c) El artículo 115 Constitucional resultó ser contradictorio en su propia esencia y cuenta con vacíos jurídicos que - han sido aprovechados por las Constituciones locales en agravio de la consagrada Libertad Municipal;
- d) El propio precepto Constitucional al no señalar las fuentes impositivas de los municipios, permite la dependencia financiera de éstos a las legislaturas locales y al Ejecutivo de los estados y por ende su dependencia política;
- e) No prevé el artículo 115 Constitucional el órgano jurisdiccional que resuelva los conflictos suscitados entre el Municipio y el Estado y entre aquél y las legislaturas locales;
- f) Al establecer la uniformidad de los municipios el artículo

lo 115 Constitucional provoca la penuria financiera y aten
ta contra la vida municipal. Innumerables municipios no
cuentan con las condiciones naturales para competir o --
compararse con otros poderosamente industriales, gana
deros o agrícolas.

- g) No señala el precepto Constitucional las condiciones que
debe reunir un municipio para ser considerado como tal;
- h) No faculta a los municipios a crear sus propias leyes, -
agravando el control político que sobre ellos ejerce la fe
deración y las entidades federativas; y,
- i) No consagra el artículo 115 Constitucional la forma de -
ejercicio de la libertad municipal, sino sólo se limitó a
establecer ésta como un postulado.

Son estas algunas de las causas de que la Autonomía Municipi-
pal se haya remitido a un mero principio del espíritu Constitucio--
nal. Los defectos sustanciales con los que el Municipio Libre fué
consagrado en nuestra Carta Magna han sido uno de los principales
obstáculos para la observancia de la Autonomía Municipal. En el

capítulo siguiente haremos un estudio más amplio sobre las causas que han originado el control jurídico, económico y político del Municipio por parte del Poder Ejecutivo, referiremos también algunas posibles reformas jurídicas que pueden ser de utilidad para establecer un régimen municipal más apegado a la necesidad socio-política que se mantiene para el establecimiento de esta importante institución: El Municipio.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

BIBLIOGRAFIA CITADA

1. CASASOLA GUSTAVO.- Historia Gráfica de la Revolución - Mexicana, 1900-1976. Editorial Trillas. México 1973. Página 83.
2. IDEM. - Página 85.
3. IDEM. - Página 98.
4. IDEM. - Página 212.
5. PALAVICINI F. FELIX.- Historia de la Constitución de - - 1917. Tomo II. México 1938.
6. DIARIO DE LOS DEBATES.- Tomo II. Página 631.
7. PALAVACINI F. FELIX.- Opus Cit.
8. IDEM.
9. IDEM.
10. DIARIO DE LOS DEBATES.- Tomo II. Página 708.
11. MICHOACAN.- Constitución Política. Publicaciones de la - Comisión Nacional Editorial. México 1975. Página 156.
12. TENA RAMIREZ FELIPE.- Derecho Constitucional Mexica-

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

no. Editorial Porrúa. México 1964. Página 156.

13. IDEM. - Página 146.

CAPITULO 3

INOBSERVANCIA A LA AUTONOMIA MUNICIPAL
EN EL SISTEMA JURIDICO MEXICANO

- 3.1 Causas de Inobservancia a la Autonomía Municipal.
- 3.2 Las Constituciones Locales y su Inobservancia a la Autonomía Municipal.
- 3.3 El Municipio Mexicano en comparación con los Modernos Gobiernos Municipales.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

81

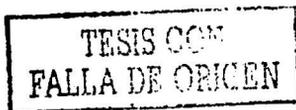
3.1 CAUSAS DE INOBSERVANCIA A LA AUTONOMIA MUNICIPAL.

El problema de la autonomía municipal se sitúa dentro de una realidad política en la que el Municipio depende del Gobierno Local al grado de vivir una penuria económica que ha terminado por reducir al mínimo sus funciones públicas.

La penuria económica constituye la característica esencial de la mayor parte de nuestros municipios, lo que viene invariablemente a determinar su debilidad política, pues ante ésta situación de pobreza, el Gobierno Local y la Federación se encargan de los servicios primarios de las municipalidades, quedando roto con ello el molde del Municipio Clásico consagrado en nuestra Constitución.

Los problemas municipales los podemos ver desde dos puntos de vista: a). los problemas que se suscitan dentro de su propia esfera; b). los problemas que se derivan de las relaciones con las entidades federativas a las que pertenecen.

Desde el punto de vista a), se observan los problemas municipales sin tomar en consideración sus relaciones con el Estado, debemos, entonces, partir de un principio: el Municipio presenta ca-



racterísticas que lo diferencian de organizaciones sociales primarias como la aldea ó la propia familia; compone al Municipio una población numerosa que vive y se desenvuelve en estrecha vecindad.

Necesita para su desenvolvimiento un territorio que ofrezca diversos campos a la actividad humana: industria, comercio, transporte, diversiones, etc . . . ; crea espontáneamente un "espíritu de grupo" unido para la satisfacción de necesidades vitales y espirituales, que en ningún otro medio se lograrían satisfacer.

Una primera conclusión nos indica que es precisamente en el Municipio donde se desarrolla un poder social que requiere de autonomía política y económica para que encause su actividad dentro de las exigencias propias de la localidad; es decir, para que los intereses particulares se identifiquen con los colectivos.

Ahora bien, ¿concede la Ley el carácter de poder social al Municipio?

La Constitución no expresa que el Municipio detente poder público, ya que no lo faculta para que norme sus actividades de acuerdo a sus propias necesidades.

TEJES CON
FALLA DE ORIGEN

Si nos apegásemos a la lectura del párrafo primero del artículo en estudio, no dudaríamos en señalar que la Constitución afirma que el Municipio goza de poder público, que está reconocido como tal; sin embargo, el simple postulado que considera al Municipio como la base territorial y de la organización política de los Estados, como anteriormente lo hemos anotado, carece de normatividad e incluso se contrapone en su esencia con el contenido mismo del artículo 115 Constitucional.

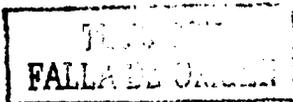
Desde el segundo punto de vista, aquel que observa los problemas municipales de acuerdo con sus relaciones con las entidades federativas, es indudable que los Municipios se encuentran sometidos a los designios marcados por los Gobiernos Locales, éstos dictan las bases de su política interior y exterior y determinan la existencia de una política municipal.

Nada más erróneo, pretender que una actividad municipal libre esté sujeta a las disposiciones de otra autoridad, que, ajena a las situaciones sociales, políticas y económicas fija a su criterio - las contribuciones que determinan la hacienda de la que se mantiene la primera. Suponiendo, aún, que las legislaturas locales fijaran en forma equitativa las contribuciones que forman la Hacienda

Municipal, las condiciones sociales de cada municipalidad no permanecerían iguales, entonces llegaría un momento en que la imposición y las posibilidades económicas de los Municipios entablarían un desacuerdo. Es necesario pues, que sean los propios Municipios quienes cuenten con la libertad para determinar cuales van a ser los impuestos que formen su erario y cuales los fondos que se apliquen para el mejoramiento de su territorio. Mientras suceda lo contrario, es decir, que otra autoridad ajena sea la que determine el impuesto, el Municipio seguirá manteniendo la penuria financiera que lo agobia, pues resulta relativo que tenga libertad para disponer de su hacienda cuando no tiene la posibilidad de formar ésta.

Hemos venido mencionando que la libertad política no se concibe si antes no está asegurada la libertad económica y nuevamente lo vamos a ratificar.

La administración de la Hacienda por parte de los Municipios es libre, así lo consagra nuestra Constitución, pero ¿de qué vale ésta libertad, cuando la casi totalidad de Municipios Mexicanos se mantienen de presupuestos tan cortos, que no les permiten satisfacer las necesidades colectivas más apremiantes? . . . , ¿de qué va



le ésa libertad si se antepone la miseria?

Nada más contradictorio resulta al primer párrafo del artículo 115 Constitucional que consagra el Municipio Libre, la fracción II del propio artículo.

Las entidades federativas tomando como base la debilidad jurídica del artículo 115 Constitucional, guardan con relación al Municipio, la misma actitud que la Federación guarda para con ellos. Esta ha abarcado servicios y facultades que con un régimen federativo corresponden única y exclusivamente a los Estados. La Federación resuelve las controversias suscitadas entre dos ó más Estados, les impone su organización, interviene en forma definitiva en sus asuntos interiores, ejerciendo una especie de tutela que termina por delimitar las funciones y facultades de éstos. Obviamente, que las intromisiones de la Federación y las limitaciones que padecen los Estados tienen por igual un origen legal.

Al respecto de ésto, podemos afirmar que los Constituyentes del 17, pugnarón por un Federalismo Ideal; sin embargo, hasta ahora nadie ha pretendido hacer efectiva tal doctrina, pues si bien la Constitución postula el Federalismo, éste no es posible practicarlo

cuando subsiste el carácter legal que la propia Carta Magna concede a las intromisiones de la Federación en los Estados y de éstos - en los Municipios.

J. Jesús Castorena opina acertadamente sobre ésta situación al expresar: ". . . vemos pues, como viniendo desde el poder - más alto, la Federación, hasta la municipalidad, una sola política se nota: la de dominar a los elementos inferiores de población. - Es, ésta norma de conducta, un producto indudable de nuestros gobiernos personalistas que coincide exactamente con la conducta de los gobernantes españoles" (1).

