



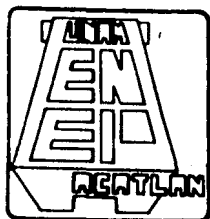
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

"ACATLAN UNADMON"

ACTUALIDAD DEL MUNICIPIO EN MEXICO

**TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA
EVARISTO RIOS ROMERO**



MEXICO, D. F.

1986



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis 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.

ACTUALIDAD DEL MUNICIPIO EN MEXICO

INTRODUCCION

I. BREVE EVOLUCION HISTORICA

	Pág.
1. Orígenes Remotos	1
2. Grecia y Roma.	2
3. México Pre-Colonial.	14
4. La Organización Municipal en España.	25
5. El Municipio en América.	31
6. México Colonial.	34
7. Participación en el Movimiento Precursor de la Independencia de México.	60

II. EL MUNICIPIO MEXICANO EN EL SIGLO XIX EN LOS TEXTOS CONSTITUCIONALES.

1. Constitución Política de la Monarquía Española (1812).	75
2. Constitución de Apatzingán	84
3. Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano (1824).	87
4. Bases Segunda y Quinta del Plan de la -- Constitución Política de la Nación Mexicana (16 de mayo de 1823).	89
5. Acta Constitutiva de la Federación	91
6. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos 1824	93
7. Reglamento Municipal del Estado de Durango 1826.	95
8. Bases Constitucionales de la República Mexicana (1835).	98
9. Constitución de 1836	99
10. Bases Provisionales de 1853.	105
11. Estatuto Orgánico Provisional (1856)	106
12. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos 1857	107
13. Estatuto Provisional del Imperio (1865).	112
14. Régimen de Porfirio Díaz	117

III. LA REVOLUCION MEXICANA Y EL CONGRESO CONSTITUYENTE 1916-1917, REFERENTE AL MUNICIPIO.

1.	Programas de los Partidos Políticos	
	a) Partido Liberal Mexicano (1906) . . .	120
	b) Club Organizador del Partido Democrático (1909)	122
	c) Centro Anti-Reeleccionista de México (1909)	123
	d) Partido Nacionalista Democrático - - (1909)	126
2.	Los Planes Revolucionarios	
	a) El Plan de San Luis (1910)	125
	b) Plan Político-Social (1911)	126
	c) Plan de Texcoco (1911)	126
	d) Plan de Ayala (1911)	126
	e) Plan de Chihuahua (1912)	127
	f) Plan de Guadalupe (1913) y las Adicciones al mismo (1914)	127
3.	Ley del Municipio Libre (26 de diciembre de 1914)	129
4.	Mensaje y Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza en el Congreso Constituyente (1916-1917)	132
5.	El Dictamen que presentó la Segunda Comisión de Constitución, referente al Artículo 115 y la Discusión.	134
6.	La Discusión de la Fracción II del Artículo 115 Constitucional en el Congreso Constituyente (1916-1917)	136

IV. EL MARCO CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO Y LAS ADECUACIONES DEL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION DE 1917.

1.	Análisis de los Artículos 3o., 5o. párrafo IV, 27 párrafo tercero y Fracción VI, 31 Fracciones II, IV, 35 Fracciones I, - II, 36 Fracciones I, III, IV, V, 41 último párrafo, 73 Fracciones XXV, XXIX último párrafo, XXIX-C, 108 último párrafo, - 117 Fracción VIII segundo párrafo, 123 - Fracciones XXV y XXVI y 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	154
2.	Las Reformas y Adiciones al Artículo 115 de la Constitución General de la República.	
	a) Primera 20-VIII-1928	170
	b) Segunda 29-IV-1933	172
	c) Tercera 8-I-1943	176
	d) Cuarta 12-II-1947	176
	e) Quinta 17-X-1953.	178
	f) Sexta 6-II-1976.	180
	g) Séptima 6-XII-1977	183
	h) Octava 3-II- 1983	192
3.	Las Iniciativas de Reformas que no prosperaron referente al Artículo 115 Constitucional	197

V. EL NUEVO ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL Y LA REFORMA MUNICIPAL.

1.	Los Pronunciamientos del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, como candidato a la Presidencia de la República por el Partido Revolucionario Institucional.	218
2.	Mensaje de Toma de Posesión como Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. - lo. de diciembre de 1982.	225

