

91
29

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO.
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES ACATLAN.

" MODERNIZACION MUNICIPAL "



T E S I S

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

JESUS ALFONSO FRANCO FLORES

MEXICO, DISTRITO FEDERAL .

1992.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



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 está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

I N T R O D U C C I O N

En el tratamiento específico del tema hago un somero recorrido histórico de la concepción municipalista desde su nacimiento y orígenes en la antigüedad, pasando por Roma y Grecia, su resurgimiento en la edad media, analizando su forma de organización y así llegar a lo que fue el Municipio en México desde la llegada de los españoles hasta nuestros días.

Asimismo dentro de este estudio se verá el contenido de nuestra Ley Fundamental, con el fin de señalar los antecedentes del artículo 115 y estar en condiciones de plantear el análisis conducente de sus reformas y adiciones, ya que de acuerdo con este artículo los Estados adoptan para su régimen interior, la forma de gobernarse, organizarse política y administrativamente dentro de su división territorial.

El artículo 115 señala que el Municipio es, en nuestro sistema federal de gobierno, una institución política primaria y una entidad de nivel básico en la que se ejercita el sufragio popular.

Una vez que el lector ha hecho un repaso de la evolución del Municipio desde la Constitución en Cádiz hasta nuestra época actual encontrará todas las bases jurídicas de tan importante articulado para nuestra vida democrática en México, ya que el Municipio en la historia de nuestro país se concibe antes del Estado Federal, con el establecimiento del Municipio de la Villa Rica de la Veracruz en 1519.

Es muy importante y es el propósito fundamental del presente trabajo, analizar las perspectivas y el papel que juega el Municipio en esta última década con visión y hacia la apertura del siglo que esta por comenzar, ya que me preocupa el desarrollo y la tarea que éste tenga en los años que están por venir. Su modernización dentro del marco de una buena planeación en lo administrativo, en sus recursos humanos, en sus finanzas y sobre todo en sus aspectos políticos y sociales, harán que la institución municipal tenga preponderancia y vida perene en lo futuro.

ro.

Es de particular interés que las instituciones de educación superior, como las universidades coadyuven a hacer del Municipio el organo de gobierno eficaz y eficiente.

CAPITULO PRIMERO

GENESIS MUNICIPAL

Es de suma importancia estudiar los orígenes del Municipio en sus aspectos jurídicos, políticos, sociológicos y constitucionales, ya que el Municipio constituye una institución socio-política de grandes dimensiones.

El Municipio es una entidad socio-política. Es decir, que tiene dos caras dentro de ella que la caracterizan: es una comunidad de vecinos y, a la vez, es una entidad política, o sea una unidad política dentro del Estado.

La Constitución lo dice: " El Municipio es la base de la organización política y administrativa de los estados "

Por lo tanto, el Municipio tiene esos dos aspectos fundamentales: el sociológico, como unidad social, local, de vecindad y, el político, como unidad política y administrativa de los estados de la república.

Pero ¿cuál fue la conformación original de este tipo de Municipio en el mundo occidental? Digámoslo en pocas palabras: el Municipio nace, precisamente, como asociación de vecindad, como asociación domiciliaria. Esa es la naturaleza implícita del Municipio en sus orígenes.

El punto de partida para todo análisis político, sociológico y constitucional del Municipio, tendrá que hacerse desde su vertiente histórica. El Municipio no fue ni ha sido un producto lógico, ni mucho menos el ensayo de especulaciones abstractas en torno a la construcción de principios dogmáticos para la formación de esta institución.

Esta ha llegado a adquirir en el mundo entero una extrema importancia tanto en el derecho constitucional, como en el derecho administrativo y en la sociología política. Esta institución es una persona de derecho público generadora de un orden de relaciones jurídicas.

Su potestad de imperio para actuar dentro de su territorio le viene de la Ley como única fuente de su actuar gubernamental. El Municipio no se construyó a partir de elocubraciones teóricas, sino que su existencia se afirmó como un producto de la propia historia. Este fenómeno histórico que ha impactado a la ciencia política del mundo, fue paulatinamente revestido de una serie de principios jurídicos de derecho público que lo fueron conformando a través del tiempo para refinar su legal acabamiento y enclavarlo dentro de los capitales temas de la ciencia del Estado.

El Municipio, como institución política y jurídica, se encuentra contemplado en las constituciones políticas de las naciones, llegando a formar parte de un poderoso cuerpo normativo que estructura y regula su existencia ha sido tan poderosa la construcción jurídica de esta institución que hay una gran corriente doctrinaria que se inclina a favor de un derecho municipal autónomo, regulador de esta institución política, y como una necesidad para su paulatino perfeccionamiento dentro de las instituciones políticas de un Estado.

A.- LOS PRIMEROS PASOS DEL MUNICIPIO.

Es así que diversos autores aun no se ponen de acuerdo del origen del nacimiento de esta institución. Siendo el Municipio un producto histórico y no el resultado de una fría construcción doctrinaria, ha sido en consecuencia cambiante y diverso a través de la historia. El Municipio no ha respondido ni responde a las mismas necesidades de una manera igual y uniforme en las distintas geografías del mundo y en los diversos tiempos históricos. Esta institución es afectada muy sensiblemente según sea la connotación y el valor que un Estado le otorgue a las cuestiones sociológicas, políticas y jurídicas. Prácticamente, son estos valores los que determinan la concepción política del Municipio como una institución histórica. No obstante esto, el concepto (Munici-

pio) se ha conservado a través de la historia para designar a una institución política fundamental.

Para unos el Municipio nace en Roma y que ha sido heredada por los diversos países como una fórmula política adecuada para el gobierno de sus territorios dentro de una división territorial y política. Esta división territorial y política se da en agrupaciones de una menor o mayor complejidad social en territorios perfectamente delimitados" (1)

Para otros es : "Precisamente desde el Siglo VI antes de Cristo, en Grecia y en Roma se da la aparición del Municipio, como asociación de vecindad el hecho es claro : Clístenes realiza la formación de las cuatro tribus atenienses, las convierte en 10 y en vez de que estén - asociadas por consaguinidad, que era el vínculo gentilicio desde la antigüedad tribal, las convierte ya en tribus sedentarias ciudadinas agrupadas por la vecindad.

Por primera vez en la historia aparece el Municipio como asociación de vecindad, ya no de orden gentilicio, ya no por consaguinidad, ya no por vínculos de parentesco, sino por vínculos civiles dentro de la ciudad y crea así Clístenes el Demos, o sea el Municipio griego que aparece en el Siglo VI. Igual reforma surge con Servio Tulio, en Roma, en el mismo siglo, y Servio Túlio, igual que Clístenes en Grecia, transforma de 3 a 7 tribus las de Roma, rompe con los vínculos gentilicios que antes, por consaguinidad, unían a las tribus y las agrupa por domicilio o vecindad, dentro de la ciudad. Y aquí surge el Municipio romano." (2)

Por lo tanto, es completamente indiscutible el hecho histórico de que el Municipio desde sus orígenes es la asociación de vecindad, la comunidad social de vecindad, asentada en un territorio y reconocida

por el estado. Esa es la naturaleza intrínseca del Municipio.

B.- LA ROMA IMPERIAL Y SU MUNICIPIO.

Desde sus orígenes, la institución del Municipio ha estado indisolublemente unida a los derechos civiles y políticos de los habitantes de los pueblos confederados o sometidos a Roma. Los distintos pueblos de Italia, dentro de su estructura política frente a Roma, como centro del poder político o bien eran Municipios o ciudades confederadas que conservaban su independencia, sin tener los derechos de ciudadanía, propios de los habitantes de Roma. A partir de las Leyes Julia, se otorgó el derecho de ciudadanía a todos los pueblos de Italia, adquiriendo en consecuencia a partir de esta Ley el derecho de ciudades romanas para todas las ciudades federadas y Municipios adscritos a Roma.

A partir de esta histórica fecha, el término Municipio se aplica a todas aquellas ciudades que gozan de autonomía y cuyos habitantes tienen ante Roma y ante las Leyes el derecho de ciudadanía romana.

Prestigiados historiadores romanos sostienen que la palabra Municipium, se ha tomado en dos diferentes sentidos. Uno de carácter genérico: toda ciudad de constitución romana en Italia o en las provincias que se oponían a Roma; y otro de carácter específico: para expresar la condición de derecho público, o una categoría especial de los ciudadanos italianos o provinciales.

Porcio Festo, Procurador romano entre los años 60-62, quien gobernó a Palestina, toma la palabra Municipium en el abstracto sentido de una condición de derecho público, en consecuencia, en relación a la particular condición en que se encuentra una vecindad en relación al derecho de la ciudadanía romana, Festo distingue tres categorías de Municipios:

Primero. Esta primer categoría incluye a las personas que eran originarios de poblados italianos y que cambiaron su domicilio a Roma, sin ser ciudadanos romanos. Estos vecinos no son tratados como extranjeros, ni tampoco están asimilados a los ciudadanos romanos, y sin la facultad de participar ni en forma activa ni pasiva en los comicios electorales o legislativos. Por otra parte, estos vecinos residenciados en Roma prestan el servicio militar en las legiones, de la misma manera que los romanos, estando también al igual que éstos obligados al pago de los tributos. Para Festo, la primera de estas obligaciones consistía en la necesidad de servir en las legiones, sin que pudieran recibir dignidades por parte del gobierno de Roma.

Afirma Festo que estas personas que llegaban a Roma para fijar ahí su domicilio, posteriormente se les otorgaba la ciudadanía romana.

Quedando, en consecuencia, asimilados a las condiciones generales de todo ciudadano romano.

Segundo. Festo aplica la noción de Municipium, la que comprendía a los italianos a cuya ciudad entera le había sido concedida la ciudadanía romana.

En este caso, la condición de derecho llamada Municipium se confería no a los individuos, como sucedía en el primer caso, sino a la colectividad, a una ciudad.

Tercero. Esta categoría presentada por Festo, es la de los italianos que habían llegado a la ciudadanía romana. Se trataba de personas y no de ciudades enteras. El Municipium significaba el status de las personas que adquirirían la ciudadanía romana sin romper los lazos que los unían con su ciudad de origen. Este caso es parecido con relación al anterior -Primero-.

Es precisamente de los ediles romanos donde surge el régimen edilicio, que todavía llamamos así al Municipio. Ellos proclamaban, al tomar posesión sus edictos, y de ahí viene precisamente el edicto "aedilitium", que es el origen del derecho municipal romano, por primera vez codificado por Sexto Papyrio, en el Siglo VI antes de Cristo y que constituye el origen del derecho municipal occidental.

El Municipio es una institución muy antigua, de gran trascendencia histórica; ya que tiene 26 siglos de existencia, la cual crea el Derecho Municipal, como un derecho tan antiguo como el derecho civil; de una institución que connota el nacimiento de la democracia en el mundo occidental, por que el Municipio griego se llamó "Demos" y de "Demos" viene la palabra democracia. Porque demos quiere decir pueblo, y cratos, autoridad. Es así que el origen de la democracia viene del nacimiento del Municipio occidental, del demos griego. Como política viene de la Polia griega.

Por lo tanto, todo el nacimiento de nuestro derecho político, de nuestros derechos civiles, de nuestra organización vecinal, de nuestra organización democrática, arrancan del nacimiento propio del Municipio occidental.

El Municipio es trasladado a España durante la dominación romana, y en España se conjugaron 3 corrientes fundamentales del derecho municipal: el derecho romano, el derecho visigótico, de la dominación visigótica que implantó el Concilium, del cual se deriva la palabra concejo municipal y del cual nace el concejo municipal como corporación, y el derecho árabe, el derecho de los árabes, que durante su dominación influyeron notablemente en la organización municipal de España, al grado de que muchos de los vocablos que usamos son árabes, por ejemplo, el nombre de alcalde, que viene de alcaldí, palabra árabe, usado en León por primera vez en el Siglo XI y que quiere decir jefe.

Tenemos ya conformado ya un Municipio muy respetable que arranca de Grecia y Roma, que es el origen de la democracia y que se trasplanta a España, a través de 3 corrientes fundamentales: la visigótica, - con el concilium la romana, con el régimen edilicio, y la árabe con el régimen de alcalde. Y ahí viene ya conformado el Municipio que después va a trasladarse a América de lo cual me ocuparé posteriormente.

C. EL RESURGIMIENTO MUNICIPAL DE LA EDAD MEDIA.

Una de las características más notables del resurgimiento del Municipio en la Edad Media no sólo fue la fidelidad que esta institución guardó con los singulares perfiles de la institución romana, sino que fundamentalmente el núcleo vecinal, urbano o rural, adquirió una extraordinaria consistencia. Las comunidades adquirieron una poderosa autonomía política, conservando sus propias características de comunidad local pero integradas en una comunidad política más amplia. El fuero municipal, expresaba la solución del problema del equilibrio de poder que todo régimen municipal entraña. La consecución y conservación de un permanente equilibrio del poder entre la autonomía municipal y su dependencia a una organización política más amplia, ha sido una constante histórica dentro del proceso evolutivo de esta institución política. Los fueros municipales contenían una serie de normas que no eran la derivación de una creación arbitraria por parte del legislador, sino del destilado más puro de las inquietudes y necesidades de la región o territorio donde se encontraba asentada la ciudad. En este sentido, el fuero municipal, al igual que nuestras actuales leyes municipales, - constituían una auténtica carta donde se consignaban una serie de derechos y normas jurídicas que derivaban con una perfecta lógica jurídica, del derecho positivo vigente, en esa región o territorio. Este fuero trataba de consignar la mejor calidad de normas de derecho tratando de que correspondieran a las inquietudes y reales necesidades de la ciudad. Es necesario destacar que en la Edad Media el régimen municipal, aún y cuando se veía como una fórmula perfecta de equilibrio - -

político, lo cierto es que esta institución no trataba de resolver un problema de equilibrio político general, sino más bien de carácter concreto, singular para cada comunidad. Este hecho nos demuestra que desde sus orígenes, el Municipio siempre ha tratado de resolver problemas muy singulares y particulares. Ahora bien, si lo vemos en conjunto, - por supuesto que sí podemos afirmar que el régimen municipal es una - adecuada forma de mantener el equilibrio político entre la poderosa au tonomía local y su sujeción a una organización política más amplia, - representativa y suficiente.

En mi opinión el rasgo característico de la organización municipal en la Edad Media es la particularidad y la diversidad, ya que cada ciudad adquiere aisladamente sus privilegios, recibe su constitución - peculiar y tiene su fisonomía propia. Lo anterior, forzó a que la estructura administrativa de los Municipios estuviera muy condicionada - por las atribuciones de los funcionarios municipales, atribuciones que variaban frecuentemente según las poblaciones. Esta diversidad es una consecuencia obligada de una serie de factores absolutamente condicionantes y determinantes, tales como la extensión territorial, la capacidad de desplazamiento de los moradores de una ciudad, los factores económicos, geográficos, la fortaleza o debilidad política del poder central, etcétera. Este fenómeno que fué muy característico en la Edad - Media ha seguido siendo constante en el pleno Siglo XX.

C.- LA COMUNIDAD LOCAL Y EL MUNICIPIO.

Una de las graves equivocaciones en que se ha incurrido al estudiar la génesis y desarrollo del régimen municipal ha sido el pensar - que esta institución sea muchas veces determinada y regulada por las - disposiciones dictadas por la autoridad superior, es decir, la organización política de la cual dependía el Municipio. La realidad nos ha de mostrado totalmente lo contrario: la organización municipal siempre se ha producido de abajo hacia arriba, es decir, que su nacimiento, per--

feccionamiento y decadencia ha dependido de su propia comunidad local.

Por esta razón, el Municipio aparece como una institución de un contenido sociológico muy rico, pero de una variedad extremadamente anárquica. Esta real anarquía de la diversidad tan extrema de un Municipio entre otro, ha sido un fenómeno constante en toda la historia municipal de todos los países del mundo. Por ello, tratar de solucionar el problema del Municipio desde el simple punto de vista de preten- der una fórmula igual para todos los Municipios, no es solamente una posición ingenua, sino además, revela un desconocimiento de la verdadera realidad del régimen municipal como institución, y del natural crecimiento de las comunidades locales.