Como se advierte después de tres siglos de dominación española, dentro de los cuales se implantó un mediocre régimen municipal, es difícil estar exentos de los vicios tan arraigados de nuestras instituciones socio-políticas. Los Constituyentes de 1917, creyendo que con la postulación de un Municipio Libre se iban a desarraigar todos los defectos de ésa organización social, se limitaron a consagrar en forma incipiente una autonomía que correspondió a un estado ideológico de liberación, después de largas dominaciones extranjeras y cruentas luchas fratricidas. La intromisión de los poderes superiores en la vida de los inferiores es un hecho real

en nuestra vida política, un hábito cuya existencia resulta una paradoja cruel a las ansias y fervor con los que el Constituyente de - - 1917 defendió el codiciado Federalismo.

En materia financiera, el problema de la autonomía municipal se agudiza, prueba contundente de ello es que el ingreso medio anual de los municipios mexicanos no excede los \$ 400,000.00, presentándose casos tan desoladores en Municipios tan importantes como en el Estado de Oaxaca, en donde el ingreso medio municipal no rebasa los \$ 50,000.00; en la misma entidad federativa algunos municipios no alcanzan ingresos anuales netos mayores a los - - - - \$ 5,000.00

Los ingresos municipales, fijados a criterio de la legislatura local de los gobiernos de los Estados, están reducidos a escasas -- participaciones, amén de que la proporción que reciben del total de las Haciendas Públicas ha disminuído considerablemente, hasta el grado de que durante el Sexenio Presidencial 64-70, los Municipios recibían el 5% de los ingresos hacendarios totales.

La enorme desproporción de los presupuestos de los Estados, con relación a la Federación y de los Municipios en relación a los -

Estados termina en una dependencia absoluta de los poderes inferiores al poder superior. ¿Cómo concebir una autonomía municipal - en un Municipio en donde su ingreso medio anual es de \$ 50,000.00 si solamente ésa cantidad vá a servir para satisfacer el pago de - - sueldo a los Regidores y al Presidente Municipal?

En conclusión: el Municipio en México es pobre porque nunca ha tenido una idea de autonomía. Nuevamente citaremos a J. Jesús Castorena, él nos dice: ". . . la situación social, política, económica y jurídica es bastante para hacernos pensar en poner un remedio. Nuestros Municipios son pobres no tanto por las causas - que comunmente se señalan, heterogeneidad de población, crecido porcentaje de indios, etc . . . , son pobres porque jamás se les ha considerado como un poder social; en consecuencia, siempre han - estado en una situación de sometimiento a las autoridades superiores. Jamás se les ha reconocido una vida propia a los que ellos - mismos deben dar satisfacción" - prosigue - "de ello se sigue el abandono de las industrias a que ellos deberían, por razón de sus productos, dar impulso; la inercia de sus actividades propias, a - que ellos deberían de comunicar vida; el atraso general de nuestra agricultura. Jamás los Municipios, se vé a diario, defienden sus - intereses ni los de sus ciudadanos, y éstos, los verdaderos ciuda-

danos, nunca se preocupan por las actividades públicas locales" -
(2).

Estas situaciones de dependencia absoluta con los poderes superiores, convertida en hábito es reafirmada por las propias autoridades administrativas de los Municipios. Estas, dependientes de las autoridades estatales no cumplen sus deberes en la forma que las exigencias de los habitantes de su Municipio la reclaman, su propia elección en nuestro incipiente sistema democrático se debe a la designación realizada a su favor por las autoridades del Estado, tal situación tiende a rechazar toda iniciativa popular y ha creado en la ciudadanía el peso de una política viciada que se basa en la fuerza que la apoya.

No es nuestra intención en éste trabajo analizar las causas que han dado origen a nuestro dañado sistema electoral; sin embargo, es significativo anotar que los puestos de elección popular excepcionalmente recaen en hombres cuyas cualidades estén paralelas al bienestar del Municipio. El afianzamiento del poder local motiva por parte de éste la designación de hombres que forman los Ayuntamientos y que inexplicablemente son absolutos desconocedores de la problemática social, económica y política de los Mu

nicipios que les han sido encomendados, provocando desde luego el atraso total y la conservación de los Municipios en la penuria en - que se encuentran.

Al respecto de ésta situación, el Ingeniero M. C. Rolland dice: ". . . la Revolución ha arrojado a la luz pública, de un día a otro hombres sin escrúpulos que han asaltado las comunas de la - Nación. Los fondos de las ciudades son malgastados de la manera más escandalosa principiando desde el más perfecto y ramificado - sistema de chantaje y de soborno de todas las ciudades mexicanas, chicas y grandes, que han presenciado desde entonces a la fecha, - constituyendo ésta situación en un verdadero desastre nacional" - (3).

Nuevamente, el escaso alcance jurídico del artículo 115 Constitucional se patentiza, los Ayuntamientos al verse limitados por - las disposiciones de las legislaturas locales y desde luego de las - Constituciones de sus respectivos Estados, en cuanto a su Hacienda Municipal se refiere, se ven obligados a vivir dentro de la ilegalidad al reforzar sus erarios con alcabalas, comisiones en obras - materiales y concesiones, derechos sobre licencias, sobre placas de calles, etc . . . , y principalmente con exorbitantes aprovecha

mientos que se derivan del incumplimiento de los primeros.

Concluyendo éste segundo punto de vista, podemos afirmar - que la ancestral dependencia política, administrativa y económica del Municipio a los Gobiernos Locales y a la Federación, ha terminado por conducirlo a la pobreza y a reducir sus ya escasas funciones públicas.

Los poderes superiores al poder municipal mantienen diversos controles para afianzar la dependencia económica y política sobre los Municipios. Así podemos mencionar la intervención del - Partido Oficial ó Dependencias de Gobernación para ejercer el control político sobre las municipalidades; las actividades de Secretarías, como la de Obras Públicas, Ganadería, etc . . . , que se encargan de realizar obras ó de mantener servicios públicos como - una medida de control en Municipios importantes ó bien la intrusión de las casi extinguidas Juntas Federales que se encargan del embellecimiento y regeneración urbana, etc . . .

El Centralismo de la Federación se manifiesta de éste modo en las funciones de carácter público de los Municipios, mientras - que los Gobiernos Locales y las legislaturas de éstos mantienen un

control político y económico que asfixian todo intento de autonomía municipal. En ésta forma el Municipio se ha convertido en una dependencia de los Gobiernos Federal y Estatal, conservando sin el ejercicio de una actividad libre la penuria económica, el atraso y - lo que es más, la inexistencia de su propia condición.

Estas dependencias, a las que nos estamos refiriendo, son - producto inexorable del mediocre régimen municipal implantado durante tres siglos de dominación española y cuyos vicios no han podido ser desarraigados, pues forman parte de la estructura peculiar que mantiene un marcado centralismo que asfixia y amenaza - terminar con nuestras incipientes instituciones socio-políticas, - que como el Municipio se han mantenido en el atraso.

Por consiguiente, no se reconoce la existencia de una política municipal, ésto es, no se le confiere al Municipio un poder social autónomo, pues Gobierno quiere decir, como lo señala J. Jesús Castorena: "Autoridad bastante para decidir su propia política y para organizar sus propios métodos y desarrollar ésa misma política" (4).

El Municipio como poder social, debe de contar con los ele-

mentos necesarios para resolver sus propios problemas, encauzando su actividad dentro de las exigencias propias de cada localidad.

Debemos señalar también, un problema que siendo consecuencia de la dependencia política del Municipio con el Gobierno Local y con la Federación irrumpe contra la facultad que la Constitución confiere, para que el Municipio sea quien elija sus propias autoridades. Es inegable la ambición desmedida en nuestro sistema político, para que personas sin escrúpulos sean las que detenten el poder municipal, aprovechando ahora sí la libertad para manejar -- las haciendas, tras obscuras imposiciones al margen de los más -- mínimos principios de Democracia. Con la conducta de muchos -- funcionarios municipales, que escandalosamente malgastan los fondos del erario municipal, los Municipios son conducidos a la bancarrota y motivan, aún más, la estrecha dependencia con las autoridades superiores.

¿En qué forma se podría asegurar a los habitantes de los Municipios una administración honrada?

Parte de la respuesta a ésta interrogante, trataremos de darla en nuestro capítulo posterior.

Mientras tanto, dentro de éste estudio sobre la inobservancia de la autonomía municipal en el sistema jurídico mexicano pasaremos a analizar el papel que las Constituciones Locales juegan precisamente, en nuestro régimen municipal.

3.2 LAS CONSTITUCIONES LOCALES Y SU INOBSERVANCIA A - LA AUTONOMIA MUNICIPAL.

Como lo anotamos en el capítulo anterior, el vacío jurídico - del que adolece el artículo 115 Constitucional ha sido aprovechado - por las Constituciones de los Estados, que son los primeros ordena - mientos jurídicos que socavan la libertad municipal que en forma - tan deficiente fué consagrada por los Constituyentes del 17.

Las Constituciones locales y algunas de las leyes que de ellas emanan, nos precisan hasta qué punto el espíritu jurídico del artículo Constitucional en estudio es observado y nos demuestran cómo - éstos ordenamientos legales contravienen la esencia del propio artículo 115.

