

tecuhtli, nombraba a otros funcionarios representantes del poder central, entre ellos al tecuhtli, quienes diariamente iban a palacio para ver lo que se les ordenaba ejecutar en cada calpulli. Había funcionarios encargados de recoger los tributos de cada barrio, llamados macuitle pampixque. Había también los llamados calpixquis encargados de vigilar la subordinación administrativa de cada barrio.

El Tlatocan era gobernado por el calpulli que actuaba como jefe administrativo de todo el barrio y también nombraba al teachcauhtin que era el encargado de guardar el orden en todo el calpulli, teniendo en todo caso rango militar. Había también funcionarios judiciales y militares en cada calpulli quienes eran nombrados por el poder central.

Esta organización administrativa fue trasladada a cada uno de los pueblos conquistados, por lo cual la estructura política del pueblo azteca fue observada desde el principio por los conquistadores españoles.

Históricamente es conveniente mencionar el establecimiento del primer ayuntamiento en América que fue el municipio de la Villa Rica de la Veracruz establecido el 10 de Julio de 1519 por Hernán Cortés. A la nueva población se le puso por nombre la Villa Rica de la Veracruz, por haber desembarcado en viernes santo de la cruz, eligiéndose de inmediato como primer Alcalde a Porto Carrero; segundo Alcalde a Montejo y además se eligieron regidores, alguacil mayor, Capitán de Entradas, Maestro de Campo, Alferez del Real y Escribano.

El establecimiento del primer municipio tuvo sin duda algunas motivaciones de carácter político tenidas por Cortés para quitarse la subordinación administrativa del gobernador Velázquez, radicado en Cuba, quien de esta manera ya no tenía jurisdicción sobre el nuevo municipio de la villa Rica de la Veracruz.

## 2. EL MUNICIPIO, ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES.

La Constitución de Cadiz, promulgada el 19 de marzo de 1812 y con vigencia para la Nueva España, ordenaba el establecimiento de municipios en sus Artículos del 309 al 316, 321, 322 al 329, 331 y 335. Dichos ayuntamientos estaban compuestos por un Alcalde, Regidores y Procurador Síndico. Es interesante mencionar el Artículo 313 de dicha Constitución donde impera un criterio democrático para elegir a los electores en forma proporcional, quienes a su vez elegían al ayuntamiento respectivo.

La Constitución de 1824 no establece en forma clara el orden administrativo interior de cada estado ni menciona al municipio como coadyuvante de esta organización. Es cierto, que el Artículo 161 de dicha Constitución establece que cada entidad federativa tiene la obligación de organizar su gobierno y administración interior, pero no especifica figura determinada sobre el particular. La Revolución de Ayutla restauró los ayuntamientos y, durante la Reforma y el Gobierno de don Benito Juárez, el sistema municipal se estabilizó.

Años más tarde, la dictadura del general Porfirio Díaz, convirtió a los municipios en el engranaje de su sistema dictatorial. La centralización ahogó la vida municipal. Los prefectos, que desde años atrás controlaban la vida local, se convirtieron en jefes políticos de los ayuntamientos y acabaron con la libertad municipal. Dichos jefes políticos eran superiores jerárquicos de los ayuntamientos y representaban una autoridad intermedia entre éstos y el Gobierno del Estado.

Para enfrentarse al centralismo de los prefectos, que eran agentes de la tiranía y presidentes natos de los ayuntamientos, la Revolución Mexicana, primera en el mundo en el siglo XX, sostuvo desde sus movimientos precursores, entre ellos en el Programa del Partido Liberal Mexicano de 1906, el postulado de la libertad municipal, que trataba de establecer la democracia en México desde su base.

La Revolución se inició el 20 de noviembre de 1910 y en ella participaron numerosos presidentes municipales, como Manuel M. Diéguez, de Cananea; Aniceto Campos de Frontera, y el sonoreño Alvaro Obregón, así como el comisario de Agua Prieta, Plutarco Elías Calles, entre otros.