E.- RAICES DEMOCRATICAS EN EL MUNICIPIO.

Antiguamente el gobierno de la ciudad radicaba en el concejo - abierto constituido por una asamblea general de vecinos que se congregaba con el fin de tratar de resolver asuntos de interés general. Esta práctica se suprimió a medida que la población crecía y que los problemas se hacían más difíciles y complejos. Esta complejidad se ha debido fundamentalmente al gran aumento de la población, a los problemas del empleo, de la alimentación, del transporte, de la necesidad de dotar a la comunidad de los servicios mínimos indispensables, y en fin, de una serie de problemas que se han manifestado con mucha gravedad y dramatismo en la mayoría de los países del mundo, la diversidad y gravedad de estos problemas de las comunidades locales han impedido que - los Municipios sigan siendo, como fueron en un principio de la historia, auténticas comunidades en donde se practicaba la democracia directa, y en donde se dirimían los problemas municipales, por medio de órganos de auténtica representación vecinal, como eran el Concejo Municipal o Ayuntamiento. Si además de estos factores que hemos mencionado y que determinan la inoperatividad real de una democracia directa, agregamos otro tipo de problema como es el carácter absorbente del poder central,

comprendemos de inmediato cómo el régimen municipal está muy lejos de volver a alcanzar aquellos estadios de democracia directa fueron característicos de la Edad Media. La propia naturaleza política del Municipio es algo que no se adecúa a las formas monárquicas del poder, y mucho menos a los gobiernos centrales arbitrarios y despóticos, y también a aquellas democracias excesivamente centralizadas. Existe una real incompatibilidad entre el Municipio como forma natural de autonomía local y propia representación, coexistiendo con un poder central que se abroga la soberanía para él solo, y que trata de concentrar el mayor poder político y económico. Como podemos observar, la vida del Municipio ha sido muy azarosa y dramática. Por una parte, no sólo tiene que luchar con sus propias formas de organización: comunal y garantizar la real representación y vigencia de una democracia directa, sino que además tiene que adecuarse como fórmula ideal de equilibrio político, y luchar contra el excesivo centralismo de un poder que no está en su naturaleza respetar y conocer las formas de autonomía local, propia representación, y democracia directa comunal. Esta dramática lucha del Municipio ha engendrado violentos cambios a través de la historia, ganando serias batallas en la conformación de un Estado más democrático, como ha sido, por ejemplo, los nuevos Estados Sociales de Derecho, que propician un régimen municipal más rico en posibilidades democráticas y en mejores condiciones de vida.

F.- NACIMIENTO DEL MUNICIPIO EN MEXICO.

El Municipio nos llegó en los momentos más trágicos de la historia del municipalismo universal.

La historia gloriosa de las comunas españolas, se remontaba a los siglos de la reconquista, y Fernando III, por ejemplo, Rey de Castilla y León, había dado derechos, incluso a las comunas, para tener ejércitos comuneros a su servicio para ayudar a la reconquista y les -

daba grandes facilidades financieras y tributarias. Pero este gran esplendor del régimen comunero español, con sus cartas, pueblos y sus fueros, recibió el golpe de gracia en 1521, el 21 de abril: en la Batalla de Villalar, cuando se enfrentó el absolutismo de Carlos V contra los comuneros de Castilla. Se enfrentaba así el régimen democrático de las comunas españolas ante el absolutismo alemán de Carlos V y esa batalla fue el final de la época brillante de las comunas españolas.

Los comuneros perdieron la batalla, fueron derrotados en los campos de Villalar y pagaron con sus cabezas, en Toledo, Segovia y Salamanca, su enfrentamiento a la monarquía española.

Ya en la Historia del Municipio en México, me refiero precisamente a esas dos etapas: la etapa previllalar y la etapa post-villalar. ¿Por qué? Porque precisamente en 1521, cuando estaba sucediendo la Batalla de Villalar, en donde se derrumba el régimen comunero español y la época brillante de los Municipios españoles, precisamente en ese año se efectuaba la conquista de México.

Esto quiere decir que el régimen municipal que se trasplantó de España a México en 1521, ya no fue el régimen municipal brillante de las comunas españolas; fue un nuevo tipo de Municipio centralizado, iniciada ya su centralización por los Reyes Católicos. Eso es muy importante, porque quiere decir que a México se trasladó un Municipio centralizado en la colonia, o sea de la etapa post-villalar y estamos ya en nuestra propia historia; estamos en el 22 de abril de 1519, cuando las milicias españolas, por un ardid de Cortés, fundan la Villa Rica de la Vera Cruz. Todavía en el nacimiento de Veracruz existe la época previllalar, porque es en 1519, y todavía en aquella época existe la función del justicia mayor, amparador de fueros y derechos y jefe de las milicias comunales. De aquí que fuese el ayuntamiento de la Villa Rica de la Veracruz, el que autorizó a Cortés la conquista de México.

"La conquista de México no fue autorizada por el Rey de España, - que ni sabía de esto, no fue autorizada por Cuba, que solamente dio - permisos para exploraciones. Fue autorizada por un Municipio Mexicano.

La conquista de México, fue autorizada por el Municipio de la Villa Rica de la Vera Cruz, que le dio carácter de jefe militar a Cortés." (3)

El régimen municipal en la colonia sufre altas y bajas, desde luego hay una gran centralización, ya post-villalar; pero todavía existe un resabio de libertad municipal que seguía alentando en el Municipio.

Los Reyes de España reclamaban mayores fondos económicos y establecen la regiduría perpetua, o sea que los regidores ejercían un oficio que se compraba a perpetuidad y lo heredaban de padres a hijos. -

Eso, aparentemente inofensivo, dio al traste con el régimen español, ya que el español rico compraba su regiduría; cuando moría la heredaba y el que la heredaba ya era criollo, era hijo de español, pero nacido en México.

Por lo tanto, al pasar de una generación a otra, la regiduría perpetua fue entregando el control de los ayuntamientos de todo el país, a manos de los criollos, a través de la regiduría perpetua. En esta forma, el criollismo tuvo una gran tribuna para hablar y para hacer política y para defender sus intereses locales.

Y fue el criollismo, el que a través de un ayuntamiento en 1808, por medio del licenciado Verdad, pidió la autonomía de la colonia. El criollismo iba a ser una bomba de tiempo, para la monarquía española, - y esto vino a través del régimen municipal, que la monarquía misma entregó en manos de los criollos.

Pero ¿qué pasa en México en el Siglo XVIII? Carlos III establece su régimen de intendentes y comienza un nuevo ciclo de la historia municipal: la influencia francesa, que llega hasta 1910.

Por lo tanto, desde Carlos III, en el último tercio del Siglo -- XVIII, hasta 1910, impera en México la influencia francesa, el mismo -- que establece el régimen de intendentes, y viene una centralización -- que se inicia con él y que después va a concretarse en la Constitución de Cádiz de 1812, que estableció las jefaturas políticas.

México, entonces Nueva España, estaba influido por las corrientes francesas.

En México, con la Constitución de Cádiz, se copió al prefecto -- francés. Eso es muy importante, porque generalmente se piensa que el -- porfirismo fue el que estableció las prefecturas políticas. Por el con -- trario, éstas vienen desde 1812 con la Constitución de Cádiz, copia -- del prefecto francés, y los prefectos políticos y jefes políticos que existieron en México de 1812 a 1910, cuando llega la reforma municipal sobre todo en 1911, cuando se viene la abolición de los jefes políti-- cos, por primera vez en Chihuahua.

En el Siglo XIX impera, por lo tanto, la institución del jefe po-- lítico es un jefe de distrito, pero jefe de todos los ayuntamientos de su distrito de el depende la administración de los Municipios, todo se hace por su voluntad; pero ¿por qué habría de recrudescerse ésto?, ya -- lo veremos cuando hablemos del régimen porfirista, pero antes de ello debemos mencionar un hecho fundamental: el régimen constitucion al me-- xicano, a partir de la independencia, olvidó e ignoró el Municipio por razones de técnica legislativa. Se pensaba en el constitucionalismo -- clásico de aquella época, del Siglo XIX, que la federación no debía in -- terferir la autonomía de los estados en sus regímenes interiores, en -- donde se encuentra el régimen municipal.

Por lo tanto, se afirmó que la Constitución general no podía legislar en materia municipal, y así sucedió que en las constituciones de 1824 y 1857, no se abordó el problema municipal. Había de ser hasta la época de Carranza cuando comienza ya a aflorar el constitucionalismo moderno y comienza a avocarse, a dictar leyes, que resguardarán la autonomía de los Municipios.

Porfirio Díaz da el golpe de gracia al Municipio; Porfirio Díaz - en 1903, suprime el ayuntamiento de la Ciudad de México, le quita sus rentas, lo centraliza y, además, fortifica el régimen de jefaturas políticas de prefectos.

Hay una ley, precisamente la ley de 1903, que en su artículo 60 - establece que los prefectos políticos serán la primera autoridad política local en la jurisdicción de sus respectivas municipalidades. ¿Qué - había sucedido? que en el régimen de prefecturas y jefaturas políticas - que había existido desde la Constitución de Cádiz, se vino recrudesciendo el sentido dictatorial con el porfirismo, hasta convertir a las jefaturas políticas en instrumentos de la dictadura.

Por lo tanto, la dictadura porfirista se sirvió del Municipio a - través de las jefaturas políticas para conculcar los derechos ciudadanos. Y así es como este recrudescimiento del sistema de prefecturas políticas, comienzan los movimientos precursores y aparece en 1906 el programa del Partido Liberal Mexicano, de los Flores Magón, en que ya se postula la libertad municipal. El Programa del Partido Democrático de - 1909, que postula la libertad municipal.

El Plan de San Luis, de 1910, que postula la libertad municipal.

El Plan de Guadalupe, que también lo postula y es, repetimos, en - Chihuahua, en 1913, por Ley del 28 de Octubre, cuando por primera vez en México se dicta una disposición aboliendo las jefaturas políticas y ahí

arranca el movimiento renovador que a través del Plan de Guadalupe y las adiciones de Veracruz, habría de realizar Venustiano Carranza.

Viene, por lo tanto, una época en la que el constitucionalismo moderno comienza ya a abordar el problema municipal y lo hace en las leyes de 1914, expedidas en Veracruz. Ahí arranca la reforma municipal de la revolución, y de ahí continuaríamos con la Constitución de 1917 y con la reforma del 3 de febrero de 1983, que viene a consumar, en gran medida, la reforma municipal.

G.- MEXICO Y LA DIVERSIDAD DE SUS MUNICIPIOS.

Por ejemplo, en México, si bien es cierto que la institución municipal aparece como una institución única y uniforme para la totalidad de los Municipios de la República Mexicana, lo cierto es que la situación real aparece totalmente distinta. Hay un abismo de diferencia entre la organización administrativa de un Municipio paupérrimo con la de un poderoso Municipio que se encuentra poblado de miles de habitantes y con un presupuesto suficiente o decoroso. En México, existen ciertos Municipios, por no decir que más de dos mil, que carecen de las mínimas condiciones financieras para hacer frente a sus reales necesidades. Las atribuciones de los funcionarios municipales es muy distinta y diferente en la inmensa mayoría de los casos en los Municipios de México. Esta diversidad y abismal diferenciación es la consecuencia obligada de las condiciones geográficas, territoriales, económicas, poblaciones, históricas, etcétera, de cada uno de los Municipios. Por ello, no es posible querer lograr una fórmula mágica que venga a resolver la problemática municipal para todos los Municipios del país. Por condiciones históricas y humanas, cada Municipio, como es el caso de México, tenderá a resolver sus particulares problemas desde su particular óptica y de acuerdo a sus concretas necesidades.

No obstante esto, lo ideal consistiría en lograr fórmulas políti--

cas de equilibrio de poder que permitan el paulatino y constante fortalecimiento político y económico de los distintos Municipios. Ya hemos visto que el logro y conservación del equilibrio político ha sido una Ley que como constante histórica se ha desprendido del proceso evolutivo del régimen municipal.

H.- EL MARCO MUNICIPAL MEXICANO Y SUS DIVERSOS CONFLICTOS.

En México, con más de dos mil quinientos Municipios en el territorio Nacional, el régimen municipal como comunidades políticamente reconocidas, son una absoluta realidad en la teoría política y constitucional del derecho público mexicano. En nuestro país, desde hace varios - decenios se ha venido insistiendo en la imperiosa necesidad de que los Municipios cuenten con órganos representativos de autogobierno local.

Se ha insistido en que uno de los serios vicios que padece el régimen municipal mexicano no es su natural subordinación jerárquica a una entidad superior, sino su carencia total o casi total de autonomía financiera y de manifestación democrática. Es un hecho que el régimen municipal mexicano padece serios vicios en la cabal expresión democrática interna, creando esta situación un gran desaliento y desesperanza entre los vecinos de una comunidad municipal. En los últimos años se ha fortalecido la idea de que el régimen municipal mexicano no sólo debe fortalecer su capacidad democrática de autogobierno, sino también, y de manera muy esencial, sus finanzas públicas. Se parte de la idea de que el municipalismo mexicano quedará en un mito de la teoría política si no cuentan con los recursos económicos suficientes para la gestión de sus servicios públicos mínimos indispensables. Incuestionablemente que el Municipio mexicano se enfrenta a gravísimos y complejos retos para el futuro. Por una parte, tendrá que resolver el grave problema de un ensanchamiento de su base democrática comunal y de su subordinación política hacia los Estados de la Federación. Y por otra - fortificar sus finanzas públicas, a fin de que lo posibiliten a exis-

tir real y auténticamente, tanto como entidad política y como organización administrativa suficiente, y para permitirle responder cabalmente a las necesidades de su comunidad natural.

En México, el Municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, los que a su vez adaptan para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular. Si los Estados de la Federación son la base de nuestro sistema federal, vemos con claridad como el Municipio mexicano de acuerdo al artículo 115 constitucional se convierte en la división territorial fundamental para la organización política y administrativa de las entidades federales. Vemos pues que el Municipio es la piedra angular de la estructura política y de la estructura administrativa de la totalidad de los Estados de la Federación. Esto significa que el régimen municipal mexicano constituye uno de los fundamentos constitucionales políticos de mayor importancia en la conformación de nuestro sistema político mexicano.

Ahora bien, el reconocimiento que del Municipio hace de la constitución, le otorga a esta entidad sociológica y política un peso real en la estructura constitucional mexicana. Los problemas de la suficiencia económica y de la vida democrática de los Municipios mexicanos son cuestiones fundamentales para el fiel y estricto cumplimiento del artículo 115 constitucional y para la real existencia política de estas entidades como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de las Entidades Federativas.

El gobierno de los Municipios está debidamente estructurado por la constitución política, ordenándose que cada Municipio tendrá como autoridad gubernamental de su gobierno local a un Ayuntamiento que necesariamente tendrá que ser de elección popular directa, prohibiéndose la existencia de cualquier autoridad intermedia entre el gobierno municipal y el gobierno de los Estados. El artículo 115 establece a favor-

de los Municipios una garantía de carácter político por la cual se le garantiza teóricamente la administración libre de su hacienda municipal, la cual se forma de las contribuciones que señalan las legislaturas de los Estados, que necesariamente tendrán que ser suficientes para atender a las necesidades municipales. El Municipio en México es una entidad jurídica que está investida de personalidad jurídica para todos los efectos legales, existiendo en consecuencia no sólo como comunidad sociológica e institución política, sino como una auténtica persona moral con la suficiente capacidad de goce y ejercicio de los derechos atribuidos por la Constitución y las Leyes.

Sólo nos resta señalar que en México el Municipio presenta en todos los casos una absoluta igualdad en cuanto a sus características constitucionales. Esto significa que la totalidad de los Municipios de la República Mexicana están investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales, que constituye una auténtica institución política y que son base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados a los cuales están subordinados políticamente.