	Pág.
3. Análisis de la Iniciativa de Reformas y Adiciones al Artículo 115 Constitucional.	227
4. El Proceso Legislativo de la Iniciativa Presidencial del Artículo 115 Constitucional, en el H. Congreso de la Unión.	
a) En la H. Cámara de Senadores de la República.	235
1. Dictámen.	251
2. Debate.	266
b) En la H. Cámara de Diputados	268
1. Dictamen.	268
2. Debate.	270
3. Las Tesis sustentadas de los Partidos Políticos, en la H. Cámara de Diputados.	271
5. Análisis de las 10 Fracciones que comprende el Artículo 115 Constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983	288
6. Las Constituciones Estatales y las Leyes Orgánicas Municipales.	316
7. La Reglamentación Municipal.	336

VI. LA DIMENSION ELECTORAL DEL MUNICIPIO MEXICANO

1. Nuestro Sistema Representativo	362
2. La Representación y la Elección.	366
3. La Elección en los Municipios.	376
4. El Voto Femenino (Reforma Constitucional de 1947)	377
5. La Reforma Política de 1962.	383
6. La Reforma Política de 1977.	389
7. La Reforma Política de 1982 y La Fracción VIII, último párrafo, del Artículo 115 Constitucional.	397

VII. CONCLUSIONES

Perspectivas del Municipio en México	414
BIBLIOGRAFIA.	431

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

El hombre ha nacido para vivir en sociedad y to da tendencia que pretende alejarlo de ella, es contraria a su naturaleza; por lo mismo, el Municipio antes de ser una creación legal, es una creación social al ser obra -- del hombre, al agruparse en unión de varias familias para organizarse y hacer frente a la problemática regional y - satisfacer sus principales necesidades. Al tomar vida ju rídica el Municipio, la ley lo ordena y estructura, a - - efecto de que ya como una institución quede vigente en - el marco jurídico, político y social respectivo, de un -- verdadero y real estado de derecho.

El Municipio, como sociedad natural asentada en una porción territorial bajo un gobierno, constituye la - primera forma de organización política del hombre para sa tisfacer necesidades propias y de conjunto, con objetivos definidos en la estructura del poder, bajo la relación -- mando-obediencia. Por ello, el Municipio es considerado como el primer nivel de gobierno y como la base de la es tructura político-administrativa y de la división territo rial del Estado Mexicano, por ser el primer contacto demo crático del ciudadano con sus gobernantes y con los asun tos públicos.

La democracia, según Hermann Heller, es una for ma de gobierno en donde la estructura del poder parte de abajo hacia arriba, de tal suerte que visto así el Municí pio en su esencia, es un gobierno democrático, al partici par el pueblo en la elección de los miembros del Ayunta-- miento.

II.

El Municipio se gobierna y se administra a través del Ayuntamiento, que es un órgano colegiado compuesto por un Presidente Municipal, Síndicos y Regidores, - electos de manera directa por el pueblo. El Ayuntamiento es la máxima autoridad del Municipio y tiene facultades - legislativas, administrativas, financieras y políticas, - principalmente, en relación a la Autonomía Municipal que la Constitución Federal reconoce al Municipio en la esfera de su competencia.

El Presidente Municipal es el órgano ejecutor de las resoluciones del Ayuntamiento, los Síndicos se encargan de fiscalizar la Hacienda Municipal y los Regidores auxilian a la buena marcha de la administración municipal.

Este trabajo lo he denominado "Actualidad del Municipio en México"; desarrollado a lo largo de seis capítulos, con sus correspondientes notas y citas, terminando con sus respectivas conclusiones y bibliografía.

En el Capítulo Primero, tratamos las primeras formas de organización política del hombre, encontrando ya al Municipio en sus orígenes más remotos, hasta llegar a su integración en México.

En el Capítulo Segundo, hablamos de la evolución del Municipio, a través de los principales documentos constitucionales, que tuvieron vigencia hasta el régimen de Porfirio Díaz.

En el Tercer Capitulo, se hace una vinculación entre los diversos planes y programas acerca del Municipio, surgidos a lo largo del movimiento revolucionario mexicano, hasta llegar a su culminación en el Congreso Constituyente en Querétaro de 1916-1917, no sin antes ver el antecedente directo del Artículo 115, en la Ley del Municipio Libre de 1914; siendo debatido con pasión el tema del Municipio en dicho Congreso Constituyente.