Vamos, pues, a analizar las disposiciones de algunas Constituciones locales y la inobservancia que éstas mantienen respecto al tema del presente estudio.

Como es obvio, la Constitución de 1917 propició una reforma sustancial a las Constituciones locales que observaban aún los ordenamientos de la Carta Magna de 1857, atendiendo las bases de la nueva Constitución, en materia municipal, todas ellas ratifican los

principios adoptados, manteniendo al respecto: Que el Municipio Libre es la base de su división territorial, de su organización política y administrativa; que los ayuntamientos de elección popular directa tendrán la encomienda del gobierno municipal; que no existirán autoridades intermedias entre el gobierno de los estados y los ayuntamientos; que la legislatura de los Estados señalará las contribuciones de que estará formada la Hacienda Municipal y, que los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica.

Sin embargo, las Constituciones locales no se limitaron a consagrar esos principios, sino atendiendo a la escasa normatividad del artículo en estudio, mantuvieron una mayor amplitud legislativa que contravino la esencia de la ley fundamental, limitando, aún más la restringida autonomía municipal.

Podemos observar en forma general, que las Constituciones locales tienden a reducir la acción de las autoridades municipales - concediendo amplias facultades a los Gobernadores y a los Congresos Locales para intervenir en la vida de los Municipios, dándose casos extremos en donde se faculta a las autoridades estatales para deponer ayuntamientos cuando así lo consideren necesario. - - Efectivamente, las Constituciones locales de los Estados de Coahuil

la, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Michoacán, Nuevo - León, Querétaro, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala y Yucatán, dan facultades expresas a los Congresos locales para que éstos supriman, depongan ó declaren formalmente la desaparición de los Municipios y Ayuntamientos, en los casos que ellas mismas señalan.

Basta citar algunos ejemplos de las disposiciones de las Constituciones locales, para observar la anticonstitucionalidad de las mismas, ó bien su inobservancia a la autonomía municipal.

a). La Constitución Política del Estado de Coahuila, señala en su artículo 67 fracción XII lo siguiente: "Art. 67. - Son facultades del Poder Legislativo: . . . XII. - Fijar el territorio que corresponda a los Distritos y Municipios y, por el voto de las dos terceras partes de los Diputados presentes, modificar la extensión de los Municipios, suprimirlos y crear otros, cuando así lo exija el buen servicio público"

b). La Constitución Política del Estado de Durango, señala en su artículo 55 fracción XIII que: "Art. 55. - El Congreso tiene facultades para legislar en todo aquello que no esté expresamente -

establecido como atribución del Congreso de la Unión ó de alguna - de las Cámaras y además para: . . . XIII. - Suprimir aquellos -- Municipios que dejen de tener la población suficiente y los recursos económicos indispensables para la satisfacción de los servicios municipales.

c). La Constitución del Estado de Guerrero, señala en el artículo 47 fracción XXV, que: "Art. 47. - Son atribuciones del Congreso del Estado: . . . XXV. - Aprobar en su caso, la suspensión de los ayuntamientos ó de algunos de sus miembros solicitada por - el Ejecutivo del Estado. Si a juicio del Congreso pudiere existir la comisión de un delito formulará la denuncia respectiva ante el Procurador de Justicia"

d). La Constitución Política del Estado de Michoacán, señala en su artículo 44 fracción XIX, que: "Art. 44. - Son facultades del Congreso: . . . XIX. - Separar de su cargo a los miembros de los ayuntamientos ó declarar desaparecidos éstos, en su caso, a petición del Ejecutivo, cuando se llene cualquiera de los requisitos siguientes: a). Cuando alguno de los regidores cometa un delito oficial ó del orden común; b). Cuando el cuerpo edilicio se encuentre desintegrado por licencia ó desaparición de una mayoría de sus

componentes; c). Cuando se juzgue indispensable para la tranquilidad y beneficio del Municipio.

e). La Constitución Política del Estado de Tamaulipas, señala en su artículo 58 fracción LII, que: "Art. 58.- Son facultades del Congreso: . . . LII.- Crear nuevas municipalidades dentro de las existentes, variar sus límites y suprimir alguna ó algunas de -- ellas"

f). La Constitución Política del Estado de Tlaxcala, señala en su artículo 43 fracción IV, que: "Art. 43.- Son facultades del Congreso: . . . IV.- Crear y suprimir Municipios ó modificar - los límites de éstos"

Como se logra observar en éstos ejemplos, la intromisión del Gobierno de los Estados vá más allá de todo lo imaginable, al grado de que el Congreso del Estado ó el propio Gobernador, tienen amplias facultades para deponer ayuntamientos ó bien para suprimir municipalidades.

Más no solo las Constituciones mencionadas atentan y extinguen toda posibilidad de autonomía municipal: las Constituciones -

de los Estados de Oaxaca, Aguascalientes, Jalisco y Chihuahua est
blecen que el Ejecutivo del Estado es superior jerárquico de los - -
ayuntamientos ó bien que éstos funcionan como agentes del Ejecuti-
vo. (Art. 93 fracción XVII de la Constitución Política del Estado de
Chihuahua); la de México establece la facultad del Congreso para su
primir municipios y para dictar las leyes necesarias para su mejor
funcionamiento (sic); en éstas Constituciones se establece expresa y
categóricamente la dependencia de los ayuntamientos con el gobier-
no de los Estados, en algunas otras, como las de los Estados de Ve
racruz, San Luis Potosí y Puebla en una forma más subrepticia se
mantiene el mismo criterio; por ejemplo: en la Constitución de San
Luis Potosí, se faculta al Gobernador en el artículo 56 fracción V,
a "presidir los Ayuntamientos, cuando lo estime necesario a fin de
proveer al bien y necesidades de los pueblos"

En Tlaxcala, el Gobernador tiene facultad para suspender a
los Municipios cuando no cumplan con sus deberes (sic) (Art. 59 -
fracción VI).

En las Constituciones Locales de Chihuahua, Tamaulipas y Yu
catán, el Congreso debe autorizar las enajenaciones de los bienes -
inmuebles que pertenecen a los Municipios, y es precisamente en -

ésta última Constitución donde se faculta al Gobernador del Estado para que revoque los acuerdos tomados por el Ayuntamiento (Art. - 83).

Por último mencionaremos la Constitución Política del Estado de Coahuila que resume en su artículo 131, la dependencia a que es tán sujetos los municipios con relación al Ejecutivo del Estado: - "Art. 131. - Los Ayuntamientos tienen las facultades y obligaciones siguientes: . . . 1. - Ejecutar las leyes u órdenes que reciban del Gobierno"

Tales son algunas de las facultades que las Constituciones lo cales otorgan al Poder Ejecutivo y al Congreso local, limitando al máximo las funciones públicas de los municipios; y, sin embargo, todavía en materia electoral establecen disposiciones que no solo - mantienen las municipalidades bajo estricto control, sino que atentan contra la constitucionalidad de artículos que consagran el siste ma democrático: las Constituciones Políticas de los Estados de - Campeche, Colima, Chihuahua, México, Guerrero, Nayarit, Oaxa ca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tamau lipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán facultan a las legislaturas lo cales a revisar las elecciones municipales y a hacer la formal de-

claratoria de ellas. Mientras que las Constituciones de Colima, - Chiapas, Durango y Zacatecas autorizan al Congreso local para designar municipios interinos ó cualquier otro funcionario del Ayuntamiento.

En materia presupuestal, las Constituciones locales aprovechan al máximo los vacíos jurídicos del artículo 115 Constitucional. Las facultades que otorgan al Ejecutivo y al Congreso local en el renglón financiero son discrecionales; en forma unánime las Constituciones de los Estados facultan a los Congresos para fijar, examinar, aprobar y hasta intervenir la Hacienda Municipal. A -- continuación veremos algunas de ellas.

En las Constituciones Políticas de los Estados de Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Tabasco, Tlaxcala y Veracruz, se faculta a las legislaturas además de formar los presupuestos de ingresos, a glosar anualmente los gastos de los ayuntamientos.

Las Constituciones de Tamaulipas y Zacatecas ordenan que -

los presupuestos, tanto de ingresos como de egresos los forme la legislatura local.

Pasaremos ahora a observar las bases que las Constituciones señalan para la creación de municipios. Como ha quedado apuntado, en casi todos los Estados, los Congresos locales tienen el derecho a la erección de nuevos municipios y a la supresión de los mismos.

Los principios de organización planteados por las diferentes Constituciones locales son escasos; solo unas cuantas se han preocupado por establecer las bases ó requisitos con que deberá contar una fracción del Estado para que sea elevada a la categoría de Municipio.

En la Constitución de Chiapas se advierten dos clases de territorios: los Municipios gobernados por un ayuntamiento y las Agencias Municipales, que dependientes de aquellos son gobernados por un agente municipal.

En Chihuahua, los municipios gobernados por ayuntamientos, nombran a su vez, Juntas Municipales que representan secciones, además de Comisarios que residen en las poblaciones de categoría

menor.

En Hidalgo, la Constitución local establece las condiciones para erigir un nuevo municipio; en Querétaro, se establecen los municipios, las delegaciones y las sub-delegaciones; en Sonora se diferencian los municipios de las comisarías; en Zacatecas, los municipios son gobernados por los ayuntamientos, las congregaciones por Juntas y las delegaciones por delegados; etc . . .