Esta subordinación política es auténticamente real desde el momento en que la formación de la hacienda municipal depende de la Legislatura de la Entidad Federativa correspondiente, y en virtud de que aun cuando el Municipio es base de la división territorial y de la organización política y administrativa de un Estado, son estas últimas Entidades las que desde la más alta vertiente del sistema constitucional mexicano, estructuran y forman el sistema federal constitucional mexicano, estructura y forman el sistema federal, expresión política que garantiza la unidad territorial de la nación, la integración política de la República y el ejercicio pleno de la soberanía nacional.

En México, el Municipio como institución política es en sus grandes rasgos una herencia del Municipio romano, y más proxíamente, del Muni

cipio español. Desde el punto de vista histórico, México al adoptar -
a esta institución política dentro de su sistema constitucional, lo -
fue afinando a través de la propia evolución histórica de México, de -
la aportación doctrinaria, y de la declaración política de los princi-
pios del régimen municipal contenidos en el artículo 115 constitucio--
nal, y que se verá en el siguiente capítulo.

C A P I T U L O S E G U N D O

ANALISIS HISTORICO-JURIDICO DE LA BASE CONSTITUCIONAL MUNICIPAL

El presente capítulo tiene el propósito de mostrar, mediante un análisis histórico-jurídico, la evolución que ha tenido la regulación constitucional del Municipio mexicano.

Reducto de libertad y democracia, manifestada por su vocación innata de autogobierno de la comunidad, el Municipio-figura señera de las instituciones políticas nacionales no ha sido, sin embargo, suficientemente analizado en cuanto a su desarrollo constitucional. En este mismo capítulo se tiene la pretensión de hacerlo, acudiendo, para ello, a las fuentes directas de nuestros textos fundamentales.

Nuestro plan de trabajo supone la necesidad de dividir el análisis por etapas históricas convencionalmente establecidas, en las cuales se ubican las distintas cartas fundamentales que nos han regido.

A.- CONSTITUCION DE LAS CORTES ESPAÑOLAS DE 1812.

En el mes de marzo de 1812 las Cortes de Cádiz expidieron la Constitución de la Monarquía Española, que fue jurada en la Nueva España - en el mes de septiembre del propio año. Aunque tuvo un período de vigencia temporal y la misma fue parcial, respecto de su contenido, es de destacarse este documento por la "influencia que ejerció en varios de nuestros instrumentos constitucionales, así como por la importancia que se le reconoció en la etapa transitoria que procedió a la organización constitucional del nuevo Estado". (4)

En el seno de las Cortes de Cádiz se planteó un debate interesante sobre el destino del Municipio; la discusión fue en torno a la mayor o menor autonomía que debía otorgarse al Municipio. Como señala María del Refugio González, ahí quedaron "planteadas algunas cuestiones que representaban los principales obstáculos para hacer posibles la vida comunal dentro de la estructura municipal". (5)

Fue el título VI de esta constitución, relativo al "gobierno interior de las provincias y de los pueblos", el que se encargó de regular a detalle el régimen municipal en el Capítulo I correspondiente a "los ayuntamientos" y que comprendía del artículo 309 al 323. El artículo 309 determinaba que "para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos, compuestos del alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico y presididos por el jefe político, donde lo hubiera y, en su defecto, por el alcalde o el primer nombrado entre éstos, si hubiese dos".

Del precepto citado se deducen varias consecuencias de regulación que vale la pena destacar: En primer término, se señalaba la existencia de ayuntamientos en todos los pueblos, con excepción de aquellos que tuvieran menos de mil almas (artículo 310), con lo cual se establecía un criterio general de existencia de Municipios; también se determinaba la composición de los ayuntamientos, advirtiendo el carácter electivo de los mismos (artículo 312), y se destacaba la preeminencia del jefe político a quien se encargaba presidir los ayuntamientos.

Contra lo positivo del contenido de este precepto, cabe destacarlo negativo de la subordinación del ayuntamiento al jefe político, pues tal disposición demeritaba el autonomismo político municipal. El diputado Castillo discutió largamente el proyecto que contenía esta disposición, argumentando que "la influencia de los jefes políticos podría ser negativa por ser éstos sujetos representantes del ejecutivo (...) sólo los alcaldes debían presidir ayuntamientos y en ausencia de éstos el regidor más antiguo". (6)

El artículo 321 de la propia Constitución de Cádiz se refería a las facultades de los ayuntamientos, destacando su capacidad para administrar interiormente a los pueblos, sujetando su actuación a la vigilancia de las diputaciones provinciales; se les otorgaba, también, facultades en materia de policía y seguridad; de administración e inver

sión de caudales propios; de hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones y remitirlas a la tesorería respectiva; de cuidar de los hospitales, hospicios, casas de expósitos, y demás establecimientos de beneficencia; de tener a su cargo la construcción y reparación de caminos, calzadas, puentes y cárceles, de promover la agricultura, el comercio y la industria; de formar las ordenanzas municipales del pueblo, presentándolas a la diputación provincial respectiva para su aprobación por las Cortes.

Valga la pena destacar que la regulación contenida en la Constitución de Cádiz en materia municipal fue reglamentada por el decreto del 11 de agosto de 1813, que contenía varias reglas para el gobierno de los ayuntamientos y que, según se afirma, estuvo en vigor hasta 1837. (7) - tal decreto también reglamentaba las disposiciones relativas a las dipu- taciones provinciales. (8)

El conjunto de estas atribuciones, sin embargo, se ha considerado precario, sobre todo porque para entonces el Municipio era ya una entidad madura, capaz de cumplir papeles de mayor trascendencia, de ahí que "las facultades de los ayuntamientos (se consideren) bastantes restringidas". (9)

No obstante lo anterior, la Constitución Gadiana -vigente sólo en forma parcial y en tiempo bastante breve- tuvo la virtud de instaurar el régimen de elección directa de los miembros del ayuntamiento, de establecer el principio de no reelección de los mismos y de establecer, en suma, un principio de regulación constitucional sistemático y no incidental de los Municipios, todo lo cual sirvió de experiencia y antecedentes en muchos textos constitucionales posteriores.

B.- IGNACIO LOPEZ RAYON Y LA CONSTITUCION.

En el mes de agosto de 1811 Ignacio López Rayón, quien substituyó a Hidalgo en la dirección del movimiento insurgente, instaló en Zitácu-

ro la Suprema Junta Nacional Americana; la que generó un documento constitucional denominado "Elementos Constitucionales". (10)

Los "Elementos Constitucionales" de Rayón es un documento pequeño-compuesto de apenas 38 artículos, pero su trascendencia política es de grado sumo, puesto que se trata de la primera ley fundamental expedida en busca de la independencia.

Obviamente que este documento carece de un análisis sistemático y profundo del Municipio. Sin embargo, cabe destacar que Rayón partió del supuesto de la existencia del Municipio y en los artículos 20 y 23 de su documento constitucional se refiere aunque tangencialmente a los ayuntamientos como los órganos de gobierno municipal. En el artículo 20, verbigracia, se concede intervención del ayuntamiento para acordar el otorgamiento de carta de naturalización a los extranjeros que lo deseen mientras que el artículo 23 señala que los ayuntamientos se compondrán de las "personas más honradas y de proporción no sólo de las capitales, sino de los pueblos de distrito".

C.- SENTIMIENTOS DE LA NACION DE MORELOS.

Para 1813, razones de diverso origen provocaron que la dirección del movimiento insurgente pasara a las manos del generalísimo Don José María Morelos y Pavón.

En el mes de septiembre de 1813 Morelos expidió los "Sentimientos de la Nación", que es un documento que consta de 23 puntos que definían otros tantos elementos dictados por Morelos para la formulación de una constitución. Este documento no contiene ninguna disposición relativa a los Municipios.

En el mes de octubre de 1814 el Supremo Congreso Mexicano de Apatzingán, convocado por Morelos, produce uno de los documentos constitu--

cionales más importantes de la época pre-independentista: "El Decreto - Constitucional para la Libertad de la América Mexicana", conocido como la Constitución de Apatzingán. Aunque razones de circunstancia revolucionaria impidieron la vigencia de este documento, se trata de uno de los más completos, profundos y de contenido más bello que hayamos podido producir a, lo largo de nuestra historia. (11)

Al igual que en el caso de Rayón, Morelos y el Congreso de Apatzingán partieron de la existencia de los Municipios y, aunque no lo reguló sí se estableció en el artículo 208 del decreto que "en los pueblos, - villas y ciudades continuarán respectivamente los gobernadores y repúblicas, los ayuntamientos y demás empleos, mientras no se adopte otro sistema, a reserva de las variaciones que oportunamente introduzca el Congreso, consultando al mayor bien y felicidad de los ciudadanos".

D.- NORMATIVIDAD POLITICA PROVISIONAL DEL PRIMER IMPERIO.

Aprobado por la junta nacional instituye, este documento constitucional dispuso las normas fundamentales de organización y funcionamiento del imperio mexicano, establecido en los Tratados de Córdoba y confirmado en las bases constitucionales aceptadas por el Congreso mexicano instalado en febrero de 1822.

El reglamento provisional del imperio contuvo una regulación municipal no meramente incidental. En efecto, la sección séptima, relativa al "gobierno particular de las provincias y pueblos, con relación al supremo imperio", se componía de un capítulo único dedicado a la regulación de "las diputaciones provinciales, ayuntamientos y alcaldes".

El Artículo 83 del reglamento (primero del capítulo referido) confirmaba la vigencia del decreto de 1813, que reglamentaba según hemos dicho líneas arriba la regulación que de las diputaciones y ayuntamientos hacía la Constitución de Cádiz, la cual supone el mismo esquema de

normación municipal que el existentes al amparo de esta carta fundamental.

En efecto, el artículo 91 del reglamento disponía que "subsistirán también con sus actuales atribuciones, los ayuntamientos de las capitales de provincia, los de cabezas de partidos, y los de aquellas poblaciones considerables en que a juicio de las diputaciones provinciales y jefes políticos superiores, haya suficiente número de sujetos idóneos para alternar en los oficios de ayuntamiento y llenar debidamente los objetos de su institución.

Por su parte, el artículo 24 asentaba que las elecciones de ayuntamientos se harían, para el año de 1823, con arreglo a un decreto expedido por la junta nacional y en lo subsecuente por una ley de elecciones que la misma junta expediría, de donde se colige que se refrendaba el origen de elección popular de los ayuntamientos.

El artículo 94 señala que para efecto de elecciones en los pueblos que tengan dos alcaldes, dos regidores y un síndico, serán presididas por el jefe político subalterno y con la asistencia del cura o el vicario del lugar. Y en los pueblos en que se eligiera a uno de los de arriba señalados, serán presididos del mismo modo y con la asistencia de los antes señalados los que certificarían moralidad y aptitud de los elegidos.

De todo lo anterior podemos desprender que, en lo fundamental, el reglamento provisional político del imperio confirmó el régimen municipal de la Constitución de Cádiz con más defectos que virtudes; volvió a imponer la subordinación del ayuntamiento al jefe político; no refirió facultades para los ayuntamientos e hizo depender del "juicio de las diputaciones provinciales y jefes políticos superiores" la subsistencia o establecimiento de ayuntamientos en "poblaciones considerables".

Más aún, todo parece indicar que el reglamento fortaleció la presencia de los jefes políticos, a quienes facultó muy expresamente en su artículo 54, a fin de "exigir de los ayuntamientos el cumplimiento exacto de sus obligaciones detalladas en la instrucción de 23 de junio de 1813" El propio precepto otorgaba, asimismo, un caudal de atribuciones a los jefes políticos que prácticamente hacían nulatoria la existencia municipal".

E.- LA NACION MEXICANA Y LA CONSTITUCION DE 1823.

En sus Bases Segunda y Quinta, en el primero, tercero y segundo párrafo, respectivamente, se habla de la elección del personal designado para los ayuntamientos. Asimismo, en dichas bases se manifiestan las necesidades de los propios ayuntamientos y se comienza a hablar de administración provincial.

F.- LA CONSTITUCION FEDERAL DE 1824.

Encontramos en Borgoa, quien afirma que, "a partir de la Constitución Federal de 1824 (...) el Municipio no sólo decayó políticamente hasta casi desaparecer, sino que en el ámbito de la normatividad constitucional apenas se le menciona (sic) por las leyes fundamentales y documentos jurídicos emanados de las corrientes federativas y liberales". (12)

Como quiera que haya sido, lo cierto es que la Constitución Federal de 1824, si bien no reconoció a los Municipios, tampoco los destruyó y todo parece indicar que continuaron funcionando aunque careciendo de regulación en el máximo ordenamiento del país.

G.- CONSTITUCION DE 1835 Y SUS PRINCIPALES BASES.

Suscrita en la Ciudad de México el 23 de octubre, en sus artículos

del 9 al 11 se señalan la elección, las facultades y los requisitos que deberían tener los funcionarios de los Departamentos interiores del país. El artículo 10 es el único que señala que las juntas departamentales tendrán facultades económicas-municipales, amén de otras.

H.- LAS SIETE LEYES Y EL CENTRALISMO.

Durante el propio mes de diciembre de 1835 y los subsecuentes de 1836. El congreso continuó trabajando en la formulación de un texto constitucional. Discutidas y aprobadas en distintas fechas, las llamadas "Siete Leyes Constitucionales" fueron expedidas a fines de diciembre de 1836; para entonces, el régimen central ya se había asentado.

Este documento constitucional tiene especial importancia en el análisis que nos hemos propuesto por el lugar destacado que ocupa la regulación municipal. En efecto, la Sexta Ley Constitucional compuesta de 31 numerales se dedica a regular la "División del Territorio de la República y gobierno interior de sus pueblos"; los artículos 22, 23, 24, 25 y 26 se dedicaron a la normación municipal, "organizándolo minuciosamente", al decir de Tena Ramírez. (13)

El artículo 27 señalaba la existencia de ayuntamiento "en las capitales de los departamentos, en puertos cuya población llegue a cuatro mil almas y en los pueblos que lleguen a ocho mil". El artículo 23 determinaba el carácter de elección popular de los ayuntamientos y facultaba a las juntas departamentales para fijar los criterios de integración de los mismos. Por su parte, el diverso 24 señalaba los requisitos para ser miembro del ayuntamiento, considerando nacionalidad, vecindad, edad y vale la pena destacarlo, aunque era muy propio en la época "tener un capital físico o moral, que le produzca por lo menos quinientos pesos".

Los artículos 25 y 26 son de la mayor trascendencia, el primero de

ellos cataloga las atribuciones de los ayuntamientos, destacando que - les corresponde: la policía de salubridad y comodidad; el cuidado de - cárceles, hospitales y casas de beneficencia pública; el cuidado de es - cuelas de primera enseñanza sostenidas con fondos comunes; constru- -- cción y reparación de puentes, calzadas y caminos; recaudación e inver- sión de propios y arbitrios; promoción de la agricultura, industria y comercio y el auxilio de los alcaldes en la conservación del orden pú- blico.

Resulta muy importante destacar la gran similitud de este artícu- lo con su correspondiente en la Constitución de Cádiz, para advertir - la influencia de este último documento en posteriores regulaciones cons- titucionales del municipio.

Novedosamente, la Sexta Ley Constitucional reguló en su artículo - 26 algunas atribuciones específicas de los alcaldes.

Así, se les facultaba para ejercer el oficio de conciliadores" pa- ra resolver algunos asuntos contenciosos y dictar "providencias urgentí- simas; dictar las primeras providencias en causas criminales y velar - por la tranquilidad y el orden público". Semejante disposición tácita- mente distinguía, por primera vez, las atribuciones de los alcaldes de las del ayuntamiento como cuerpo colegiado.