El Gobierno del Estado de Chihuahua fue el primero en suprimir las jefaturas políticas, estableciendo el Municipio Libre por Ley de 28 de Octubre de 1911. Posteriormente, el decreto de 26 de diciembre de 1914, expedido en Veracruz por el Gobierno Constitucionalista encabezado por don Venustiano Carranza, inició la reforma municipal de la Revolución.

El constitucionalismo federalista mexicano, que seguía el modelo clásico, venía ignorando al Municipio y confería a los estados de la Federación la facultad de normar sus respectivos regímenes municipales. Pero el constitucionalismo federalista mexicano moderno consideró que debía consagrarse constitucionalmente el principio de Municipio Libre, como conquista fundamental de la Revolución. Así, la constitución de 1917 se convirtió en la primera de tipo federal que consagró, en su artículo 115, la libertad municipal.

La Constitución de 1857, siguiendo con el concepto de régimen interior estipulado en la Constitución del 24, tampoco admite la figura llamada municipio. No es sino hasta el período revolucionario cuando se hace presente la idea de establecer organizaciones administrativas en cada estado, con el nombre genérico de municipios. En particular los revolucionarios se enfrentaron a las odiosas jefaturas políticas establecidas en el porfiriato y pidieron la supresión para dar paso al municipio y con él a la soberanía popular y a la democracia.

El Historiador Alberto Morales Jiménez (13) sobre el particu-

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

lar asienta: "La insurrección adquirió caracteres más visibles en los lugares donde el municipio tenía mayor arraigo. "Esto explica que el estallido popular haya venido del norte en aquel año. En esa región del país prevalecía un mayor respeto hacia esa noble institución".

Don Venustiano Carranza presentó su proyecto de Constitución, en el cual establecía el municipio independiente, afirmando: "El Municipio Independiente, que es sin disputa, una de las grandes conquistas de la revolución como que es la base del Gobierno libre, conquista que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, substrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores, y una buena Ley Electoral que tenga a éstos completamente alejados del voto público y que castigue con toda severidad toda tentativa para violarlo, establecerá el poder electoral sobre bases racionales que le permitirán cumplir su cometido de una manera bastante aceptable", (14)

Es importante subrayar de dicho mensaje las siguientes ideas: a) el establecimiento del municipio le dará independencia económica; b) establece el poder electoral mediante una buena ley Electoral que tenga a los gobernadores alejados del voto público.

Don Venustiano Carranza presentó el Proyecto del Artículo 115 Constitucional en los siguientes términos: "Artículo 115 del Proyecto. Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de Gobierno republicano, representativo, popular; teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el Municipio Libre, administrado cada uno por ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermediarias entre ésta y el Gobierno del Estado.

El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados ten-

(14) Derechos del Pueblo Mexicano. Tomo VIII pág. 309, México 1967.

drán el mando de la fuerza pública de los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de cuatro años.

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

El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada una; pero, en todo caso, el número de representantes de una Legislatura local, no podrá ser menor de siete diputados propietarios.

En los Estados, cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente.

Solo podrá ser gobernador constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento”.

De él podemos subrayar los siguientes aspectos: a) los estados tendrán como base de su división territorial y de su organización política el municipio libre; b) serán administrados los municipios, por ayuntamiento de elección directa; c) no habrá autoridades intermedias entre el municipio y el gobierno del estado; d) tanto el Ejecutivo federal como el estatal tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

Puesto a la consideración del Congreso constituyente de 1917, el anterior proyecto carrancista fue severamente transformado y motivado de acuciosos debates dados en el seno de la asamblea. La comisión dictaminadora presentó el siguiente dictamen que reformaba substancialmente al proyecto carrancista: “Artículo 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de Gobierno republicano, representativo popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las tres bases siguientes:

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

II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, 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. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

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

Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de cuatro años.

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

El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de los habitantes de cada uno, pero, en todo caso, el número de representantes de una Legislatura local no podrá ser menor de quince diputados propietarios.

En los Estados, cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente.

Solo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento.”