Estas divisiones territoriales dentro de un mismo municipio que señalan las legislaturas locales son ordenadas en sus respectivos Estados, sin tomar en consideración las grandes contradicciones sociales que se agudizan dentro de una misma municipalidad y de las que ya nos hemos referido en el capítulo que precede.

Con éste tipo de disposiciones se comprueba nuevamente el control absoluto que sobre el régimen interior municipal mantienen tanto el Poder Ejecutivo, como el Legislativo de los Estados.

Concluyendo, señalaremos que en casi todos los Estados los ayuntamientos tienen la iniciativa para la formación de las leyes, pero pocos son los que tienen participación en las reformas a las

Constituciones que rigen sus actos, éstas son privilegio exclusivo de sus respectivos Congresos locales.

Hacienda Pública, elecciones, gobierno propio, jurisdicción, libertad de acción y en sí toda la vida pública del Municipio se desarrolla en interés de las autoridades locales. Y si la Constitución Federal en forma limitada reconoce el principio de gobierno propio, las Constituciones de los Estados, de una u otra forma, fundamentan la dependencia de los municipios a las autoridades superiores.

Vano resultó que las autoridades intermedias entre el gobierno del Estado y el Municipio hayan quedado suprimidas, si la autoridad municipal se constituye en una dependencia del gobierno estatal.

3.3 EL MUNICIPIO MEXICANO EN COMPARACION CON LOS MODERNOS GOBIERNOS MUNICIPALES.

El Municipio clásico, consagrado en forma deficiente en nuestra Constitución Federal, destinado al fracaso por su ineficacia - práctica y la inobservancia a su pretendida autonomía dentro del sistema jurídico mexicano; requiere de un fortalecimiento radical ajustado a las nuevas teorías del gobierno municipal, que permitan el funcionamiento del Municipio Libre lejos de esas formas viciosas y anticuadas que no aseguran el ejercicio directo e inmediato a una verdadera organización política que garantice las bases para el progreso de la Sociedad.

Hemos de referirnos, con el objeto de entablar una comparación con nuestro Municipio, a los nuevos sistemas de gobierno municipal; dicha comparación podrá hacernos llegar a conclusiones - que serán la parte medular del presente trabajo.

El primer sistema de gobierno municipal que analizaremos - será el llamado Gobierno Municipal por Comisión.

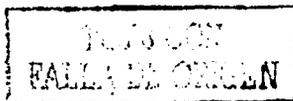
Puesto en práctica a finales del siglo pasado en los Estados Unidos de Norte-América, el Gobierno Municipal por Comisión pro

vocó una verdadera revolución en los viejos moldes del Municipio - Clásico.

El desarrollo histórico de éste sistema municipal, en forma - abreviada fué el siguiente:

Habiendo tenido antecedentes remotos en las ciudades de Nueva Orleans y Mobile en los años de 1870 y 1873 respectivamente, éste sistema de gobierno se establece formalmente en la ciudad de - Galveston y su fortalecimiento resulta meramente casual. A raíz - de un tremendo terremoto que destrozó parte importante de la ciudad y su puerto, los habitantes de Galveston, que habían sufrido una pésima administración municipal por parte de funcionarios inexper-tos y ambiciosos que se escudaban en los viejos sistemas tradiciona-les de gobierno, decidieron ante la apatía demostrada por éstos pa-
ra iniciar la rehabilitación de la ciudad, desconocer la administra-
ción y nombrar en su lugar tres personas que resultaron ser hom--
bres de negocios, mismos que constituyeron un organismo colegia-
do que abandonó todo obstáculo legislativo en su ardua misión de re-
construir la ciudad destruída.

Ante el éxito que resultó el nombramiento de ésta Comisión,



se nombró un colegiado que ésta vez fué compuesto por tres comisionados nombrados directamente por la autoridad local y dos más nombrados mediante sufragio por los habitantes de la ciudad. Posteriormente, en 1903, las personas que integraban la Comisión - - eran nombradas en su totalidad por éstos últimos.

Al respecto de lo satisfactorio que resultó ser el trabajo de - éste novedoso sistema de gobierno municipal, el Ingeniero M. C. Rolland, nos refiere: "El trabajo de ésta comisión fué maravilloso, - pues como tenían manos libres, al mismo tiempo que todas las responsabilidades, no perdieron el tiempo en estériles y nocivas prácticas de politiquería, dedicándose de la manera más activa a organizar los servicios públicos. La reunión de éstos cinco hombres de negocios, eran muy sencillas y tenían como base fundamental la - - más grande publicidad a sus actos . . . " (5).

Sin embargo, éste sistema fué perfeccionándose en la práctica y acondicionado a las tendencias democráticas del pueblo norteamericano.

La sola publicidad a los actos ejecutados por la Comisión no - resultaba ser lo suficientemente garantizable para que los miembros

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

de la misma estuviesen exentos de sanciones en caso de incumplimiento; por tal motivo, algunas otras ciudades que habían llevado a sus gobiernos el molde de éste original sistema, adoptaron medidas jurídicas para garantizar un trabajo constante y una honradez intachable a los integrantes y que al mismo tiempo contrarestara el poder que como representantes del pueblo adquirían. En ésta forma se establecen tres reformas fundamentales que constituían un freno a las actuaciones de la Comisión, tales medidas fueron: la Iniciativa, la Revocación y el Referendum.

A reserva de analizar con mayor detenimiento éstas medidas, podemos decir que se trata de tres recursos que los habitantes de la ciudad pueden ejercitar en el momento que las circunstancias lo requieran. La Iniciativa, es la facultad que tiene un determinado número de electores para proponer cualquier reforma municipal; la Revocación, es el poder que tiene un cierto número de ciudadanos para pedir por razones de mejoramiento público, la renuncia de los miembros del Gobierno por Comisión ó bien de uno de los integrantes; el Referendum, es una medida que establece, que todo ordenamiento jurídico de carácter municipal debe de ser sancionado por la mayoría de los ciudadanos para que adquiera observancia general. Es decir, con ésta última medida se le conceden facultades - -

amplias a la ciudad para que legisle de acuerdo a sus necesidades - jurídico-sociales.

En éste sistema de gobierno municipal se establece la división en cuatro departamentos, de la ciudad y para los efectos de una administración planificada: "Calles y Propiedad Pública", "Hacienda y Rentas", "Aguas y Alcantarillado", "Policía y Siniestros".

En la Comisión se concentran facultades legislativas y ejecutivas, abandonándose la idea de que la administración de la ciudad es propiamente de carácter político, sino que ésta -la administración- debe de realizarse como un negocio de carácter técnico, en el que - se debe buscar satisfacer en forma adecuada los problemas que dentro de la comunidad se suscitan. Todos los negocios de la ciudad -- son de incumbencia técnica y poco gubernamental ó política.

Uno de los miembros de la Comisión representa el papel de alcalde; en algunos regímenes de ésta naturaleza tiene voto, en otros no. La Comisión se reúne públicamente y los ciudadanos tienen el derecho de comparecer sin más formalidades que estar inscrito en el padrón electoral de la ciudad. En ésta clase de gobierno municipal, la intromisión de los gobiernos locales se reduce a la mera su-

pervisión del acatamiento de las leyes por parte de la Comisión y -
la de salvaguardar los derechos ciudadanos en las relaciones de éstos
con el gobierno de la ciudad. Este es libre de formar su Hacienda
da, con la participación legislativa del pueblo y libre para gastarla,
obviamente con la supervisión del mismo.

Un punto importante dentro de éste régimen municipal, lo constituye el hecho de que los partidos políticos no intervienen en las - -
elecciones municipales, organizados en su carácter de organizaciones
políticas, en ésta forma no se mezcla la política nacional en los
procesos electorales de la ciudad.

Vale la pena comentar, que desde la erección del Gobierno por
Comisión, solamente tres casos de revocación se han dado, lo cual
viene a comprobar que el poder del pueblo puede hacerse valer dentro
de las disposiciones legales que él mismo otorga.

Pasemos ahora a analizar brevemente otro novísimo sistema -
de gobierno municipal: el Gobierno por Gerente.

A semejanza de una empresa mercantil, éste régimen municipal
incluyó elementos del sistema clásico y del Gobierno por Comi-

sión.

Se forma de un Gerente y de una Comisión de cinco ó siete - miembros que con facultades legislativas y nombrada popularmente, designa al primero nombrado. Este sin tener facultades legislativas, tiene la representación social de la Comisión y facultades ejecutivas. Además está facultado para nombrar a todo el personal de su administración y se responsabiliza directamente de todos los ser vicios municipales.

Con semejanza al gerente de una compañía, está sujeto al poder de la revocación por parte de los ciudadanos, así como también los miembros de la Comisión están sujetos a la voluntad popular.

Desde luego que el Gerente debe ser persona con amplios con conocimientos técnicos, un competente administrador que domine, además, la técnica del manejo y la gestión de los servicios públicos.

Al respecto de éste régimen municipal, el maestro Serafín Or tiz Ramírez manifiesta: "Se ha dicho, con razón, que un municipio no es una empresa de negocios cualquiera. Es verdad, pero muchas de sus actividades participan de la naturaleza de las empresas,

como pavimentar calles, suministrar agua potable, luz pública, - - arreglar jardines, parques y paseos, abrir nuevas vías de comunicación, instalar mercados y administrar los transportes urbanos, etc . . . , y debido a ello es más propio y conveniente encomendar los a ésta forma de gobierno, dejándole también la puerta abierta -como de hecho se le deja- para que atienda asuntos de carácter político" (6).