La regulación más o menos pormenorizada del Municipio en la Sexta- Ley Constitucional ha dado lugar a comentarios diversos sobre el parti- cular. Buscando la justificación de esa normación detallada se ha afir- mado que "esto era lógico en un régimen central, ya que en la Constitu- ción debían señalarse las pautas generales de las diversas soleras del gobierno". (14)

Valga decir, por último, que con fecha 30 de marzo de 1837 se ex- pidió por el Congreso el "Reglamento provisional para el gobierno inte-

rior de los departamentos " que, entre otras cosas, también reglamentó la organización y funcionamiento de los ayuntamientos. Todo parece indicar que, hasta entonces, se mantuvo en vigor el decreto de 1813 que - reglamentó la parte conducente de la Constitución de Cádiz.

I.- BASES CONSTITUCIONALES DE 1843.

En el mes de junio de 1840 el Congreso conoció de un proyecto de - reforma presentado por una comisión de diputados que no prosperó. Sin - embargo, es interesante destacar que el proyecto - que constaba de 163 artículos - contenía una regulación amplia e importante de los ayunta-- mientos. En efecto, el artículo sexto relativo al "Gobierno Interior de los estados" (más adelante corrige y les denomina departamentos) dedicó su sección cuarta a los ayuntamientos: los artículos 146 al 151 dan - cuenta de ello, regulando los lugares donde habrá ayuntamientos, la com posición de éstos, la elección popular de sus miembros, los requisitos - para formar parte de ellos y sus facultades generales que coinciden mu- cho con la regulación respectiva de la Sexta Ley Constitucional. Valga- destacar solamente que el artículo 151 del proyecto decretaba - contra- diciendo abiertamente la otra disposición de la Sexta Ley Constitucio-- nal - que "en ningún caso se obligará a los individuos de los ayunta- - mientos a ejercer el oficio de conciliadores ni facultad alguna judi- - cial", con ello también se eliminaban las facultades específicas de los alcaldes.

Las bases orgánicas de 1843 confirmaron el régimen centralista a lo largo de sus 202 artículos, en algunos de los cuales encontramos im- portantes referencias al Municipio.

El artículo 4o. de este texto fundamental, por ejemplo, señala que "el territorio de la República se dividirá en departamentos y éstos en distritos, partidos y municipalidades", con lo cual se reconocía la e-- xistencia de los Municipios.

En el título VII, dedicado al " Gobierno de los departamentos", lo calizamos el artículo 134 correspondiente a las facultades de las asambleas departamentales, destacando dos atribuciones: la primera relativa al "establecimiento de corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas y reglamentar la policía municipal, urbana y rural" (fracción X); y la segunda, referente a "aprobar los planes de arbitrios municipales y los presupuestos anuales de los gastos de las municipalidades" (fracción XIII).

Las bases orgánicas estuvieron en vigor durante algunos años, normando lo que podríamos llamar el segundo período del régimen central.

Conviene destacar que el reglamento provisional para el gobierno interior de los departamentos de fecha 20 de marzo de 1837, que incluyó la reglamentación de los ayuntamientos, continuó en vigor, con lo cual se subsanaron las deficiencias de las bases orgánicas.

C A P I T U L O T E R C E R O

A N A L I S I S H I S T O R I C O - J U R I D I C O D E L A B A S E C O N S T I T U C I O N A L M U N I C I P A L

S E G U N D A P A R T E

A.- ESTATUTO ORGANICO PROVISIONAL DE LA REPUBLICA MEXICANA DE 1856.

El estatuto orgánico contempló varias disposiciones relativas al Municipio. En efecto, aunque este documento constitucional de 125 artículos no contuvo un capitulado dedicado en forma especial al Municipio, sí incorporó diversas referencias municipales.

Así, por ejemplo, en la sección novena relativa al "Gobierno de los estados y territorios", el artículo 117 al señalar las atribuciones de los gobernadores encargó a éstos, entre otras cosas, "hacer la división política del territorio del estado, establecer corporaciones y funcionarios, y expedir ordenanzas respectivas" (fracción XIII), "aprobar los planes de arbitrios municipales y los presupuestos de los gastos de las municipalidades", (fracción XVI) y "aprobar los contratos que celebren los ayuntamientos", (fracción XXVII). Al hacer uso de estas atribuciones los gobernadores, decía el artículo 118, informarían al gobierno general.

Además de lo señalado, el artículo 28 advertía como obligación de los ciudadanos la de "adscribirse al padrón de la municipalidad" y en la sección octava, relativa a la "Hacienda Pública", también se contenían algunas especificaciones municipales tales como que "las corporaciones-municipales no podrán hacer ningún gasto que no esté comprendido en sus presupuestos" (artículo 110) y la advertencia de que "los bienes, rentas y contribuciones comunes o municipales" formen parte de los bienes de la nación (artículo 102). El Estatuto señaló, también, que tales disposiciones no comprenderían a la corporación municipal de la capital de la República, "cuyos fondos y atribuciones se señalaban por una ley-especial" (artículo 113)

El estatuto orgánico expedido por Comonfort, como se advierte, con tuvo algunas disposiciones municipales que de ninguna manera pueden con siderarse como transcendentales, antes bien, este documento omite la ubi cación del municipio en un ámbito especial de regulación constitucional

y las referencias municipales que incorpora -además de poco importantes- dejan entrever la marcada dependencia municipal de los gobernadores, de la misma manera que la de éstos con el gobierno general.

Como ha señalado Burgos, "en el estatuto orgánico provisional de la República mexicana se vuelve a hacer alusión -nosotros diríamos in directa al Municipio, pero sin señalar las bases de su estructura, ya que dejó a voluntad de los gobernadores de los estados la implantación integración y organización de las municipalidades y la fijación, de la competencia de sus autoridades", (15)

En suma, las disposiciones municipales del estatuto orgánico fueron exiguas y por ello forman parte del desfile de documentos constitucionales del siglo XIX que poco o nada hicieron en favor del Municipio.

Es importante destacar, también, que durante el gobierno de Comonfort se expidieron algunas leyes de relevante importancia legislativa y política en la época; destaca por lo que se refiere a nuestro análisis la "Ley de desamortización de fincas rústicas y urbanas propiedad de corporaciones civiles y religiosas", conocida como Ley Lerdo de fecha 25 de junio de 1856 que según afirma la investigadora María del Refugio González, "asestó un grave golpe a los Municipios, del que no pudieron recobrarse en el resto del siglo". (16)

Dentro de las corporaciones civiles cuyas propiedades eran desamortizadas se incluía a los ayuntamientos, pues el artículo 3° de la ley consideraba a los bienes de éstos como de "manos muertas.. Sin embargo, en el propio texto de la ley puede como no todos los bienes municipales fueron objeto de esta regulación, pues se excluían, por ejemplo, "los edificios, ejidos y terrenos destinados exclusivamente al servicio público de las poblaciones a que pertenezcan", conforme el artículo 8°. (17)

Diversas disposiciones secundarias expedidas en fecha posterior - a la ley precisaron unas veces los bienes municipales objeto de desamortización y otras los no incluidos en tal propósito y de ellas pueden desprenderse que "algunos de los bienes de los ayuntamientos sí - fueron desamortizados" (18). El párrafo segundo del artículo 27 de la Constitución Federal de 1857 incorporaría, en lo sustancial, las disposiciones de esta ley al prevenir que "ninguna corporación civil o eclesiásticas (...) tendrá capacidad para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución", semejante disposición constitucional también abarcaba a los Municipios, en tanto corporaciones civiles.

B.- ANALISIS DE LA CONSTITUCION DE 1857.

La carta fundamental de 1857, producto del Congreso Constituyente integrado por la generación más preclara de mexicanos, contiene una nueva estructuración constitucional y un contenido de alcance mucho mayor que todos los textos fundamentales que le precedieron. Es ésta una de las obras constitucionales más importantes en la historia de nuestro país.

No obstante su grandeza de espíritu y contenido, la carta de 1857 prestó muy poca atención al Municipio, las referencias que respecto a él encontramos son de toda suerte incidentes.

En efecto, el artículo 31 contenía como obligación de los mexicanos "contribuir para los gastos políticos, así de la federación como - del estado y Municipio en que resida, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes" (fracción II) en una fórmula fiscal - que es válida hasta nuestros días; igualmente, el artículo 36, fracción I, señalaba como obligación de los ciudadanos la de inscribirse

en el padrón de la municipalidad, manifestando la propiedad que tiene o la industria, profesión o trabajo de que subsiste", regulación de - igual validez en el texto constitucional actual.

Otra referencia incidental al Municipio la advertimos en el artículo 49, que señala a varias municipalidades a las que se les adscribe a diversas entidades federativas, sin mayores comentarios.

Destaca por su importancia lo dispuesto en el artículo 72, fracción VI, que previene que el Congreso tiene facultad "para el arreglo interior del Distrito Federal y territorios, teniendo como base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales.

Con excepción de lo anterior, nada más dispuso la Constitución de 1857 sobre el Municipio y, en las discusiones del Congreso Constituyente, la clase intelectual más notable de la época discutió "profundamente la cuestión relativa al régimen municipal, pero casi siempre referido al Distrito Federal" (19) y muy poco o casi nada al resto de la - República (20).

Dentro de la poca discusión que suscitó el Municipio en la asamblea constituyente de 1856, destaca el planteamiento del diputado Castillo Velasco, quien presentó un proyecto de regulación constitucional sobre municipalidades. Dos aspectos resaltan del proyecto de Castillo Velasco; primero, señala la necesidad de reconocer la libertad de los Municipios como partes integrantes de los estados, de la misma forma - como se reconoce la libertad de éstos como partes integrantes de la - federación ; y segundo, "que toda municipalidad con acuerdo de su consejo electoral, pueda decretar las medidas que crea convenientes al - Municipio y votar y recaudar los impuestos que se estime necesarios o para las obras que acuerde, siempre que con ellas no perjudique a otra

municipalidad o al estado" (210). Desafortunadamente, este proyecto no prosperó y aunque es un importante antecedente del Municipio libre, no llegó a formar parte del texto constitucional de 1857. (22)

La ausencia de regulación municipal en esta importante ley fundamental ha merecido la censura de muchos estudiosos, que lo han considerado como un grave descuido. Daniel Moreno, por ejemplo, afirma "la carta de 57 (...) en este capítulo falló, ya que apenas si los menciona", reprochando que "los liberales en general descuidaron al Municipio y, lo que fue peor, se equivocaron al convertir a los ayuntamientos en auxiliares de los estados y de la federación en materia electoral(23)

Igual sentimiento de reproche encontramos en Tena Ramírez, quien sostiene que "instituciones democráticas, parecería que los Municipios debieran haber merecido atención de los regímenes federales y que la libertad municipal figuraría en los programas del partido liberal. Pero no fué así, las constituciones federalistas olvidaron la existencia de los Municipios y fueron las constituciones centralistas y los gobiernos conservadores los que se preocuparon por organizarlos y darles vida".(24)

En igual sentido se expresa Burgoa al señalar que "bajo nuestra ley fundamental retropróximo, el auténtico régimen municipal fue francamente ignorado".(25)

Por el contrario, Serra Rojas -en actitud de defensa- ha establecido que "La constitución de 1857 no incluyó la organización municipal en el marco de la constitución", por estimar que con ello se violaba la soberanía de los estados, dejando a las legislaturas locales que legislaran sobre tan importante tema".(26)

Cualquiera que sea la razón, lo cierto es que la carta fundamental de 1857 casi nada dispuso sobre el Municipio y sus ayuntamientos, y que son ello los tres principales documentos constitucionales del federalismo del siglo XIX pasan a la historia de nuestro país por no haberse ocupado, de manera importante, por la institución municipal.

La ausencia de regulación constitucional ciertamente no implicó - la inexistencia de los Municipios, pues, como ha señalado el maestro Martínez Cabañas, " a pesar de los grandes olvidos a nivel de orden - jurídico general que sufrió el Municipio, ésto no quiere decir que no existió de hecho y que no fue regulado por la legislación secundaria"- (27) sin embargo, el marco constitucional del federalismo fue prácticamente inexistente en materia municipal y es menester destacarlo, cualquiera que sea la razón que se esgrima para censurarlo o justificarlo.

C.- EL SEGUNDO IMPERIO Y EL MUNICIPIO.

En 1858, dando lugar a la "Guerra de Reforma", fue derrocado Ignacio Comonfort y ascendió al poder Félix Zuloaga, quien implantó el régimen centralista. Miguel Miramón, otro conservador importante de la - época, habría de ocupar la presidencia en forma sustituta en 1859 y de su gestión destaca la expedición de la "Ley Orgánica de la Municipalidad de México y de sus Fondos", mediante la cual se otorgaba la administración de los fondos de la ciudad de México a una junta de propios y arbitrios. (28)

Más tarde, el 15 de junio de 1859 Miramón expidió la "Ley Provisional para el Gobierno Económico de los Departamentos y Territorios", en esa ley se estableció la existencia de ayuntamientos en las capitales de los mismos así como en las cabeceras de distritos, determinándose que los gobernadores designarían a los miembros de dichos ayuntamientos, sujetándose a diversas prescripciones señaladas por la propia ley, conforme a los artículos 57 y 58. (29) Aunque estas leyes carecieron del rango de una norma constitucional, hemos creído prudente destacarlas porque se trata de importantes antecedentes municipales de la - época, así sean de origen conservador, para variar.

El estatuto provisional del imperio, de fecha 10 de abril de 1865 es un documento constitucional de 81 artículos que instauró como forma

de gobierno "la monarquía moderada, hereditaria, con un príncipe católico" (artículo 1º) y que dedicó especial interés a la regulación municipal. En efecto son varios los preceptos del estatuto que se refieren al Municipio, destacando los incluidos en el título IX relativo a "los prefectos políticos, subprefectos y municipalidades".

Por la importancia de su contenido, conviene reproducir los artículos que regulan la cuestión municipal y que son del 36 al 44.

"Artículo 36. Cada población tendrá una administración municipal-propia y proporcionada al número de sus habitantes.

Artículo 37. La administración municipal estará a cargo de los - alcaldes, ayuntamientos y comisarios municipales.

Artículo 38. Los alcaldes ejercerán solamente facultades municipales.

El de la capital será nombrado y removido por el Emperador, los demás por los prefectos en cada departamento, salvo la rectificación soberana. Los alcaldes podrán renunciar a su cargo después de un año de servicios.

Artículo 39. Son atribuciones de los alcaldes.

- I.- Presidir los ayuntamientos.
- II.- Publicar, comunicar y ejecutar las leyes, reglamentos o disposiciones superiores de cualquier clase.
- III.-Ejercer en la municipalidad las atribuciones que les enmienda la ley.
- IV.- Representar judicial y extrajudicialmente la municipalidad, - contando por ella y defendiendo sus intereses en los términos que prevenga la ley.

Artículo 40. El emperador decretará las contribuciones municipales

con vista de los proyectos que formen los ayuntamientos respectivos. Estos proyectos se llevarán al gobierno por conducto y con informe del prefecto del departamento a que la municipalidad corresponda.

Artículo 41. En las poblaciones que excedan de veinticinco mil habitantes, los alcaldes serán auxiliados en sus labores y sustituídos en sus faltas temporales por uno o más tenientes. El número de éstos se determinarán conforme a la ley.

Artículo 42. En las poblaciones en que el gobierno lo estime conveniente, se nombrará un letrado que sirva de asesor a los alcaldes y ejerza las funciones de síndico procurador en los litigios que deba sostener la municipalidad. Este asesor percibirá sueldo de la municipalidad.

Artículo 43. Los ayuntamientos formarán el consejo de Municipio, serán elegidos popularmente en elección directa y se renovarán por mitad cada año.

Artículo 44. Una ley designará las atribuciones de los funcionarios municipales y reglamentará su elección".

Además de las disposiciones anteriores, el estatuto contuvo dos preceptos más relativos al Municipio. El artículo 52 que señalaba que las municipalidades eran una forma de división territorial de los distritos y que una ley fijará el número de éstos y su respectiva circunscripción y el 74 que prevenía, como garantía individual, que "ninguna carga ni impuesto municipal puede establecerse sino a propuesta del consejo municipal respectivo".