Las razones substanciales presentadas por la Comisión Dictaminadora consistían básicamente en la Fracción II en que se otorgaba

a los Municipios para administrar libremente su hacienda, pudiendo recaudar todos los impuestos y contribuir a los gastos públicos del Estado. Agregando que los conflictos hacendarios entre el Municipio y los Poderes de un estado los resolvería la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En la sesión ordinaria celebrada el 24 de enero de 1917 el C. Márquez Josafat (15) respecto a los problemas hacendarios pregunta: "Yo quisiera saber si van a recaudar todos los impuestos, los que correspondan al Municipio o los que le correspondan al Estado" el C. Hilario Medina (16) miembro de la Comisión respondió: "No, los Municipios van a recaudar todos los impuestos del estado". En otra parte de la discusión el C. Heriberto Jara (17) también miembro de la comisión Dictaminadora expresa: "No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada, tanto individualmente 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 los estados, por los gobiernos de los respectivos estados. En una palabra: al Municipio se le ha dejado una libertad muy reducida".

La fracción II motivo de ciertas discusiones, fue puesta a votación en la sesión ordinaria celebrada el jueves 25 de enero de 1917 y fue rechazada por 110 votos contra 35.

Posteriormente los CC. Hilario Medina y Heriberto Jara, miembros de la Comisión, hicieron llegar, después del receso, un nuevo proyecto de reformas a la Fracción II del Artículo 115 Constitucional presentado por la Comisión Dictaminadora, en los siguientes términos: "Fracción II Artículo 115 Constitucional "Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las con-

(15) Ob. cit. pág. 312.

(16) Ob. cit. pág. 312

(17) Ob. cit. pág. 314.

tribuciones municipales necesarias para atender sus diversos ramos y del tanto que asignen el estado a cada municipio. Todas las controversias que se susciten entre los poderes de estado y el municipio, serán resueltos por el Tribunal Superior de Justicia de cada estado en los términos que disponga la ley respectiva".

El C. Diputado Ugarte después de acaloradas discusiones sobre esta fracción, hizo campaar la idea en el seno del Congreso Constituyente de que los municipios deberían de sujetarse a las leyes emanadas de las Legislaturas Locales porque al poder ejecutivo estatal le corresponde la aplicación de esas leyes y al poder judicial dictar las sentencias correspondientes por lo cual hizo la siguiente proposición: Fracción II Artículo 115 Constitucional: "Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señale la Legislatura de los Estados y que en todo caso serán las suficientes para atender a sus necesidades".

En la sesión del 31 de enero de 1917 fue aprobado el Artículo 115 Constitucional en los siguientes términos: "Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

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

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

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

"El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados ten-

drán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de cuatro años.

“Son aplicables a los gobernadores, substitutos o interinos, las prohibiciones del Artículo 83.

“El número de representantes en las Legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, el número de representantes de una Legislatura local no podrá ser menor de quince diputados propietarios.

“En los Estados, cada Distrito Electoral nombrará un diputado propietario y un suplente.

“Sólo podrá ser Gobernador constitucional de un Estado un Ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección”.

Posteriormente el artículo 115 Constitucional aprobado en Querétaro, tuvo otras reformas que fueron publicadas en el Diario Oficial sucesivamente en las siguientes fechas: 20 de Agosto de 1928; 29 de Abril de 1933; 8 de Enero de 1943; 12 de Febrero de 1947; y 17 de Octubre de 1953 y la última reforma efectuada en 1979.

De todas estas reformas las que afectan directamente a la autoridad municipal son primordialmente la reforma de Abril de 1933 y la de 1974.

En la primera de ellas se establece “Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado. Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad,

desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, si podrán ser electos para el período inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio”.

En la reforma de 1947 se agrega tan sólo “En las elecciones municipales participarán las mujeres en igualdad de condición que los varones, con el derecho de votar y ser votadas”.

El artículo 115 Constitucional ha tenido otras reformas que han impactado preferentemente en los aspectos relativos a la duración y elección de los gobiernos estatales. Tanto en lo que se refiere a los poderes ejecutivos estatales como a las Legislaturas de las entidades federativas.

El artículo 115 Constitucional actualmente se encuentra en los siguientes términos: “Art. 115.- Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

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

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

propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

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

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

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

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

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

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

Nunca podrán ser electos para el período inmediato:

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

b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que bajo cualquiera denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo en los dos últimos años del período. Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia

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

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

De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población sea de trescientos mil o más habitantes.

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

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