Estas formas de administración municipal a que nos hemos referido han tenido éxito rotundo en la mayoría de las ciudades de los Estados Unidos de Norte-América, fortaleciendo realmente la Democracia y propiciando cambios notables en los defectos y vicios de los que adolece el sistema clásico del Municipio Libre.

Ahora bien, después de haber analizado en forma breve los dos nuevos regímenes municipales ¿en qué forma podemos establecer en el Municipio Mexicano, las experiencias que nos arrojan los mismos?.

Pensamos, que si bien es cierto que las condiciones socio-políticas que privan en nuestro País están muy alejadas a las condiciones dadas al establecimiento de los regímenes municipales en los --

Estados Unidos, también lo es, que una reforma jurídica y política que descansa en la aplicación del principio de autonomía y en la comprensión de nuestro medio para la aplicación de la Democracia, vendría a modificar nuestro incipiente régimen municipal y a garantizar dentro de sus propias posibilidades, un gobierno municipal eficaz.

Esta reforma que señalamos será tema a tratar en el siguiente capítulo.

BIBLIOGRAFIA CITADA

1. CASTORENA J. JESUS.- El Problema Municipal Mexicano. - Editorial Cultura. México 1926. Página 21.
2. IDEM.- Página 25.
3. ROLLAND M. C.- El Desastre Municipal en la República Mexicana. Publicaciones Rolland. México, D.F. 1952. Tercera Edición. Página 21.
4. CASTORENA J. JESUS.- Opus Cit. Páginas 42 y 43.
5. ROLLAND M. C.- Opus Cit. Página 40.
6. ORTIZ RAMIREZ SERAFIN.- Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Cultura. México, D.F. 1961. Página 521.

CAPITULO 4

LA REFORMA POLITICA Y JURIDICA DE LA AUTONOMIA MUNICIPAL

- 4.1 Los alcances de la Reforma Política de 1977 en la Autonomía Municipal.

- 4.2 Reforma Jurídica Municipal: Ley reglamentaria del Artículo 115 Constitucional.

4.1 LOS ALCANCES DE LA REFORMA POLITICA DE 1977 EN - LA AUTONOMIA MUNICIPAL.

El día seis de diciembre de mil novecientos setenta y siete - fueron publicadas en el Diario Oficial las modificaciones y adicio-- nes Constitucionales propuestas por el Ejecutivo Federal, constitu-- yendo ésto parte de la llamada Reforma Política. Entre ellas, la - adición al artículo 115 Constitucional, base del presente trabajo.

En el mencionado artículo se adicionó el siguiente párrafo a su fracción III: "De acuerdo con la legislación que se expida en ca-- da una de las entidades federativas se introducirá el sistema de di-- putados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el - principio de representación proporcional en la elección de los ayun-- tamientos de los municipios cuya población sea de 300 mil ó más - habitantes".

En relación a la anterior adición, el artículo primero transi-- torio de la Reforma Constitucional dice: "Dentro de los seis meses posteriores a la entrada en vigor del presente Decreto, los Estados de la Federación iniciarán las reformas constitucionales necesarias para adoptar lo establecido en el artículo 115 fracción III último pá--

rrafo, de la Constitución General de la República".

La influencia de la Reforma Política dentro de la vida municipal va destinada a consolidar desde la célula de la organización socio-política del País la incorporación política de las minorías, para que éstas amplíen las posibilidades de representación mediante la manifestación plural de ideas e intereses que concurren en el Municipio y en consecuencia en el País.

Supone la Reforma Política que la unidad democrática tiene su base en la pluralidad de ideas, de intereses y de propósitos, mediante la representación proporcional pero sin excluir tal sistema el sufragio mayoritario.

La adición al artículo 115 Constitucional pretende que la participación de las minorías sea posible, para que éstas tengan representatividad real dentro de una sociedad plural. Obviamente que los planteamientos de la Reforma Política tienen estrecha relación con el verdadero problema de la Democracia en México, que no es ni remotamente congruente con nuestra realidad social y política.

Establece la citada Reforma, los regidores de partido como -

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

una innovación en el propio gobierno municipal; con la participación de los distintos sectores y de las variadas corrientes ideológicas y políticas organizadas a través de los instrumentos jurídico-políticos que son los Partidos, éstos alcanzarán representación en los ayuntamientos cuando consigan en las contiendas electoras un determinado número de votos.

La necesidad de establecer el sistema de representación popular en las elecciones de los ayuntamientos busca integrar en éstos las diversas corrientes de la opinión popular y consolidar a los municipios con entidades políticamente independientes de los gobiernos locales. Obvio resulta que mientras en algunos municipios pueda implantarse el sistema de representación proporcional, en la mayoría de los municipios en México tal sistema tropezaría con innumerables obstáculos que en la realidad son insuperables.

Ahora bien, ¿qué alcances puede tener la representatividad de las minorías y en qué forma el sistema de representación proporcional puede fortalecer la anhelada autonomía municipal?

Después de haber analizado el artículo 115 Constitucional que consagra el Municipio Libre habíamos mencionado que la elección -

popular directa de los ayuntamientos servía de base única en la que se pretende descansa la libertad del Municipio; sin embargo, ésta - base, como punto de partida de la Democracia adolece de vicios propios de nuestro sistema.

Para el desarrollo democrático en nuestro País, es necesario extirpar el colonialismo interno, mientras no sea así no podremos afirmar la existencia de un sistema de Partidos, de una división de poderes, de un sistema federativo y en consecuencia de un Municipio Libre. Así, el sistema de representación popular en los ayuntamientos y la propia elección popular de los miembros de éstos adoleciendo de formas jurídicas imprácticas, no tendrán alcance significativo dentro de la autonomía de los municipios en nuestra realidad socio-política.

En tal virtud, pensamos que la Reforma Política al artículo - 115, más que reforma una adición, es insuficiente como para garantizar la actividad política desvinculada de los intereses poderosos, internos y externos, que prevalecen en nuestro medio.

Compartimos, sin embargo, la opinión de que sin el fortalecimiento democrático no es posible la transformación de nuestras ins

tituciones sociales y que es precisamente en la célula de nuestra organización socio-política donde deben de practicarse con la mayor autenticidad las libertades y los derechos cívicos de la ciudadanía.

Pero una Reforma que busque el fortalecimiento de una institución base como el Municipio, debe ser integral, en lo económico, en lo social. Una Reforma estructural que se proyecte a todos los ámbitos de la vida municipal y que esté construída sobre bases sólidas y firmes, congruente con las necesidades y posibilidades de la comunidad y que no se limite a tener un punto de partida que se falsea en defectos sustanciales que la propia Reforma debe combatir.

El problema de la libertad de los gobiernos municipales seguirá persistiendo, mientras que no se garantice en forma verdadera su propia existencia; mientras no existan gobiernos autónomos para manejar los intereses del Municipio, será inútil el pluralismo representativo, que repetimos no resulta suficiente como para extirpar los vicios y obstáculos que hasta ahora han impedido al Municipio contar con una vida propia y con una política exenta de intereses ajenos al bienestar común de la célula de nuestra organización política-social.

4.2 REFORMA JURIDICA MUNICIPAL: LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

Después de habernos referido a los alcances pragmáticos -- que puede tener la Reforma Política de 1977 en la autonomía Municipal y tomando en consideración el análisis evolutivo y el estado actual en que se encuentra el Municipio en México, llegamos al aspecto medular del presente trabajo: la Reforma Jurídica.

Hemos mencionado a lo largo de nuestro trabajo los defectos sustanciales con que el Municipio Libre fué consagrado en nuestra Carta Magna, el escaso alcance jurídico del artículo 115 Constitucional y las enormes contradicciones que el propio numeral encierra, situaciones éstas que han sido aprovechadas por las Constituciones locales y reglamentos que de ella emanan para socavar todo intento de autonomía municipal.

Asimismo, se han analizado en forma breve, algunos reglamentos municipales, que, apartados del viejo molde del Municipio Clásico, nos reditúan algunos elementos que bien podemos tomar en consideración en la Reforma Jurídica Municipal, materia del presente capítulo.

Estudiaremos algunos proyectos que en relación a la Reforma Jurídica citada, han sido emitidos por tratadistas de la materia municipal, analizando la conveniencia de su vigencia; además de algunas modestas aportaciones propias, destinadas todas a un real y verdadero fortalecimiento del régimen municipal mexicano.

La deficiente normatividad del artículo 115 Constitucional, - que se limitó a consagrar la autonomía municipal sin haber consagrado por igual su ejercicio, nos hace pensar en la necesidad de - la creación de una Ley Reglamentaria del mencionado artículo; ésta debe establecer normas de observancia general que no contraven gan los derechos esenciales de las entidades federativas, pero que reglamenten principalmente las relaciones entre el Municipio y la Federación y entre aquel y los estados.

La Ley Reglamentaria del artículo 115 Constitucional, deberá garantizar la autonomía municipal, otorgando a los municipios la facultad para determinar su organización administrativa, para formular sus propias leyes, pero principalmente deberá otorgar a la ciudadanía el derecho inalienable de garantizar un gobierno municipal que satisfaga el interés colectivo.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

A continuación exponemos algunos de los puntos que deberá -
observar la Ley que se propone:

a). El Municipio como un poder autónomo.