Como puede desprenderse de lo anterior, la regulación municipal contenida en el estatuto provisional del imperio fue amplia y aunque -

de importantes rasgos positivos, incluyó también algunos aspectos negativos. Dentro de los primeros han de señalarse la disposición relativa a que todas las poblaciones tuvieran una administración municipal propia, la existencia de ayuntamientos, la facultad de éstos, de formar sus proyectos de presupuestos y el origen de elección popular de los propios ayuntamientos. Dentro de los negativos destaca la condición de subordinación de las autoridades municipales a los prefectos políticos que tan nefastos habrían de ser en los años posteriores, la escasez de atribuciones de los alcaldes y ayuntamientos y la falta de elección popular de los alcaldes, a pesar de facultárselas para presidir los ayuntamientos. Las fuentes que hemos tenido a la mano no registran que la ley secundaria a que se refiere el artículo 44 se haya expedido pues a ésta habría de corresponder la regulación de las atribuciones de los funcionarios municipales y la reglamentación de su elección.

La amplitud de la regulación municipal en el estado provisional ha sido reconocida por la doctrina municipalista. Al respecto, ha dicho Tena Ramírez que "mejorando las dos precedentes centralistas, la legislación del imperio, emanado de la intervención francesa, dio normas para la organización municipal no superadas hasta nuestros días"(30)

Aunque la vigencia de este documento fue breve y no general, su validez jurídica sumamente discutible y sus orígenes ideológico-políticos desdeñables desde el punto de vista de una conciencia y espíritu liberales, no cabe duda que su contenido municipal es plausible y a ello obedece que lo hayamos dejado aquí asentado.

D.- ETAPA PORFIRISTA.

Durante este largo período de la historia conocido como "el Porfiriato" el municipio sufrió el mayor retroceso que registra su evolución, sucumbiendo en su naturaleza se le minimizó y, aunque no desapareció del todo, pasó a ser una instancia secundaria subordinada definitivamente a los llamados "prefectos políticos".

Como señalamos en la parte conducente de este capítulo, la Constitución de 1857 sólo refirió incidentalmente a los Municipios, con excepción de los correspondientes al Distrito Federal, respecto de lo cual se establecía en el artículo 72, fracción VI, que los ciudadanos-capitalinos elegirían "popularmente a las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones-locales". En el período comprendido entre 1857 y 1910, la Constitución Federal de 1857 sufrió 31 reformas en su texto, ninguna de ellas favoreció al Municipio y sí, por el contrario, hubo una que desapareció del texto constitucional de la reforma la única disposición suprema que destacó la importancia municipal.

En efecto, el 31 de octubre de 1901 el Congreso de la Unión, a instancias del presidente Díaz, modificó el texto de la fracción VI del artículo 72 constitucional, para dejarlo como sigue: "El Congreso de la Unión tiene facultad para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal". Con esto desapareció la facultad de los ciudadanos-capitalinos de elegir a las autoridades municipales del Distrito Federal, potestad de sufragio que el texto original de la constitución liberal de la reforma les había concedido.

Conviene destacar que unos meses antes, el 14 de Diciembre de 1900, el Congreso de la Unión expidió un "Decreto sobre Autorización para reformar la Organización Municipal del Distrito Federales", que autorizó al presidente Díaz para modificar la organización política y municipal del Distrito y territorios, caracterizando a los ayuntamientos como simples cuerpos consultivos. (31)

Como consecuencia de este decreto y de la reforma constitucional antes señalada, con fecha 26 de marzo de 1903 el presidente Díaz expidió la "ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal" que consideró a los ayuntamientos como meros cuerpos consultivos; si bien se les reconoció el carácter de elección popular ésta ya no fue -

directa, sino indirecta en primer grado; se les despojó tajantemente - de personalidad jurídica y apenas se les concedían facultades relativas a la vigilancia y a lo relacionado con servicios políticos. Por - contra, dicha ley "al crear y dar funciones a los prefectos políticos- a éstos atribuía realmente el gobierno y control de las municipalida-- des del Distrito (Federal), indicando expresamente (en su artículo 32) que los ayuntamientos estarían bajo la inspección y dependencia del - prefecto político". (32)

Estas disposiciones legales que hemos referido significaron la - puntilla para el Municipio que así, al arribar al siglo XX, lo hacía - desprovisto de la importancia y eficacia gubernativa que le había ca-- racterizado en el pasado. La dependencia de los ayuntamientos respecto de los prefectos políticos en el caso de los Municipios del Distrito - y territorios federales, conforme a la ley que hemos citado , se exten-- dió a toda la República, pues en los estados de la Unión el fenómeno - de la dependencia y minimización municipal se extendía con las mismas- características, de ahí que no sea exagerada la sentencia de Jorge Car- pizo al afirmar que "durante el porfirismo, el Municipio realmente de- sapareció, quedando ahogado por los jefes políticos, los prefectos y los subprefectos". (33)

En buena medida, el contenido de los artículos 60 y 61 de la pre- citada Ley de Organización Municipal de 1903 relativa al Distrito Fede- ral, fue ejemplo que cundió en todo el país y que se reprodujo en Le- gislaciones municipales secundarias. Dichos preceptos señalaban que - "Los prefectos serán la primera autoridad política local en la jurisdí- cción de sus respectivas municipalidades" y que serían "los jefes de - todos los servicios en las mismas municipalidades".

Panegiristas de la época intentaron en su tiempo, sin embargo, la defensa de la oprobiosa situación municipal. Conviene destacar dos jui- cios que por sí mismos se explican. En su libro de derecho constitucio-

nal publicado en 1875, afirmaba el publicista Ramón Rodríguez que "el poder municipal considerado por muchos como una importante garantía de libertades públicas, no es, a mi juicio, supuesta nuestra actual organización política, sino una reliquia tan venerable como inútil".(34)

Por su parte, Don Miguel S. Macedo en su obra sobre la evolución social de México, publicada en 1901, defendiendo la situación del Municipio en esa época señalada "el Municipio ha sido nada más que el nombre de una división territorial y administrativa; no fue nunca una entidad política como la de España y con ese carácter no existió en la época colonial ni ha sido posible crearlo después". (35)

No obstante tales señalamientos, el juicio doctrinario más reciente se ha manifestado en forma unánime en contra de la situación porfirista con respecto al Municipio.

E.- MOVIMIENTO SOCIAL DE 1910.

Para 1906 los principales dirigentes de este grupo opositor, tales como los hermanos Flores Magón, los hermanos Sarabia, el profesor Librado Rivera y Antonio I. Villarreal, entre otros, habían tenido que huir de la represión porfirista hacia los Estados Unidos, en donde expidieron -en San Luis Missouri- el "Programa del Partido Liberal", un documento de 52 puntos publicado el 1° de julio de 1906, que contenía dos pronunciamientos de relevante importancia para el Municipio. En efecto, el punto 45 del programa destacaba la "supresión de los jefes políticos" y, por su parte, el punto 46 demandaba la "organización de los Municipios que han sido suprimidos y robustecimiento del poder municipal". (36)

A mediados del año de 1909 Madero formó, conjuntamente con los hermanos Vásquez Gómez, Toribio Esquivel Obregón, Filomeno Mata, Luis Cabrera y otros destacados personajes -miembros algunos de ellos, años más tarde, del Congreso Constituyente de Querétaro- el Centro Antirreleccionista de México, que meses más tarde expidió un manifiesto a la

nación donde destaca su bandera de "Sufragio Efectivo, No Reelección" advirtiendo como objetivos de la misma"...salvar a la República de las garras del absolutismo, volver a los estados su soberanía, a los Municipios su libertad, a los ciudadanos su prerrogativa, a la nación su grandeza". (37)

En 1910, en la Convención Nacional Independiente, producto de la coalición de los partidos Antirreeleccionistas y Democrático, los que lanzaron la candidatura de Francisco I. Madero, levantaron una acta. En dicha acta quedaron establecidos ocho lineamientos generales de política que deberían normar la política de los candidatos, destacando el séptimo lineamiento que señalaba "mayor ensanche del poder municipal, - aboliendo las prefecturas políticas". (38)

Al aceptar el ofrecimiento de la candidatura a la presidencia Madero explicó en un discurso de 19 puntos sus principales propósitos políticos, dentro de los cuales el séptimo se refería al Municipio, al afirmar que "pondre en juego toda la influencia del ejecutivo para hacer que las entidades federativas reformen sus constituciones locales, prohibiendo la reelección de sus gobernadores y presidentes municipales dando mayores libertades a los Municipios y aboliendo la institución de las jefaturas y prefecturas políticas". (39)

Como es de explorada historia, a partir de entonces Madero inició su campaña electoral en busca de la presidencia de la República, siendo aprehendido en el mes de junio de 1910 -unos días antes de las elecciones- en la ciudad de Monterrey por fuerzas profiristas y llevado prisionero a San Luis Potosí, donde fraguó la insurrección revolucionaria y el plan que le dió fundamento, Madero logró fugarse el 5 de octubre de 1910 y días más tarde en San Antonio, Texas, formuló el Plan de San Luis, al que le dio el nombre del sitio donde estuvo prisionero y la fecha de su fuga.

El Plan de San Luis Potosí es un documento conciso de 11 puntos, - mediante el cual se desconoce el gobierno del general Díaz, se declaran nulas las elecciones celebradas en junio y julio de ese año, se determina que Madero asuma la presidencia provisional de la República y convoca para que los ciudadanos tomen las armas el 20 de noviembre siguiente para arrojar del poder a las autoridades que entonces lo atentaban.

El punto 4° del plan de manera importante destacaba que sería ley suprema de la República " el principio de no reelección del presidente y vicepresidente de la República, gobernadores de los estados y presidentes municipales, mientras se hagan las reformas constitucionales respectivas". Además de ésto, nada señaló el Plan de San Luis Potosí en relación con los Municipios en el cuerpo formal del mismo.

Sin embargo, el el proemio del plan que sirvió, asimismo, de manifiesto político, pueden leerse importantes pronunciamientos en favor del Municipio. En efecto, al hacer un diagnóstico de la situación política del país -se concluye que la libertad de los ayuntamientos, al igual que la división de poderes, la soberanía de los estados y los derechos del ciudadano, "sólo existen escritos en nuestra carta magna" y que "los gobernadores de los estados son designados por él (Porfirio Díaz) y ellos , a su vez, designan e imponen de igual manera las autoridades municipales". (40)

El llamamiento del Plan de San Luis Potosí fue atendido y la revolución se desencadenó a fines de 1910, iniciándose con ello un movimiento revolucionario pletórico de planteamientos sociales y de reivindicaciones populares, que son la savia que nutre la ideología de los gobiernos que de él han emanado.

Como es fácil deducir, la demanda reivindicadora del Municipio libre estuvo presente, en los planes y programas de los prolegómenos -

revolucionarios. La libertad al Municipio estuvo presente tanto en el programa del Partido Liberal como en los planteamientos del Partido Democrático, en los postulados del Plan de San Luis y en el ideario político de Madero. El Municipio libre fue, pues, al inicio de la revolución una de las principales demandas de los grupos opositores al régimen porfirista.

F.- EL MUNICIPIO COMO BANDERA REVOLUCIONARIA.

Los años que median entre 1911 y 1920 constityen lo que podríamos denominar la etapa armada de la revolución. Sin embargo, como suele ser común en este tipo de conflagraciones, este decenio revolucionario fue testigo de la formación de facciones que, atendiendo a diversos intereses y objetivos, sostenían también diversas concepciones de la lucha revolucionaria y enarbolaron banderas que discrepaban no sólo en las tácticas, sino también en los principios.

Por este particular sentido de discrepancia a que la revolución dio lugar, resulta muy importante destacar que la tesis del Municipio libre fue bandera común sustentada o acogida por casi todas las corrientes en pugna.

A fines de 1911, el 28 de noviembre, en la Villa de Ayala, en el estado de Morelos, se formuló el famoso Plan de Ayala por un grupo de insurgentes encabezados por Emiliano Zapata, el caudillo del sur.

El pensamiento zapatista no fue omiso con respecto a la necesidad de reivindicar el Municipio libre. En efecto, según investigaciones del centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, existen "documentos que evidencian la honda preocupación del general Emiliano Zapata por hacer del Municipio la piedra de toque de la estructura política del país y darle todo su apoyo".(41)

Entre otros de los documentos referidos destacan por su importan-

cia una "Ley General sobre Libertades Municipales" y otra "Ley Orgánica de Ayuntamientos para el Estado de Morelos". La primera de estas leyes es un documento de 7 artículos firmado por el general Zapata en su cuartel general de Tlaltizapan, el 15 de septiembre de 1916; de los considerados de este documento sobresale el establecimiento de que "entre las principales promesas de la revolución, figuran las de la supresión de las jefaturas políticas y el consiguiente reconocimiento (sic) de los fueros y libertades comunales" y que "... la libertad municipal resulta irrisoria si no se concede a los vecinos la debida participación en la solución y arrendo de los principales asuntos de la localidad..." (42)

Esta ley de libertades municipales declaraba "emancipados de toda tutela gubernativa (a) los Municipios de la República, tanto en lo administrativo interior como en lo que concierne al ramo económico o hacendario" (artículo 1º), previniendo que "cada Municipio gozará de absoluta libertad para proveer a las necesidades locales y para expedir los reglamentos y bandos o disposiciones que juzgue necesarias para su régimen interior" y establecía que "el Municipio estará representado y regido por un ayuntamiento o corporación municipal electa popularmente, en el concepto de que la elección será directiva y en ella tomarán parte todos los ciudadanos que tengan el carácter de domiciliados". (43)

Esta ley de innegable trascendencia por su avanzado contenido, sin duda debió ejercer influencia en las labores del Congreso Constituyente reunido en Querétaro apenas tres meses después y significa una importante aportación del movimiento zapatista a la lucha libertaria del Municipio mexicano.

La segunda de las leyes antes citadas se refiere a la organización de los ayuntamientos del estado de Morelos, se trata de un ordenamiento de 43 preceptos expedidos por el general Emiliano Zapata en su cuartel general de Tlaltizapan el 20 de abril de 1917, es decir, 45 días después de promulgada la carta de Querétaro.

Esta ley de 13 capítulos relativos a la administración y división municipal; a la organización de los ayuntamientos, a quienes concibe como "corporaciones exclusivamente administrativas y (que) no podrán tener comisión o encargo alguno que atañe a la política, ni mezclarse (sic) en ella, con excepción de las funciones electorales" (artículos 3°); a los ayudantes municipales, a las obligaciones de los ayuntamientos, las cuales se separan por ramos (gubernación, instrucción pública, seguridad, comercio y abastos, rastros, policía, ornato y obras públicas, cárceles, fomento, festividades cívicas, diversiones públicas, fiel contraste y registros y cotejo de fierros); a las facultades de los ayuntamientos; a las atribuciones del presidente municipal; a las atribuciones de los regidores, de los síndicos y de los ayudantes municipales; reguló además, las comisiones municipales e, incluso, lo relativo a las renunciaciones de las autoridades municipales.

Revisando este ordenamiento de contenido tan vasto e importante no podemos menos que expresar que nos parece que esta ley aun en condiciones del desarrollo municipal actual, puede considerarse paradigmática en muchas partes de su contenido. Tanto esta ley como la anteriormente referida son de un valor de suma trascendencia, pues aun cuando no llegaron a estar en vigor representan un antecedente histórico, cuyo escaso conocimiento debe superarse y su escasa difusión ser objeto de censura.

Mientras la lucha revolucionaria continuaba, el 3 de octubre de 1914 Carranza manifestó en una convención de generales su propósito de promover reformas sociales y políticas al texto constitucional de 1857 dentro de las cuales apuntaba, al decir de Ochoa Campos, "el aseguramiento de la libertad municipal, como base de la división política de los estados y como principio y enseñanza de todas las prácticas democráticas". (44)

Precisamente como consecuencia de este compromiso adquirido por -

Carranza, unos cuantos días después, el 12 de diciembre de 1914, introdujo "adiciones al Plan de Guadalupe", que le confirieron amplias facultades para expedir la legislación necesaria a fin de cumplir sus ofrecimientos normativos. Con motivo de lo anterior, varios grupos de trabajo se pusieron a formula 19 proyectos legislativos específicos, - de los cuales 5 versaron sobre asuntos municipales a saber : la ley orgánica del artículo 109 constitucional consagrado al Municipio libre, - la ley que faculta a los ayuntamientos para establecer oficinas, mercados y cementerios, la que les faculta para la expropiación de terrenos para el establecimiento de aquéllos, la que fija el procedimiento de expropiación correspondiente y la relativa a la organización municipal en el distrito y los territorios federales. (45)

Unos días más tarde, el 26 de diciembre de 1914, Carranza expidió el decreto con el que se reformaba el artículo 109 constitucional, quedando 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 organización política el Municipio libre, administrado por ayuntamientos de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre ésta y el gobierno del estado". (46) La redacción de la reforma carrancista equivale a la cabeza del artículo 115 constitucional que meses más tarde aprobaría el Constituyente de Querétaro.

Estos antecedentes resultan de amplia importancia porque, si bien el Plan de Guadalupe originalmente no atendió la demanda de libertad municipal, Carranza fué lo suficientemente inteligente como para incorporarla tan luego como advirtió que se trataba de un planteamiento generalizado en todos los grupos revolucionarios. Como ha señalado con acierto Ruiz Massieu "aunque en los 7 años de lucha nunca hubo un programa cabal de reforzamiento municipal, el primer jefe se ocupó de la cuestión en varias de las leyes preconstitucionales". (47)

Conviene recordar que el decreto de reformas al artículo 109 constitucional, así como el resto de leyes municipales expedidas por Carranza al igual que otros ordenamientos preconstitucionales como la Ley Agraria de 6 de enero de 1915 -fueron producto del ejercicio de facultades extraordinarias con que fue investido el primer jefe por las adiciones al Plan de Guadalupe, las cuales también señalaban que "...cuando la primera jefatura se estableciera en la ciudad de México, convocaría a elecciones municipales y del Congreso de la Unión, ante el cual Carranza daría cuenta del uso que hubiere hecho de (las mismas) y le sometería las reformas expedidas y puestas en vigor durante la lucha armada con el fin de que.. las ratifique, enmiende o complemente y para que eleve a precepto constitucional a aquéllas que deban tener dicho carácter..."(48)

Carranza se reinstaló en la ciudad de México en el mes de abril de 1916 y a pesar de que el dominio de los carrancistas no era total en la República, se propuso establecer el orden constitucional y cumplir con los ofrecimientos de las adiciones al Plan de Guadalupe. De esta manera, el 12 de junio de ese año decretó la convocatoria para la elección de ayuntamientos conforme a su reforma del artículo 109 constitucional y un día después de las elecciones, el 4 de septiembre, "suprimió el cargo de jefe político y para complementar la autonomía del Municipio lo dotó de una base fiscal más cercana a lo adecuado".(49)

Con todo lo anterior, el proceso de reivindicación de la libertad municipal estaba en marcha para dar respuesta a las demandas que en ese sentido habían planteado los grupos revolucionarios, a fin de hacer del Municipio la célula básica de la organización política del país.

Bien ha dicho Carpizo que "el movimiento social mexicano de este siglo sostuvo como uno de sus principios políticos más importantes al Municipio, al cual se calificó de libre para que quedara claro que se le quería autónomo, fuerte, base de las libertades políticas en el país". (50)

G.- CONGRESO CONSTITUYENTE DE QUERETARO.

Tal como estaba previsto, la apertura de sesiones del congreso fue el 1° de diciembre de 1916 y a ella compareció Carranza con su "Proyecto de Reformas a la Constitución de 1857". Del mensaje dirigido por el primer jefe a los constituyentes, a la presentación de su proyecto, destaca la referencia municipal en los siguientes términos: "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, subtrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores..." (51)

El proyecto de Carranza comprendía la regulación municipal en el artículo 115, casi en los mismos términos de la reforma al artículo 109 de la Constitución de 1857, que el propio Carranza había introducido en diciembre de 1914. En efecto, los dos primeros párrafos del artículo 115 del proyecto señalaban textualmente: "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 popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el gobierno del estado".

"El ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública de los Municipios donde residieron habitual o transitoriamente". El resto del precepto se dedicaba a regular al gobierno de los estados.

Sin embargo, aun cuando el artículo 115 del proyecto contenía el ansiado postulado de libertad municipal, había otras disposiciones en

el proyecto de Carranza que se referían al Municipio. En efecto, el artículo 31, por ejemplo, contenía dos obligaciones de los mexicanos vinculadas a los Municipios, la primera relativa a la obligación de "concurrir en los días y horas designadas por el ayuntamiento a recibir la instrucción cívica y militar y la segunda correspondiente a la obligación de contribuir a "los gastos públicos, así de la federación como del estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes". La primera de estas obligaciones no tiene antecedentes y es una novedad del proyecto, la segunda corresponde a la misma redacción de la fracción II del artículo 30 de la Constitución de 1857.

También el artículo 36 del proyecto, al señalar las obligaciones de los ciudadanos de la República, refería dos de éstas a los Municipios. La primera contenida en la fracción I que señalaba la obligación de los ciudadanos de "Inscribirse en el catastro de la municipalidad manifestando la propiedad que tiene, la industria, profesión o trabajo de que subsista", y la segunda correspondiente a la fracción V que establecía la obligación de "desempeñar los cargos concejiles del Municipio donde resida". La primera de las obligaciones corresponde, casi literalmente, al artículo 36, fracción I, de la Constitución de 1857; la segunda carece de antecedentes.

Finalmente, el artículo 73, del proyecto en su fracción VI regulaba la existencia de los Municipios en el Distrito Federal y en los territorios, dividiéndoles en municipalidades "a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa".

Correspondió al análisis del artículo 115 del proyecto de Carranza a la segunda comisión de constitución del Congreso Constituyente, cuyo dictamen fue leído en la 52a. sesión ordinaria celebrada el 20 de enero de 1917.

Del dictamen presentado por la segunda comisión que versaba sobre los artículos 115 al 122, inclusive, del proyecto de Carranza destacan los siguientes comentarios vertidos con respecto al Municipio: "La diferencia más importante y por tanto la gran novedad respecto de la - Constitución de 1857, es la relativa al establecimiento del Municipio libre como la futura base de la administración política y municipal de los estados y, por ende del país".

"Teniendo en cuenta que los Municipios salen a la vida después de un largo período del olvido en nuestras instituciones continuaba el - dictamen y que la debilidad de sus primeros años los haga víctima de - ataques de autoridades más poderosas, la comisión ha estimado que deben ser protegidos por medio de disposiciones constitucionales y garantizarles su hacienda condición si

Para lograr lo anterior el dictamen estimaba necesario introducir en el artículo 115 tres reglas que sirvieran para "dejar sentados los principios en que debe descansar la organización municipal", referidos a "la independencia de los ayuntamientos, a la formación de su hacienda, que también debe ser independiente, y al otorgamiento de personalidad jurídica para que puedan contratar, adquirir, defenderse, etc.", (53)

Con fundamento en lo señalado, la segunda comisión presentó un - proyecto de artículo 115 -relativo al Municipio- en los siguientes términos :

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 términos 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 esto los resolverá La Corte Suprema de Justicia de la Nación, en los términos que establezca la ley.

III. 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".

Como puede deducirse fácilmente del proyecto de la segunda comisión, éste contenía -con respecto al proyecto de Carranza- dos esados fundamentales: el relativo al libre manejo de su hacienda y el correspondiente al otorgamiento de personalidad jurídica. El resto de su contenido sí había sido contemplado por Carranza, incluso en redacción muy similar.

La disposición del dictamen de la comisión, relativo al Municipio, se llevó a cabo en tres sesiones ordinarias del congreso constituyente, las dos primeras se efectuaron el día 24 de enero de 1917 y la tercera el 29 del propio año. A dichas sesiones correspondieron los numerales - 59, 60 y 66 en el orden de las sesiones ordinarias del congreso constituyente. Cabe destacar que la fracción II, que fué la parte más discuti

da del dictamen, requirió de discusiones adicionales en la sesión permanente celebrada los días 29, 30 y 31 de enero, con la cual el congreso de Querétaro cerró sus sesiones.

El debate central de la asamblea constituyente se centró en la fracción II del proyecto de asamblea que se refería a la libertad hacendaria. Ni la cabeza del artículo ni la fracción I despertaron mayor interés de la asamblea, que manifestó su aceptación por parte conducte del proyecto; lo mismo sucedió por cuanto a los dos últimos párrafos de la fracción II, relativos al Municipio, aun cuando sí hubo algunas intervenciones, sobre todo en lo relativo a la personalidad jurídica municipal, no obstante lo cual la parte conducte del proyecto fue aprobada en su términos.

En la 59ª. sesión ordinaria del 24 de enero se inició la discusión del artículo 115, que de inmediato se centró en los aspectos relativos a la hacienda municipal.

Ante algunas dudas manifestadas por varios diputados, como Josafat Márquez, Rodríguez González y Jose Alvarez, el general Heriberto Jara, diputado miembro de la comisión, justificó los términos de la redacción del proyecto, señalando que "... no se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada, tanto individual como colectivamente...Hasta ahora los Municipios han sido tributarios de los estados; las contribuciones han sido impuestas por los estados; la sanción de los presupuestos ha sido hecha por los estados, por los gobiernos de los respectivos estados, en una palabra; al Municipio se le ha dejado en libertad muy reducida, casi insignificante...".(54)

Contra el dictamen de la comisión, y obviamente de las argumenta--

ciones del general Jara, se manifestó el diputado Martínez de Escobar, quien señaló "... la fracción II del artículo 115, no obstante que parece ser muy liberal, es en el fondo enteramente conservadora; si incurro en un error, que así se me juzgue, como error, pero nunca vaya a creerse que trato de agredir a los dignos miembros de la 2a. comisión de puntos constitucionales... Los Municipios creo yo que únicamente deben recaudar los impuestos meramente municipales, los impuestos que pertenezcan directamente al Municipio...". (55)

En igual sentido se manifestó el diputado Cepeda Medrano, quien afirmó "... Si nosotros llegamos a comprobar el dictamen de la 2a. comisión, sencillamente habremos firmado la sentencia de muerte de la mayor parte de los estados de la República Mexicana". (56)

Con respecto a la intervención que el dictamen deba a la Corte Suprema de Justicia para resolver conflictos hacendarios entre los Municipios y el estado, el diputado Hilario Medina -miembro de la 2a. comisión argumentaba : "Los Municipios al salir a la vida libre, va a tropezar con muchas dificultades; van a tener enemigos entre los antiguos elementos que, probablemente, acaso lleguen a los puestos públicos; de tal manera que van a necesitar de un sistema de vigilancia legal para que no tropiecen desde un principio con dificultades y puedan tener autonomía propia y, de esa manera... hemos creído que era conveniente que sólo en cuestiones hacendarias resuelve la Suprema Corte de Justicia...". (57)

El debate continuó por la noche del mismo miércoles 24 de enero en la 60a. sesión ordinaria. En ella el diputado Lizardi, quien en principio se anotó para hablar en favor del dictamen, terminó por proponer una nueva redacción de la fracción II en los siguientes términos: "los Municipios recaudarán los impuestos en la forma y términos que señale la legislatura local", bajo el argumento de que de estado a estado pueden existir diferentes sistemas de recaudación. (58)

La discusión continuó en esta sesión sin que se lograra el congreso de la asamblea. Ante la imposibilidad de acuerdo sobre los términos de la fracción II por la multiplicidad de propuestas, la secretaría de la mesa de debates sugirió continuar la lectura del resto de párrafo - y fracciones del artículo 115 del dictamen de la 2a. comisión, a lo - cual se dedicó el resto de la sesión.

En la 61a. sesión ordinaria, celebrada el jueves 26 de enero, continó la discusión relativa a los últimos párrafos del artículo 115, - centrándose el debate en la parte referida a los requisitos para ser - gobernador de un estado. En esta sesión fue sometido a votación el proyecto de artículo 115, con excepción de la fracción II, habiendo sido - aprobado por mayoría .(59) Así había sido aprobado el proyecto de la - 2a. comisión casi en los términos de su dictamen; restaba solamente lo relativo a la fracción II.

Por la noche de ese mismo día, jueves 25 de enero, en la 62a. sesión ordinaria se llevó a votación la fracción II del artículo 115 contenido en el dictamen, habiendo sido negativo el resultado de la votación de la asamblea que se expresó con 110 votos en contra y sólo 35 a favor. (60)

Tras la negativa de aprobación de la fracción II del artículo 115 contenido en el dictamen de la 2a. comisión, se volvió a revivir su - discusión en la 66a. sesión ordinaria celebrada el 29 de enero de 1917.

En esta sesión, los diputados Heriberto Jara a Hilario Medina pre- sentaron un voto particular sobre la tan llevada y traída fracción II, proponiendo el texto que finalmente fue aprobado por el constituyente- y que permaneció intacto hasta las reformas acaecidas en 1982. La frac- ción II decía :

"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.

H.- EL MUNICIPIO CONTEMPORANEO.

Tuvieron que pasar 65 años, para que el contenido del artículo 115 constitucional fuera tocado de manera profunda con un conjunto de reformas y adiciones que, por primera vez, reorganizan y vuelven a sistematizar conforme a las nuevas necesidades de carácter municipal, las atribuciones de este primer ámbito de gobierno, de acuerdo al postulado político nacido de la campaña presidencial del Miguel de la Madrid de descentralizar la vida nacional, para dar al Municipio la posición que merece dentro de la estructura de poder político en nuestro país.

En este período de 65 años a que me refiero -que median entre 1917 en que fue expedida la constitución e incorporado el artículo 115 y 1983 y 1987 en que son publicadas las reformas y adiciones al artículo 115 constitucional, únicamente fueron introducidas dos reformas al artículo 115; en el año de 1976, las relativas a las atribuciones del ayuntamiento para participar en la regulación del desarrollo urbano en su ámbito de competencia, mediante la expedición de disposiciones administrativas y en 1977, las correspondientes a la incorporación del principio de representación proporcional en la integración de los ayuntamientos, de Municipios de 300 mil o más habitantes en el mercado de la reforma política. Con excepción de estas dos importantes reformas, en esos 65 años no se plantearon reformas al artículo 115 constitucional, no obstante la indudable necesidad de hacerlo.

De acuerdo con los postulados políticos fundamentales de democratización integral y de descentralización de la vida nacional, propuestos por el candidato presidencial y convertidos en programa de gobierno el pasado 4 de julio de 1982, a través del sufragio mayoritario

favor de estas tesis, se plantea en diciembre de 1982, una iniciativa de reformas y adiciones al artículo 115 constitucional que son en primera instancia, aprobados por el Congreso de la Unión y seguidamente - por más de las dos terceras partes de las legislaturas de las entidades federativas del país, conforme a lo establecido en el artículo 135 de la constitución general de la República y que finalmente entran en vigor el 17 de Marzo de 1987 al publicarse en el Diario Oficial de la Federación, el decreto legislativo correspondiente.

A la fecha el citado artículo cuenta con ocho fracciones, ya que fueron derogadas la IX y X. Actualmente, dicho ordenamiento se encuentra redactado de la manera siguiente :

TITULO QUINTO

De los Estados de la Federación

ARTICULO 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 nombramientos o designación de alguna autoridad desempeñan - las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el período inmediato. To dos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el -

carácter de suplentes, pero lo que tengan el carácter de suplentes si podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

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

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planea

rán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia;

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

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

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

IX Derogada;

X. Derogada.

CAPITULO CUARTO

EL MUNICIPIO EN LA ACTUALIDAD

GENERALIDADES DE LA MODERNIDAD MUNICIPAL.