El Municipio como una asociación de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales por un - ayuntamiento es, después de la familia, el modo más elemental de grupo socio-político, constituyendo en éste carácter la primera es tructura del Estado Moderno.

Debe, el Municipio, contar con un libre desenvolvimiento de sus facultades para satisfacer sus propias necesidades y aspiraciones; por tal motivo y como se ha aseverado a través del presente - trabajo, la institución municipal constituye un poder social; toda - vez, que ahí se perciben los intereses humanos, las aspiraciones comunes de los hombres y las necesidades, también comunes, de éstos.

En tal virtud, cuando el sistema jurídico mexicano reconozca como tal el poder social que constituye el Municipio, éste contará con la libertad para solucionar sus problemas propios e inherentes.

tes a sus habitantes y a su territorio, sin el obstáculo que representa la intromisión de una autoridad ajena por completo a los intereses comunes de una municipalidad.

Las funciones encomendadas al Municipio requieren para ser satisfechas que se respete la vida propia y que se reconozca la existencia de una política municipal, de ésta forma tendrá el poder suficiente para encauzar sus actividades de acuerdo a las exigencias comunes de la localidad; desde luego que éste punto deberá tener estrecha relación con los puntos que a continuación se propondrán.

b). Municipalización de Servicios Públicos.

La palabra "Municipalización" comúnmente quiere decir la "Asignación al Municipio de un servicio público antes confiado a una empresa privada" (1).

J. Jesús Castorena define la Municipalización como la "Facultad del Municipio para administrar y explotar por sí mismo los servicios necesarios al bienestar moral y material de la población (2).

Los servicios públicos destinados a la satisfacción de una ne
cesidad colectiva pueden ser clasificados por su naturaleza en: -
Esenciales y Secundarios; los primeros deben ser asegurados den-
tro del Municipio, pues resultan ser indispensables y necesarios -
para el desarrollo de la interdependencia social. Los segundos, -
secundarios, están destinados a la satisfacción de las aspiraciones
no necesarias para la vida colectiva, como lo pueden ser los jardi
nes, la restauración de parques y en fin, todas aquellas activida--
des destinadas a la comodidad y tranquilidad de los habitantes, a -
fin de que éstos faciliten su desenvolvimiento cultural y material.

Los servicios públicos esenciales deben ser garantizados por
el Municipio y los mismos deben carecer de espíritu lucrativo y ser
eficientes y adecuados a las condiciones propias de las municipali-
dades; en tal virtud, los mismos deben de ser manejados y explota-
dos única y exclusivamente por el Municipio, que adoptando una po
lítica que no contravenga a la del Estado, debe satisfacer sus nece
sidades particulares.

Los servicios secundarios pueden estar sujetos a concesio--
nes, los esenciales deben estar exentos de intereses particulares.

c). La Hacienda Municipal.

Hemos venido insistiendo a lo largo de nuestro trabajo, que la dependencia financiera a que está sujeto el Municipio en relación a la Legislatura Local es una de las causas principales de que en la realidad esté convertido en un órgano sometido por completo a los designios de los Ejecutivos de los Estados.

Debe de señalarse una nueva política financiera que permita al Municipio fijar sus propias contribuciones con qué formar su Hacienda, pero sin menoscabar las facultades de la Federación y de los Estados.

Es decir, la Ley Reglamentaria del Artículo 115 Constitucional deberá señalar los impuestos esencialmente municipales, reconociendo a los municipios el derecho de libre imposición.

La Hacienda Municipal deberá estar formada por los siguientes impuestos, que podemos agrupar de la siguiente manera:

- I. Impuestos a los servicios públicos que explota y administra directamente el Municipio (Municipalización). Podemos se-

ñalar entre éstos los referentes a drenaje, pavimento, agua potable, mercados, rastro, cementerios, registro civil, licencias sobre actividades comerciales e industriales, etc . .

- II. Impuestos a los servicios públicos que han sido concedidos - en explotación a particulares: empresas de luz, líneas camioneras, teléfonos, etc . . .

- III. Impuestos que se derivan del gravámen al comercio ambulante, de las diversiones, sorteos, juegos permitidos, espectáculos públicos, etc . . .

- IV. Entradas extraordinarias ó aprovechamientos: multas, recargos, etc . . .

- V. Los ingresos derivados de su patrimonio: muebles, inmuebles, edificios, empresas municipales, etc . . .

Además, la Hacienda Municipal deberá fortalecerse con las participaciones de la Federación, mismas que no podrán ser menores a un quince por ciento de los ingresos hacendarios totales.

Deberá establecerse que el Municipio reciba un porcentaje - por lo menos del cincuenta por ciento que se obtiene del impuesto predial total en los estados; en resumen, se debe señalar una mayor participación en los ingresos recaudados dentro de su jurisdicción.

Las legislaturas locales estarían facultadas únicamente para revisar en forma anual los ingresos y gastos de los municipios y - desde luego para aprobar los mismos.

En ésta forma, los responsables del gobierno municipal serían, como órganos autónomos para formar y gastar su Hacienda, responsables ante el pueblo, que contaría con una serie de recursos destinados al apego estricto de los ayuntamientos a las leyes, como más adelante señalaremos.

d). Asociación de Municipios para la realización de obras de interés colectivo.

La asociación de dos ó más municipios ó consorcios de éstos para la realización de obras que interesen en común a varios de ellos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Su agrupamiento con carácter de temporal a fin de cooperar en un negocio común, no quiere decir que los municipios pierdan - su autonomía económica y jurídica, sino que hay obras que requieren realización en el territorio de dos ó más municipios y la posibilidad que se asocien para satisfacer tales obras reviste únicamente el interés de ése objetivo.

El maestro Felipe Tena Ramírez, al respecto de éste punto señala: "La prohibición contenida en la fracción I del artículo 115, en el sentido de que no habrá ninguna autoridad intermedia entre el Ayuntamiento y el gobierno del Estado, aunque dirigida a extirpar las antiguas prefecturas como medio de favorecer la independencia de los municipios, ha impedido por excesiva los consorcios municipales, tan convenientes para unificar en zonas la actividad económica de varios municipios y para fortalecer políticamente a las -- que por ahora no son sino entidades aisladas entre sí, cada una por separado a merced de los gobiernos centrales ó de facciones políticas" (3).

e). Requisitos para la creación de municipios.

La Ley Reglamentaria del artículo 115 constitucional deberá

preveer los requisitos para la creación de nuevos municipios de -- acuerdo a la capacidad económica de los habitantes y a su densidad demográfica.

Como mencionamos en el capítulo segundo de éste trabajo, - la creación de nuevos municipios trae como consecuencia, por una parte, que éstos no cuenten con los recursos suficientes para su - sostenimiento y, por otra parte, que los municipios colindantes al erigido se vean afectados en sus intereses pues muchas veces son delimitados territorial ó industrialmente.

En nuestro País existe un enorme desequilibrio en el régimen municipal, proveniente desde la erección desordenada de municipios durante la conquista española. Los aspectos demográficos y territoriales presentan grandes contrastes. Así podemos observar municipios de gran extensión territorial y alta densidad demográfica por un lado, y por el otro municipios de gran extensión territorial y baja densidad demográfica, ó bien municipios de corta extensión en su territorio y una alta densidad demográfica.

Ha prevalecido a través de los proyectos ó criterios sostenidos por los legisladores y por las disposiciones de algunas Consti-

tuciones locales, el aspecto demográfico cuantitativo; ésto es, para la erección de un nuevo municipio se toma en cuenta exclusivamente el número de habitantes y no se toma en consideración que la nueva comunidad garantice los elementos para su sostenimiento.

Por lo anterior, la Ley Reglamentaria del artículo 115 que se propone deberá estimar, más que el aspecto meramente cuantitativo, la densidad demográfica, la extensión territorial, el aspecto económico y sobre todo que la erección de un municipio no atente contra la subsistencia de las entidades que se ven perjudicadas en sus extensiones, de los que obviamente se formará la nueva comunidad.

f). Los organismos estatales y federales auxiliares de los ayuntamientos.

Hemos mencionado que la intervención de organismos de colaboración vecinal (Junta Federal de Mejoras) ó dependientes de la Federación reducen al mínimo las funciones públicas de los ayuntamientos, y son una forma de control de la vida municipal; por tal motivo, la Ley Reglamentaria del Artículo 115 Constitucional deberá señalar que éstos organismos tendrán el carácter de auxiliares

de los ayuntamientos y que su intervención estará sujeta a la política administrativa y al programa de obras y servicios que apruebe cada municipalidad.

g). Facultad a los municipios para formular sus reglamentos.

La Ley Reglamentaria del Artículo 115 Constitucional deberá facultar a los municipios para que formulen sus reglamentos de -- acuerdo a sus necesidades y condiciones propias de vida, sujetándose los mismos a los principios Constitucionales, a fin de que la armonía legal no se quebrante.

En ésta forma se evitaría en gran proporción el problema -- que reviste la uniformidad de las leyes dictadas por las legislaturas locales que resultan homogéneas para municipios que dentro de una misma entidad federativa presentan marcadas contradicciones sociales y económicas. La facultad a los municipios para formar sus propias leyes hasta ahora, le ha sido negada. La propia Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado en ejecutoria de fecha 18 de Enero de 1966 que "los municipios son instituciones administrativas que corresponden a la descentralización territorial o por región, tienen un cuerpo colegiado con facultades decisorias

que es el Ayuntamiento y una autoridad ejecutiva de las resoluciones de aquel, que es el Presidente Municipal; y su función se limita a la gestión de los asuntos administrativos creadores de situaciones jurídicas concretas e individuales y no generales ni abstractas como lo son los actos legislativos".

El anterior criterio de la Corte que concede al Municipio el carácter de institución únicamente administrativa, restándole categoría de poder autónomo al negarle facultad para legislar sus propios reglamentos nos demuestra el grado hasta el que han sido delimitadas las funciones del Municipio.

Mientras no se faculte a éste para crear sus propias leyes y reglamentos, que vayan más allá de sus Bandos de Policía y Buen Gobierno, mientras que la normatividad del Municipio esté sujeta a las disposiciones de las legislaturas locales, no se podrá decir que el mismo representa un poder autónomo.

- h). Señalar una autoridad que decida sobre los problemas que se susciten en las relaciones de los Estados con los Municipios y de éstos con las Legislaturas Locales.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Una vez delineadas las funciones exclusivas del Municipio y considerando éste como un poder autónomo se deberá dar constitucionalidad a los actos de una autoridad que resuelva sobre los conflictos suscitados en las relaciones Estado-Municipio y Municipio-Legislatura Local.

Pensamos que ésta atribución debe corresponder a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por ser el Tribunal Supremo del País, pues facultar, como en un principio se proponía durante la génesis del artículo 115 Constitucional, a la legislatura local ó bien al Tribunal Superior de Justicia de cada Estado equivaldría a que éstos órganos jurisdiccionales fueran a la vez jueces y partes.

1). Incorporación del sistema de Revocación.

Habíamos mencionado la impunidad de los hombres que detentan el poder municipal; muchos de ellos desconocedores de la problemática social y económica de los municipios que les han sido encomendados terminan por convertirse en pesadas cargas para la comunidad.

Amargas experiencias nos han venido a demostrar, cómo mu

nicipios con enormes recursos socio-económicos que ocuparon lugar prominente dentro de sus respectivas entidades federativas, - han sido víctimas de malos manejos en el erario público y de pésimas administraciones, que conjugadas a las demás causas que hemos nombrado y que marcan el hundimiento de la vida municipal, terminan por conducir apresuradamente hacia el fracaso al municipio.

¿En qué forma los ciudadanos podrían contar con un gobierno municipal que les garantizara buen manejo del presupuesto público, eficiencia y responsabilidad?

El sistema de Revocación constituye un moderno freno democrático a las malas actuaciones de funcionarios municipales y consiste en el poder que radica en los ciudadanos para que éstos en un número determinado pidan que la elección hecha a favor de uno ó varios miembros del Ayuntamiento sea reconsiderada por razones de conveniencia pública.

La Revocación es una medida implantada en los gobiernos municipales por Comisión y tuvo su origen precisamente para evitar - los abusos de poder y garantizar una administración eficaz.

Para hacer posible la implantación de la Revocación, debe de crearse un padrón de votantes; debidamente registrados, un porcentaje de la ciudadanía - treinta por ciento - podría solicitar la renuncia de uno ó todos los miembros del Ayuntamiento cuando así lo -- consideren necesario.

j). Incorporación del sistema de iniciativa.

Este sistema, al igual que el de revocación, derivado de los gobiernos municipales por Comisión, es la facultad que tiene un -- determinado número de votantes para proponer cualquier reforma municipal y para que ésta sea impuesta obligatoriamente por las - autoridades municipales.

La iniciativa dentro de la vida política municipal representa una intervención real y directa del pueblo y obliga a los representantes de éste a estar atentos a las necesidades colectivas.

k). Incorporación del sistema de Referendum.

El Referendum establece que toda ley ó reglamento, para tener una observancia general dentro de un municipio, debe ser san-

cionada por la mayoría de los ciudadanos de esa localidad.

La introducción de este moderno plebiscito en los regímenes municipales es una forma de obligar a sus gobernantes a hacer del conocimiento general de su comunidad , además de reglamentos, - las concesiones a particulares, los empréstitos y en general todos los asuntos de trascendencia en la comuna, a fin de que una mayoría de ciudadanos apruebe ó desapruebe en su caso, la iniciativa - de los ayuntamientos.

l). Incorporación del sistema de Protesta.

La Protesta viene a ser una medida correlativa al sistema de Referendum.

La ley o reglamento puesta en vigor sin haber sido sometida a la consideración de la ciudadanía, puede ser protestada y entonces debe ser reconsiderada.

m). Implantación del Cabildo Abierto.

Con la implantación del Cabildo Abierto, el Municipio alcan-

za su máxima expresión democrática.

En nuestro país la gran afluencia demográfica impediría, -- quizá, la implantación de ésta forma de democracia directa; sin embargo, pensamos que si, como es habitual en nuestros municipios, éstos permiten el nombramiento de representantes de pueblos, colonias, villas, etc. . . , mismos que se agrupan en Junta de Mejoras ó Consejos de Colaboración Municipal, serían los dirigentes de éstas agrupaciones los que estarían representando al pueblo en los Cabildos Abiertos.

Durante la celebración de éstos, el ayuntamiento está obligado a escuchar peticiones de los vecinos y a resolver lo precedente.

En municipios con población inferior a los cinco mil habitantes se podría implantar sin problema el sistema de Cabildo Abierto.

n). Implantación del Servicio Civil.

Como recompensa a servicios electorales, los puestos públicos en los municipios recaen en personas no idóneas, que carecen

de aptitudes para desempeñar con eficiencia el trabajo encomendado.

La misión del Servicio Civil es la de seleccionar a los empleados del gobierno municipal a fin de que los puestos públicos sean ocupados por los individuos mayormente capacitados, mediante la abierta competencia, se debe exigir al funcionario el conocimiento de una ciencia o de una técnica que esté estrechamente ligada al servicio que se le encomienda.

Al Servicio Civil estarían sujetos todos los empleados del gobierno municipal, a excepción de los que son nombrados popularmente.

La implantación del Servicio Civil tiene como tendencia eliminar al funcionario ó empleado improvisado o inepto.

Debemos hacer mención del Proyecto de Ley del Servicio Civil para las Ciudades Mexicanas, elaborado por los señores Salvador Alvarado, Norberto Domínguez, Ezequiel A. Chávez, Maximiliano Chabert, Pedro Solís Cámara y Modesto C. Rolland, mismo que encierra una gran variedad de ideas que señalan detalladamente

te los alcances que tendrían en el Municipio la implantación del --
Servicio Civil.

Estas son algunas de las reformas propuestas en éste estu-
dio sobre la inobservancia de la Autonomía Municipal en el Siste-
ma Jurídico Mexicano, pero debemos agregar que la auténtica Re-
forma Municipal en nuestro País requiere del estudio y análisis de
cada uno de los defectos y males fundamentales que conservan en
el atraso a nuestros Municipios. La vigencia de algunos puntos -
que constituyen la pretendida reforma jurídica, cortaría desde sus
raíces los vicios endémicos que padece nuestra institución, base -
de nuestra organización social y política.

Una República organizada sobre la base del verdadero Muni-
cipio Libre y autónomo, en donde se manifieste el ejercicio direc-
to de la Democracia y de la Libertad, traerá consigo la transfor-
mación social de nuestras instituciones y delineará el papel esen-
cial que el Municipio realiza en la organización del Estado Moder-
no.

Una reglamentación apegada fielmente a nuestra realidad so-
cial, política y económica, que no sea un simple postulado inapli-

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

cable sino el producto de una exigencia nacional, vendrá a fortalecer una institución que hasta ahora ha sido destinada al fracaso por la incomprensión absoluta con que ha sido puesta en práctica.

BIBLIOGRAFIA CITADA

1. ENCICLOPEDIA SALVAT DICCIONARIO.- Salvat Editores. Madrid, España. 1977.
2. CASTORENA J. JESUS.- El Problema Municipal Mexicano. Editorial Cultura. México 1926. Página 143.
3. TENA RAMIREZ FELIPE.- Derecho Constitucional Mexicano. México, D.F. 1964. Editorial Porrúa. Página 157.

CONCLUSIONES

Del presente trabajo sobre la Autonomía Municipal en el Sistema Jurídico Mexicano y después de haber referido con insistencia la necesidad de fortalecer el Municipio desde sus bases mismas, po demos concluir brevemente en los siguientes puntos:

1. - El Calpulli fué la célula de la organización socio-política imperante antes de la llegada de los españoles. Este singular grupo estructurado sobre relaciones de carácter consanguíneo, cuyo orden económico basado en la agricultura exigía la participación cotidiana de todos sus miembros pues el esfuerzo individual giraba en torno a la vida colectiva, resulta ser el antecedente más firme del Municipio en México, al grado de que varios autores de la materia han dado al Calpulli el carácter de "Municipio Natural".

En la vida política de éste grupo social la intrusión de autoridades superiores en su vida interior fué mínima y sus relaciones institucionalizadas por un Derecho consuetudinario permitieron una autonomía que fué esencial para el fortalecimiento del Calpulli.

2. - A la llegada de los españoles a México, la erección --

del primer municipio en la Villa Rica de la Vera Cruz tuvo como finalidad la legalización de la Conquista y posteriormente el Municipio fué punto de partida para la colonización. Esta buscó una concepción urbanística de características centralistas.