A raíz de las reformas constitucionales de febrero de 1983 - Marzo de 1987 uno de los temas que más vivamente ha interesado a políticos, - funcionarios, académicos, profesionales y en general a toda la sociedad mexicana, es el relativo al Municipio, Reabrir y perfeccionar los cauces por los que deben fluir las relaciones de convivencia más elementales no sólo es recuperar la idea original del Municipio como enclave de democracia y desarrollo social, es también la posibilidad de actualizar su eficacia como factor de progreso y avanzar en el espíritu de fortalecerlo como elemento básico de la descentralización de la vida nacional, una de las estrategias decisivas de la política gubernamental de la administración actual.

Por otro lado, es conveniente recordar que esta acción legislativa y las nuevas actitudes político administrativas con respecto al Municipio, constituyen la respuesta de la presente administración a las expectativas recogidas en la consulta popular, realizada durante la campaña presidencial, misma que concluyó con el imperativo de replantear las bases de la estructura y funciones municipales, para posibilitar el logro del objeto supremo del Municipio y vertebrarlo así al proceso de modernización del federalismo y democratización íntegra de la sociedad - que también forman parte de las tesis sustanciales del programa de gobierno del actual régimen presidencial.

Es menester señalar que las consecuencias descentralizante que deriva de las reformas y adiciones del artículo 115 constitucional particularmente las que se refieren a aspectos que involucran la capacidad municipal para la gestión administrativa, están concebidas dentro de -- "un proceso decidido y profundo, aunque gradual, ordenado y eficaz"(61) de tal suerte que deben tomarse en cuenta en la implementación de las medidas subsiguientes "las realidades sociológicas y económicas de los Municipios... sus grados de desarrollo y los contrastes.

entre aquellos Municipios urbanos e industrializados que cuentan con determinados recursos y capacidad administrativa, para la consecución de sus fines colectivos y, aquellas comunidades municipales marginadas de todo apoyo económico, del libre ejercicio de su auto-gobierno y carentes de toda capacidad para la gestión administrativa. (62)

Esto quiere decir que en la idea de dejar al Municipio el gobierno directo de la comunidad básica, a partir de la redistribución de competencias y de la devolución o entrega de las atribuciones relacionadas con esa función primordial, subyace el ánimo de una flexibilidad racional pero temporal para no convertir el propósito total de fortalecerlo en un súbita y desmesurada carga, que lo lesione y perjudique a la ciudadanía que debe recibir sus servicios públicos y atención.

Vale decir lo mismo de las consecuencias económicas que se implican con el nuevo texto del 115 constitucional. En efecto, si como se advierte en la propia exposición de motivos de la iniciativa de reformas y adiciones, se han pretendido revitalizar las ideas que afloraron en el constituyente de 1917 y si se recuerda que en ese foro Heriberto Jara estableció que "no se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada... No demos libertad política y restringamos hasta lo último la libertad económica, porque entonces la primera no podrá ser efectiva (y) quedará simplemente consignada en nuestra carta magna como un bello capítulo y no se llevará a la práctica... (63) Tendremos que concluir que la interpretación de las partes conducentes del artículo 115 constitucional y la voluntad política deben siempre inclinarse por encontrar en su sentido un propósito inmanente de allegar beneficios económicos y financieros al Municipio, tanto en el señalamiento de fuentes directas de tributación cuanto en los mecanismos de transferencias de servicios que se le reasignan, y que pueden prestar directamente o con el concurso del Estado.

Puede observarse pues, que en el fondo se trata de una nueva pers

pectiva histórica y política del Municipio libre y que su cabal comprensión y eficacia requieren de romper viejas estructuras y añejos procedimientos, para que el intento no se agote en un fórmula jurídica o en un idealismo divorciado de la realidad. Sin embargo, todo parece indicar - que esta perspectiva oficial no responde a un propósito eficientista, - carente de doctrina y de sentido, sino que forma parte de una pretensión auténtica de instaurar y mover al poder público y social dentro de una nueva latitud, que rescate a la provincia de la marginación, el caciquismo y la minoría de edad en tareas políticas y económicas.

En esas circunstancias es necesario tener presente que toda duda o contradicción que se plantee en la interpretación directa de la letra - del nuevo artículo 115 o en la instrumentación y operacionalización de su contenido, debe resolverse en concordancia con el espíritu que envuelve estas acciones e insertarse en un contexto constituido por las actas de los debates del constituyente de 1917 en torno de este artículo, la redacción anterior del 115, la exposición de motivos que acompaña a la iniciativa de reformas y adiciones de 1987; el sentido de esta iniciativa, el texto mismo del precepto actual y los antecedentes jurídicos- - constitucionales que han venido regulando la vida económica, política y social de los Municipios de los niveles federal y estatal.

Asimismo, debe recalcar la importancia de interpretar todo lo hecho y lo por hacer en materia municipal en íntima conexión con la nueva naturaleza del Estado mexicano, emergida también de las reformas y adiciones constitucionales de 1987, que incorporaron a la carta magna la rectoría del Estado en materia de desarrollo económico y social, la planeación democrática y la concepción fundamental del Plan Nacional de Desarrollo como estrategia globalizadora para alcanzar los fines de la nación mexicana.

En efecto, después de la grave situación que la presente administración hubo de encarar, cuando "por primera vez en la historia moderna del país se redujo el producto nacional y simultáneamente se observó una tasa de inflación del 100%, se duplicó la tasa de desempleo, la reserva internacional estaba azotada y el país estaba en virtual suspensión de pagos".(64) fue necesario el despliegue de toda la capacidad creativa del gobierno para revertir tendencias y enfilar a la nación por el rumbo de las soluciones, asumiendo el Estado la responsabilidad de la conducción del desarrollo económico y social, creando un capítulo económico en la Constitución para fortalecer la economía mixta y deslindar las áreas de intervención exclusiva, concurrente, de fomento y de regulación que a cada sector competen, amén de delinear el nuevo concepto del Municipio, que ahora comentamos.

Luego pues, no sería racional pensar que hemos recreado un Estado para la crisis, integrado un gobierno para la crisis, avanzado en estructurar una administración pública para la crisis y concluir que no hemos concebido e instrumentado un Municipio que se sume al esfuerzo de resolver la crisis y generar su propio impulso, para alcanzar los grados de democracia integral y bienestar que todos deseamos.

Con la aparición de este concepto del nuevo Municipio mexicano se han planteado diversas etapas que han de cumplirse necesariamente antes de esperar una transformación positiva y enriquecedora de nuestro federalismo y, en general, de la realidad político-económica y social que se da en las relaciones primarias que tutela del Municipio y a cuya fuerza y dinámica debe contribuir permanentemente.

Una de estas etapas, quizás la fundamental, es la de la modernización administrativa del Municipio. Evidentemente que el aspecto de la modernización se encuentra involucrado en el cumplimiento pleno del proceso formal de instrumentación del marco de actuación de los Municipios. Procuraremos hacer un breve análisis de ese proceso.

A partir de la aprobación legislativa de las reformas y adiciones al 115 constitucional. El propio decreto estableció en su artículo 2o.- transitorio una temporalidad perentoria para el cumplimiento de lo que sería la segunda fase del proceso de instrumentación formal, al señalar un plazo de un año (17 Marzo 1987) para que "tanto la federación como los estados procedan a reformar y adicionar las leyes federales y las constituciones y leyes locales, respectivamente" (65)

En rigor, esto significa que tales condiciones deben haber quedado cumplidas cabalmente a este fecha y que una primera evaluación de los avances de la modernización municipal, consistiría en revisar tanto las leyes estatales para corroborar que el mandato constitucional se obedeció y que el sentido, texto y espíritu del artículo 115 no se han distorsionado o tergiversado al procederse a las adecuaciones correspondientes.

Cabría esperar también que las entidades federativas, en acatamiento a la expresa voluntad política plasmada en la norma suprema, hubiesen expedido ya las bases normativas a que debe ajustarse el ejercicio de la facultad reglamentaria de los ayuntamientos, según la fracción I del precepto comentado, toda vez que éstas representan el dispositivo idóneo para la asunción cabal de las atribuciones y responsabilidades municipales. En todo caso, en los estados que ya contaban con una ley o código que regulara la actuación de los Municipios, tendría que acreditarse la existencia de las modificaciones y adecuaciones pertinentes habida cuenta de que algunas de las facultades reincorporadas a los ayuntamientos sólo pueden materializarse válidamente a partir de los estatutos de la ley.

De esta manera quedaría establecido el marco jurídico constitucional indispensable para que la continuación del proceso pasara al ámbito exclusivo del Municipio y esperaríamos que su adormecida capacidad de captar las iniciativas que hacen al hombre realizarse y desa

rollarse colectivamente, permitiera que sus ayuntamientos la tradujesen en normar reglamentarias de conducta y acción para conciliar en ellas democracia y eficacia socio-administrativa.

Situados en este punto, es conveniente señalar que los pasos relacionados están embricados necesariamente con la modernización administrativa, ya que las bases normativas de la actividad reglamentaria municipal de alguna manera determinan (o deben determinar) los alcances y naturaleza de aquella.

Sin embargo, es indudable que serán los reglamentos, bandos de policía y buen gobierno, circulares, disposiciones administrativas y prácticas y procedimientos incorporados a manuales y planes de acción los que realmente nos den el perfil de lo que se considera como modernización, y serán el ejercicio cotidiano de las atribuciones y los modos de la relación con las otras esferas de poder y con los ciudadanos los que nos den la medida de su eficacia.

El nuevo proyecto nacional y los fines del Estado mexicano trasladados como objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (que como ya se dijo se erige en estrategia fundamental para el logro de una sociedad más igualitaria y justa) y la coexistencia tridimensional de federación-estados-Municipios, como fórmula de un federalismo que se extiende sobre todo el territorio y población del país, implican de manera esencial la participación de los órganos municipales, pues no podría concebirse la idea de un desarrollo económico, político y social y cultural que no considerase de manera primordial a la célula básica de la nación. O dicho de otro modo, no puede desprenderse sanamente el crecimiento de la riqueza y la expansión de la democracia y el bienestar en abstracto y sólo desde una perspectiva macro; éstos son satisfactores y valores colectivos que sólo se explican en función del beneficio que disminan en individuos, sociedades y regiones de todo el país, en concordancia con el propósito fundamental de constituir a la democracia como forma de gobierno, estilo de vida y vocación humana.

En consecuencia, nos parece que la importancia de modernizar administrativamente al Municipios quedó evidenciada desde el momento mismo de la reforma, pero la urgencia de avanzar ágil y sólidamente en la tarea se hace más patente, a medida que transcurre el tiempo y que los problemas de índole económica y social se agolpan cada más en espera de soluciones que no pueden darse solamente desde el ámbito federal, - desdeñando la potencialidad que subsite en la colectividad organizada, en su forma primigenia y vital.

Es incuestionable, entonces, que los grandes objetivos de la nación, la democracia integral, la independencia y la soberanía, el pleno empleo, la educación, la salud, la cultura, el justo y equilibrado reparto de la riqueza, la disminución de brechas dicotómicas como el campo y la ciudad, asalariados y patrones, obreros e industriales, - etc., sólo pueden lograrse si en su consecución se incluyen el quehacer y la función de las entidades municipales. De ahí, se colige que - la dimensión y características que deben otorgarse en la práctica política-administrativa a las tareas municipales, deben responder cuando - menos a la envergadura de los propósitos nacionales, toda vez que debe existir una congruencia insoslayable entre lo que se propone una sociedad alcanzar y los medios de que se vale para ello; en este caso, el Municipio es un medio del mayor relieve y cabe esperar que su perfil - se ajuste al diseño del proyecto nacional.

Estas consideraciones, en nuestro concepto, cobran mayor importancia en la actualidad, ante la grave condicionante del desarrollo en - que se ha convertido la crisis económica que padecemos. En efecto, las posibilidades de desarrollo autónomo y autosostenido y con ello la aptitud para resolver las urgencias y desequilibrios sociales que se agudizan aceleradamente, parecen dificultarse cada día más por nuestra - virtual incapacidad para cubrir los servicios y cargos de la deuda pública externa, y para ajustarnos a los programas de reordenación económica, sin enfrentarnos con el fantasma del desempleo y de la carestía generalizada.

Si a esto agregamos el rápido y preocupante crecimiento de la deuda pública interna, la persistencia de la inflación, las complicaciones electorales en el nivel municipal y la inmediatez negativa (aunque aparentemente temporal) de la posible firma del Tratado Trilateral de Libre Comercio, habremos de concluir que es indefectible volver la mirada a los Municipios, no sólo como asiento de los efectos positivos de la desconcentración administrativa de atribuciones y de la redistribución de la riqueza fiscal, sino también como avanzada de la descen-
tralización del poder y célula multiplicadora del ejercicio democrático.

Pensamos, como una gran mayoría de mexicanos, que es el momento de hacer los Municipios órganos modernos y eficaces en la prestación de servicios colectivos, aglutinadores y al mismo tiempo catalizadores de la manifestación auténtica de la voluntad política de sus habitantes, resolutores efectivos de la problemática que se genera de la convivencia común, factores reales de soporte de las condiciones de nacionalidad y patriotismo y, desde luego, legítimos representantes del federalismo estatal en qu descansan las aspiraciones del progreso y bien estar compartidos de la nación mexicana.

Sin embargo, debe reconocerse que los obstáculos y barreras que se levantan ante esta nueva concepción municipal son casi de la misma dimensión y peso que sus bondades. No será nada fácil, y de hecho no lo ha sido hasta ahora, que infinidad de funcionarios federales y gobernadores cambien su personal perspectiva y respeto hacia el federalismo y la autonomía del Municipio ("acátese pero no se cumpla"). La prolongada tradición de centralizar para luego descentralizar ha propiciado que muchas generaciones de gobernantes y administradores públicos se hayan resistido a dar este paso trascendental hasta sus últimas con-
secuencias y, aduciendo o inventando "razones de Estado" o apelando a pragmatismos interesados, han dejado trunco el propósito de fortalecer y revivificar a la única y verdadera base de la pirámide política y social en que se apoya el país.

Hasta cierto punto es comprensible que en variadas instancias de poder, político y administrativo, exista esta resistencia inconversa a dinamizar la reforma municipal, pues tal acción conlleva la pérdida de fracciones considerables de control, decisión, disposición y operación que ahora forman parte de una práctica deformada del ejercicio del poder público, pero ha sido precisamente esta práctica avasallante la causante del caciquismo y el subdesarrollo político-administrativo que se pretende revertir y desterrar.

Ahora bien, no es éste el único y más poderoso obstáculo al que se enfrenta la estrategia descentralizante; la realidad mexicana evidencia los efectos de una rotunda inercia que ha socavado la vida municipal. Inercia conservadurista que desconfió de la célula básica de la sociedad política como motor de progreso y que distorsiona la propia idea de los ámbitos locales y regionales acerca de su autonomía. A muchas autoridades municipales del país les sigue pareciendo más aconsejable la placidez de la dependencia que la reconquista de espacios sociales perdidos, dejando así la mesa servida para las reacciones centralizantes que hacen nulatorios los propósitos de la voluntad política presidencial y el concenso nacional.

Este abandono a la rutina histórica, aunado a la fuerte dependencia política que la mayoría de las autoridades municipales adquieren por su origen electoral, es uno de los más delicados aspectos que presenta la modernización municipal. Esta actitud explica, en casi todos los casos, el fracaso de las opciones de desarrollo político-social, autónomo que pueden experimentar las comunas respecto de los gobiernos estatales y sus titulares. Para quienes han vivido de cerca la realidad de un gobierno municipal ("que se la debe" al jefe del ejecutivo), queda claro que no resulta tan sencillo abanderar la marcha municipal a la autonomía y la eficacia socio-políticas; y, muy pronto, adviértelo aplastante de la lógica del poder local no sólo para desechar sus mejores proyectos y propuestas, y para condicionar los apoyos que

le otorga, sino -más crudamente- para obligarlo a aceptar (y aún agradecer) el vasallaje y la obsecuencia o el enfrentamiento con la cólera gubernamental, que puede traducirse en descrédito político, ausencia - de apoyos y, a veces, hasta en desconocimiento de la autoridad.