Los ayuntamientos en la Nueva España fueron a tal grado limitados en sus funciones por las intromisiones de autoridades superiores, que la vida municipal se caracterizó por su precaria situación y el Municipio se limitó a ser una mera entidad territorial y administrativa.

Durante ésta época nunca se reconoció al Municipio como entidad política y las Ordenanzas que legalizaban la intromisión de autoridades ajenas a los intereses municipales acabaron con el espíritu democrático de los municipios.

3. - Durante el México Independiente hasta el triunfo de la República en 1867, el Municipio siguió observando las mismas características de los regímenes municipales establecidos durante la Colonia, prevaleciendo el desorden y manteniendo estrecha dependencia económica y política con las autoridades de los Estados y de la Federación.

Las Constituciones Políticas de 1824 y la de 1857 no mencionan siquiera disposición alguna relacionada con el Municipio y los regímenes federales inexplicablemente olvidaron la existencia de éste.

La influencia de la Constitución de Cádiz en el Sistema Jurídico Mexicano en la segunda mitad del siglo XIX fué definitiva, y la institución de las Jefaturas Políticas impidió todo indicio de Libertad Municipal. Bajo el Imperio de Maximiliano se instauró un régimen de control absoluto sobre los municipios, mediante la instauración de Prefectos, Sub-Prefectos y Guardias Municipales, convirtiendo a los Ayuntamientos en meros auxiliares de éstos.

4. - Durante el régimen de Porfirio Díaz, los municipios fueron convertidos en entidades del gobierno central y las funciones de los ayuntamientos fueron controladas por las Prefecturas que resultaban ser agentes directos de Díaz.

Los municipios fueron agrupados en divisiones de carácter administrativo -Prefectura, Distrito, Cantón- ejerciendo estrecho control los Prefectos, cuyas actuaciones impidieron cualquier asomo de Libertad Municipal.

La abolición de las Prefecturas Políticas y el ejercicio de la Libertad Municipal ocupó lugar prominente en los Planes de acción y programas de los movimientos precursores a la lucha armada de 1910.

5. - Las Prefecturas llegaron a convertirse en los pilares de la Dictadura de Porfirio Díaz y su abolición fué uno de los principios básicos que enarbolaron los precursores del movimiento armado de 1910.

Venustiano Carranza presentó el proyecto que consagró la Libertad Municipal, mismo que tiempo atrás había promulgado como reforma al artículo 109 de la Constitución Política de 1857.

El proyecto del Primer Jefe fué aprobado por el Constituyente del 17 y solamente algunas adiciones fueron hechas después de largas discusiones en las que los Diputados externaron sus deseos de consagrar el Municipio Libre como base de nuestra división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados.

6. - Sin embargo, el artículo 115 Constitucional adoleció de contradicciones y de normatividad respecto a la autonomía municipal, por lo que ésta fué consagrada con graves defectos sustancia

les y su aplicación no ha pasado de ser un mero postulado.

7. - Los Constituyentes del 17 acertaron en concebir el -- Municipio Libre como primera escuela de la Democracia y como -- la base de nuestra organización territorial y política, pero se limi taron en consagrar éste, sin haber reglamentado el ejercicio de la autonomía municipal.

8. - Las contradicciones y los vacíos jurídicos que encie-- rra el artículo 115 Constitucional han sido aprovechados por las -- Constituciones Locales y leyes que de ellas emanan, para restrin-- gir las facultades de los Ayuntamientos y para legalizar las intro-- misiones de las autoridades superiores en la vida del Municipio, no reconociéndole autonomía y por ende un poder social y una política municipal.

9. - Los defectos sustanciales con los que el Municipio fué consagrado en nuestra Constitución, han sido uno de los principales obstáculos para la inobservancia de la Autonomía Municipal.

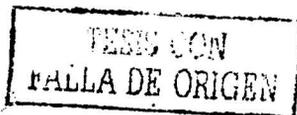
10. - La penuria económica viene a ser la característica -- esencial de la mayor parte de los municipios, determinando esto su

debilidad política y su dependencia con el gobierno local y con la Federación.

11.- Los modernos sistemas de gobierno municipal como el Gobierno por Comisión ó el Gobierno por Gerente han tenido un éxito inusitado en la práctica y pese a que las condiciones socio-políticas de nuestro País no están adecuadas para la implantación de éstos regímenes municipales, sí podemos tomar algunos elementos de ellos para introducirlos con éxito en la vida de nuestros municipios.

12.- La vigencia de una Ley Reglamentaria del Artículo -- 115 Constitucional que consagre el ejercicio de la autonomía municipal estableciendo normas de observancia general vendría a fortalecer el Municipio.

Esta Ley deberá entre otras cosas observar: el carácter de poder autónomo al Municipio, la Municipalización de Servicios Públicos, la facultad a los municipios para formar su propia Hacienda, los requisitos para la creación de municipios, la facultad a los municipios para formular sus reglamentos, el señalamiento de una autoridad para dictaminar sobre los problemas que se susciten en las



relaciones Municipio-Estado, la incorporación de los sistemas de Revocación, Iniciativa, Referendum y Protesta, etc . . .

13.- Una República organizada por municipios verdadera--
mente libres, permitirá el ejercicio directo de los derechos cívicos
del Pueblo y pondrán en manos de éste la solución de sus propios - -
problemas y la satisfacción de sus necesidades.

DESA CON
FALLA DE ORIGEN

BIBLIOGRAFIA GENERAL

1. AGUIRRE BELTRAN GONZALO.- Formas de Gobierno Indígena. México, D.F. 1960.
2. ALTAMIRA Y CREVEA RAFAEL.- Contribuciones a la - - Historia Municipal de América. México, D.F. 1951.
3. ARREDONDO MUÑOZLEDO BENJAMIN.- Historia de la Revolución Mexicana. Editorial Porrúa. México, D.F. 1977.
4. CASASOLA GUSTAVO.- Historia Gráfica de la Revolución Mexicana 1900-1976. Editorial Trillas. México, D.F. - 1973.
5. CASTORENA J. JESUS.- El Problema Municipal Mexicano. Editorial Cultura. México, D.F. 1926.
6. DIARIO DE LOS DEBATES.- Tomo II. México 1917.
7. DIAZ DEL CASTILLO BERNAL.- Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España. Editorial Porrúa. México, D.F. 1960.
8. ENCICLOPEDIA SALVAT DICCIONARIO.- Salvat Editores. Madrid, España. 1977.
9. ESQUIVEL OBREGON TORIBIO.- Apuntes para la Historia del Derecho en México. México, D.F. 1959.
10. GARCIA OVIEDO CARLOS.- Derecho Administrativo. Ma

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

dríd. 1948.

11. GONZALEZ CASANOVA PABLO.- La Democracia en Méxi-
co. Serie Popular Era. México, D.F. 1977.
12. MARTINEZ ALMAZAN RAUL.- El Municipio en el Proceso
de Desarrollo Regional y Nacional. Ediciones del Instituto
de Desarrollo Municipal del Estado de México, A.C. 1975.
13. OCHOA CAMPOS MOISES.- La Reforma Municipal. Editó-
rial Porrúa. México, D.F. 1968.
14. ORTIZ RAMIREZ SERAFIN.- Derecho Constitucional Mexi-
cano. México, D.F. 1961.
15. PALAVICINI F. FELIX.- Historia de la Constitución de - -
1917. Tomo II. México, D.F. 1938.
16. ROLLAND M.C. - El Desastre Municipal en la República -
Mexicana. Publicaciones Rolland. México, D.F. 1952.
17. ROMEROVARGAS YTURBIDE IGNACIO.- Organización Polí-
tica de los Pueblos de Anáhuac. Libros Luciernaga. Méxi-
co, D.F. 1957.
18. SILLER RODRIGUEZ RODOLFO.- El Estado de México. -
Síntesis de su Problemática Actual. Instituto de Estudios Po-
líticos, Económicos y Sociales del P.R.I. Toluca, México.
1964.
19. TENA RAMIREZ FELIPE.- Derecho Constitucional Mexica-
no. Editorial Porrúa. México, D.F. 1964.

TESIS CON
FALLA DE CALIFICACIÓN

20. ZARCO FRANCISCO. - Historia del Consejo Extraordinario Constituyente de 1856 y 1857. Tomo I. México, D.F. - - 1956.

LEGISLACION CONSULTADA

1. BANDO DE POLICIA Y DE BUEN GOBIERNO DEL MUNICIPIO DE TLALNEPANTLA (1973-1975).
2. CONSTITUCION GENERAL DE LA REPUBLICA. - Editorial Porrúa. México, D.F. 1978.
3. CONSTITUCION POLITICA DE 1857. - Editora Leo, S.A. - México, D.F. 1884.
4. COLECCION DE CONSTITUCIONES POLITICAS DE LOS ESTADOS DE LA REPUBLICA MEXICANA. - Comisión Nacional Editorial. Partido Revolucionario Institucional. México. 1976.
5. COLECCION DE LEYES Y REGLAMENTOS DEL ESTADO -- DE MEXICO. - Tres Tomos. Toluca, México. 1977.
6. LEY FEDERAL DE ORGANIZACIONES POLITICAS Y PROCESOS ELECTORALES. - México. 1978.