Es verdad que no siempre y en todos los lugares es así, pero aun en los ejemplos de voluntad política estatal, apoyo y acuerdo mutuos, - se evidencia la sujeción del quehacer municipal a la última instancia de los ejecutivos locales y también a su óptica personal, que determina lo que sí y lo que no se debe realizar.

Así pues, solamente se puede hablar de modernización administrativa en sentido estricto, cuando una entidad ha incorporado a su carta - constitucional las reformas y adiciones que se derivan de la vigencia del artículo 115 de la Constitución general; cuando su legislatura ha expedido las bases normativas para la expedición de los reglamentos y circulares municipales, dejando bien a salvo las diferencias variadas de los distintos Municipios; cuando los reglamentos, manuales, circulares, etc. de cada uno de los Municipios reflejan la realidad imperante en ellos y se constituyen en instrumentos de apoyo y no en entelequias y sofisticaciones incumplibles e incompatibles con la capacidad y aptitud económica, política, social y cultural de sus habitantes; y, en suma, cuando en prácticas y procedimientos internos, en relaciones administrativas y de poder con otros niveles de gobierno, y en el trato cotidiano con los ciudadanos, se han plasmado los principios y móviles - que se han reservado a los Municipios para su eficacia técnica, administrativa, política y social.

En este ingente proceso de modernización municipal debe tenerse - mucho cuidado para no confundir -como ya se dijo- modernidad con sofisticación y para no privilegiar a la eficiencia administrativa, en la misma considerada, olvidándose de sus resultados efectivos y mensurables en bien de la ciudadanía. No pensamos que lo modernización municipal

pal sea sinónimo de complejidad y aparato. Antes de todo ha de procurarse que se reasuman con practicidad las atribuciones recuperadas y las funciones de nueva asignación. Todo el proceso de instauración del Municipio como dínamo democratizador y descentralizante tiene que ver con la racionalidad pero ésta no debe colocarse ni aparte ni por encima de aquellos propósitos. No pensamos que para resolver el problema de la modernización municipal, habida cuenta del papel del Municipio en la situación actual, baste con ajustarla a un concepto de "racionalidad weberiana"; estimamos que más que la eficiencia (a altranza y al "interior") lo que importa es la eficacia, pero no cualquier tipo de eficacia, sino la eficacia social, la que impacta directa y positivamente a la sociedad y coadyuva a resolver su problemática desde la presente en su cotidianidad hasta la que impide su transformación en factor y agente del cambio económico y social.

Planteados de esta forma los imperativos, la urgencia y los obstáculos de la modernización municipal, tendríamos que buscar los medios para su realización, sin olvidar que frente a nosotros se extiende una infinita gama de realidades, posibilidades y peculiaridades diseminadas en 2,378 Municipios que cubren el territorio nacional. Así pues, de entrada debe estarse en desacuerdo con toda pretensión modernizante que se incline por la adopción de un "modelo nacional", toda vez que esta fórmula estaría destinada al fracaso por carecer de una aproximación - auténtica con las realidades a las que se aplicaría.

En este sentido - de la diversidad de dimensiones - creemos que lo más viable sería considerar en cada etapa de proceso sólo la problemática y peculiaridad de un estado (en cada caso) y, aún así, proceder a un intento de tipología regional que obtuviera de la legislación, reglamentación e instrumentos técnicos y administrativos, el apoyo requerido por sus funciones y no un efecto esclavizante causado por la sofisticación excesiva, entendida como modernización.

CONCLUSIONES

- 1.- En primer lugar el crecimiento urbano de las ciudades, según ya lo han señalado algunos autores como: Gabino Frafa y Miguel Acosta - Komero, rompe con muchos de los criterios históricos en relación al Municipio y a su Gobierno, pues ya no es la relación familiar y el caso urbano de una ciudad, sino una serie de polos de habitación con urbados y no solo esto, sino también áreas de comercio, industrias, que se van extendiendo en lo que podríamos llamar la mancha urbana - sobre áreas agropecuarias y forestales, y la integración de zonas - metropolitanas conurbadas en varios Municipios.

- 2.- La convivencia vecinal en este aspecto a nivel general, parece ya - no darse en esas grandes ciudades, no obstante los ensayos que se - han realizado para establecer una tipología municipal de existencia de pequeños Municipios que no tiene realmente vida autónoma propia - en el más amplio sentido, es uno de los problemas más grandes que - confrontan nuestro sistema municipal y cree que habra necesidad de alguna manera, de crear consciencia tanto a nivel municipal como de entidades federativas, de la necesidad y convivencia de integrar a los diversos Municipios y a sus servicios públicos.

- 3.- Considero que entre los fines más importantes del artículo 115 Cons titucional, destacan los siguientes:
Alcanzar una más justa distribución del poder público como contrs-
peso del negativo centralismo político;
Lograr un más amplio y sano desarrollo de las comunidades políticas
naturales.
Hacer de la institución del Municipio Libre el más eficaz detonador
de la descentralización;
Rehabilitar la dignidad del Municipio para convertirlo en el prota-
gonista más importante del desarrollo nacional y, por último;

Hacer del Municipio el instrumento más idóneo para acrecentar y - perfeccionar la solidaridad social y la democracia como forma de gobierno, estilo de vida y vocación humana.

- 4.- Comprobar que las reformas y adiciones del artículo 115 de la Constitución general de la República, fuerón incorporadas plenamente - a las consituciones locales, a más tardar el 17 de Marzo de 1988.
- 5.- Revisar las leyes federales y las locales de cada entidad, para - comprobar que dentro del mismo lapso se ha procedido a reformarlas y adicionarlas para adecuar sus disposiciones a las prevenciones - del nuevo artículo 115 de la Constitución Federal.
- 6.- Verificar las legislaturas estatales hayan expedido en cada caso - las bases normativas en que se enmarque la expedición de los reglamentos municipales, bandos de policia y buen gobierno, y las circulares y disposiciones administrativas por parte de los respectivos ayuntamientos.
- 7.- Revisar si los ayuntamientos de cada entidad han expedido, cuando- menos bando de policia y buen gobierno, reglamento interior del - ayuntamiento, reglamento de administración municipal, reglamento - de servicios públicos de agua potable y alcantárillado, limpia, - mercado, panteones, rastros, parques y jardines de seguridad públi- ca y tránsito, así como los de establecimientos industriales, expendios de carbón y leña, de divisiones de espectáculos públicos, de anuncios y letreros y de cantinas, depósitos y expendios de cervaza y bebidas alcoholicas entre otros.

CITAS BIBLIOGRAFICAS

- (1) Faya Viesca, Jacinto : Visión Histórica del Municipio como Institución Política, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal No. 4, Ed. I.N.A.P., México, 1981, p.30.
- (2) Ochoa Campos, Moisés: Revolución del Municipio Mexicano, Fortalecimiento del Municipio, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal Nos. 16 - 17, Ed. I.N.A.P. México, 1984--1985, p.23.
- (3) Idem. p.25.
- (4) Tena Ramírez, Felipe: Leyes Fundamentales de México, Ed. Porrúa, S.A., México, 1976, p. 59.
- (5) González, Ma. del Refugio : Debates sobre el Régimen del Municipio en México en el Siglo XIX. En Ruíz Massieu, José Francisco y Valadéz, Diego Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa S.A., México, 1983, p.201.
- (6) Ibidem.
- (7) Idem. p.204.
- (8) Organos originales creados por esta constitución, que eran a la vez órganos legislativos y administrativos y que han sido tomados como referencia para señalarlos como antecedentes del régimen federal mexicano. Véase al respecto : Benson, Nettie Lee, "La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano". 2a. Edición, Cámara de Diputados. LI Legislatura. 1980.

- (9) Burgoa Orihuela, Ignacio: Derecho Constitucional Mexicano, Ed. - Porrúa, S.A., México, 1984. p. 881.
- (10) Tena Ramírez, Felipe: Op. cit., p. 23.
- (11) De la Torre Villar, Ernesto: La Constitución de Apatzingán y los Creadores del Estado Mexicano, Ed. U.N.A.M., México, 1978.p.38.
- (12) Burgoa Orihuela, Ignacio: op. cit., p. 882.
- (13) Tena Ramírez, Felipe: op. cit., p. 155.
- (14) González, Ma. del Refugio: op. cit., p. 205.
- (15) Burgoa Orihuela, Ignacio: op. cit., p. 882.
- (16) González, Ma. del Refugio: op. cit., p. 882.
- (17) Este importante documento legal puede consultarse en Partido Revolucionario Institucional, "Documentos Básicos de la Reforma, 1854 -1875" Tomo I 2a. Edición, mayo 1982, p.p. 246-250.
- (18) González, Ma. del Refugio: op. cit., p.p. 209-210.
- (19) Idem. op. cit., p. 210.
- (20) Un análisis más cuidadoso del debate relativo a la forma de gobierno del Distrito Federal en el seno del Congreso Constituyente de 1856, puede encontrarse en Gutiérrez Salazar, Sergio Elías y Solís Acero, Felipe. "Gobierno y Administración del Distrito Federal en México", Ediciones I.N.A.P., México, 1985.

- (21) Faya Viesca, Jacinto: "Antecedentes y Actual Estructura del Municipio Mexicano, en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Nos. 8-9, Ed. I.N.A.P., México, 1983, p. 68.
- (22) Este muy importante voto del diputado José María Castillo Velasco puede consultarse íntegro en Partido Revolucionario Institucional, Documentos Básicos de la Reforma, 1854-1875, Tomo I, México, 1982, p.p. 221-225.
- (23) Moreno, Daniel: Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Pax-México, 1976, p. 382.
- (24) Tena Ramírez, Felipe: Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, S.A., México, 1976, p. 565.
- (25) Burgoa Orihuela, Ignacio: op. cit., p. 883.
- (26) Serra Rojas, Andrés: Derecho Administrativo, Vol. I., Ed. Porrúa S.A., México, 1976, p. 565.
- (27) Martínez Cabañas, Gustavo: La Administración Estatal y Municipal de México, Ed. I.N.A.P.-CONACYT, México, 1985, p. 127.
- (28) Secretaría de la Presidencia, "México a través de los Informes - Presidenciales, La Ciudad de México", Tomo 16, Vol. I., México, 1976, p.p. 473-493.
- (29) Idem., p.p. 494-503.
- (30) Tena Ramírez, Felipe: Derecho Constitucional Mexicano, op. cit., p. 155.
- (31) Secretaría de la Presidencia, Vol. II. p. 412.

- (32) Gutiérrez Salazar, Sergio Elías y Solís Acero, Felipe: op. cit., p. 69.
- (33) Carpizo, Jorge: Evolución y Perspectivas del Régimen Municipal - de México, en Ruíz Massieu, José Francisco y Valadéz, Diego, Ed. I.N.A.P., México, 1983., p. 234.
- (34) Rodríguez, Ramón: Derecho Constitucional, Reimpresión Facsimilar de la Segunda edición original de 1875, U.N.A.M., Coordinación - de Humanidades, México, 1978., p. 228.
- (35) Tena Ramírez, Felipe: Derecho Constitucional Mexicano. op. cit., p. 154.
- (36) Partido Revolucionario Institucional: Textos Revolucionarios, T. R. 02, Pronunciamientos Liberales de Precursores de la Revolución Mexicana: 1903-1911, Edición Conmemorativa del 75 Aniversario de la Revolución Mexicana, 1985, p. 21.
- (37) Ibidem.
- (38) Partido Revolucionario Institucional: Textos Revolucionarios. T. R. 06, Manifiestos Antirreeleccionistas 1909-1911, Op. cit., p.8.
- (39) Idem., p. 23.
- (40) Tena Ramírez, Felipe: "Leyes Fundamentales de México", op. cit., p.p. 733 -734.
- (41) Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, Zapata y el Municipio, México, 1982., p. 5.
- (42) Idem., p. 7.

- (43) Idem., p. 8.
- (44) Burgoa Orihuela, Ignacio: op. cit., p. 884.
- (45) Carpizo, Jorge: op. cit., p.p. 234-235.
- (46) Burgoa Orihuela, Ignacio: op. cit., p.p. 234-235.
- (47) Ruíz Massieu, José Francisco: El Nuevo Artículo 115 Constitucional, Revista de Investigaciones Jurídicas No. 6, Escuela Libre - de Derecho, México, 1983, p. 442.
- (48) Ulloa, Bertha: La Constitución de 1917, en Historia de la Revolución Mexicana, Tomo 6. 1914-1917, El Colegio de México, México, - p. 496.
- (49) Ibidem.
- (50) Carpizo, Jorge: op. cit., p. 235.
- (51) Tena Ramírez, Felipe: Leyes Fundamentales de México, op. cit., - p. 757.
- (52) H. Congreso de la Unión: Cámara de Diputados, LI Legislatura, Los Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones, Tomo VIII, Segunda Edición, Manuel Porrúa, S.A., Librería, - México, 1978., p. 310.
- (53) Ibidem.
- (54) Idem., p.p. 314 y 315.
- (55) Idem., p.p. 318.

- (56) Idem., p. 330.
- (57) Idem., p. 333.
- (58) Idem., p. 336.
- (59) Idem., p. 362.
- (60) Ibidem.
- (61) Exposición de motivos correspondiente a la Iniciativa de Reformas y Adiciones al artículo 115, Junta 3.
- (62) De la Torre Villar, Ernesto: La Constitución de Apatzingán y los Creadores del Estado Mexicano, Ed.U.N.A.M., México, 1978. p. 38.
- (63) Diario de los Debates del Constituyente de 1917.
- (64) Plan de Desarrollo 1983-1988 Introducción p. 19.
- (65) Artículo 2o. Transitorio, Párrafo lo., del Decreto aprobatorio - de las Reformas y Adiciones al artículo 115 Constitucional.

I N T R O D U C C I O NCAPITULO PRIMEROGENESIS MUNICIPAL.

	Pags.
A.- Los Primeros Pasos del Municipio	6
B.- La Roma Imperial y sus Municipios	8
C.- El resurgimiento Municipal de la Edad Media	11
D.- La Comunidad Local y el Municipio	12
E.- Raíces Democráticas en el Municipio	13
F.- Nacimiento del Municipio en México	14
G.- México y la Diversidad de sus Municipios	19
H.- El Marco Municipal Mexicano y sus Diversos Conflictos ..	20

CAPITULO SEGUNDOANALISIS HISTORICO-JURIDICO DE LA BASE CONSTITUCIONAL MUNICIPAL.

A.- Constitución de las Cortes Españolas de 1812	25
B.- Ignacio López Rayón y la Constitución	27
C.- Sentimientos de la Nación de Morelos	28
D.- Normatividad Política Provisional del Primer Imperio ...	29
E.- La Nación Mexicana y la Constitución de 1823	31
F.- La Constitución Federal de 1824	31
G.- Constitución de 1835 y sus Principales Bases	31
H.- Las Siete Leyes y el Centralismo	32
I.- Bases Constitucionales de 1843	34

CAPITULO TERCEROANALISIS HISTORICO-JURIDICO DE LA BASE CONSTITUCIONAL MUNICIPAL,
SEGUNDA PARTE.

	Pags.
A.- Estatuto Orgánigoc Provisional de la República Mexicana de 1856.	37
B.- Análisis de la Constitución de 1857.	39
C.- El Segundo Imperio y el Municipio	42
D.- Etapa Porfirista	45
E.- Movimiento Social de 1910	48
F.- El Municipio como Bandera Revolucionaria	51
G.- Congreso Constituyente de Querétaro	56
H.- El Municipio Contemporáneo	63

CAPITULO CUARTOEL MUNICIPIO EN LA ACTUALIDAD.

Generalidades de la Modernidad Municipal	70
CONCLUSIONES	81
Citas Bibliográficas	83
Indice	89