En el Capitulo Cuarto, se hace un análisis del marco jurídico constitucional del Municipio; además de las diversas reformas que ha sufrido el Artículo 115, a partir de la vigencia de la Constitución de 1917, hasta la actualidad, mencionando por último las iniciativas de reforma que no prosperaron.

En el Capitulo Quinto, se realiza un profundo estudio de las últimas reformas hechas al Municipio en 1982-1983 en el actual régimen, tomando en cuenta los planteamientos realizados en campaña por el actual Presidente de la República, Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, así como su mensaje de toma de posesión, la iniciativa correspondiente de reformas y adiciones al Artículo 115 Constitucional, hasta llegar al proceso legislativo en el seno del Congreso de la Unión; comentando además las diez fracciones de dicho precepto constitucional, terminando con la integración de las referidas reformas a la Legislación Estatal y Municipal.

En el Capitulo Sexto, se lleva a cabo una investigación político-electoral del sistema representativo mu

nicipal, con sus respectivos antecedentes, culminando con el principio de representación proporcional en la integración de los Ayuntamientos.

La presente investigación no pretende de ninguna forma agotar en sus extremos, el tema tan apasionado del Municipio. Sin embargo, he procurado tratar de dejar plasmado bien claro, su origen, su evolución histórico-constitucional, hasta sus últimas reformas de 1982-1983, que más que una panacea, hacen una realidad nacional en los 2,378 Municipios existentes en la actualidad.

I. BREVE EVOLUCION HISTORICA

1. Orígenes Remotos

Desde los albores de la humanidad, el hombre ha tenido conciencia de la necesidad de agruparse actuando frente a otras especies, para su conservación; los grupos más primitivos tuvieron cierta organización y cierto principio de orden encaminados a mantener la integridad, la salud, la unidad y la permanencia del grupo.

La comunidad es de origen natural y la sociedad es creación o acción individual voluntaria y racional del hombre.

La familia es el grupo elemental que ha dado lugar al nacimiento de grupos más complicados.

Se entiende que la forma de vivir de los hombres en un principio, consistía en apoderarse de las cosas que necesitaba; esta etapa era la del salvajismo, donde la actividad era nómada.

Después vino una etapa llamada barbarie, que se caracteriza porque el hombre ya tiene un asiento fijo y por el surgimiento de la agricultura.

La organización de esta etapa, fue lo que se llamó horda y con el paso del tiempo se conoció como gens.

En los clanes, estaban presentes las relaciones de parentesco; con el conjunto de clanes se formaban las tribus.

La agricultura facilitó el crecimiento de la población, y dió lugar a una división de trabajo; y así se origina un grupo organizado, que más tarde da lugar al Municipio.

Ya constituidas las aldeas, sucedía que había alguna que era más importante; esa aldea en el futuro se convertía en la capital.

El Municipio, si bien, no en forma jurídica, pero sí en forma natural, aparece cuando el hombre se hace sedentario, conforme los primeros asentamientos y siente la necesidad de organizarse.

El Maestro Ochoa Campos⁽¹⁾, nos dice que: "El Municipio es un efecto de la sociabilidad como tendencias ésta a institucionalizar las relaciones sociales.

Se produce como medida mediata, agrupación natural y como inmediata, unidad sociopolítica funcional, aglutinada en forma de agrupación local. Es fuente de expresión de la voluntad popular y en consecuencia, atiende a sus fines propios como institución y a los de sus componentes como asociación de éstos".

Por otra parte, Virgilio Muñoz y Mario Rufz Massieu⁽²⁾, afirman que el Municipio primero es de tipo "natural" y posteriormente se transforma en político o institucional. En este sentido opinan que: "el Municipio nace como una forma natural, inconscientemente, de unión entre los seres humanos -- que se aglutinan, como un medio de protección y subsistencia, así como para llevar a cabo en forma colectiva los fines que le son necesarios. Desde luego, dicho agrupamiento vecinal tiende a la complejidad y, por lo mismo, a institucionalizarse, dando con ello paso al Municipio institucional o político en su connotación más amplia".

Como nos define el Maestro Mario Moya Palencia⁽³⁾, - "la evolución de las diversas formas de asociación: el clan, - de sentido ritual, la patria de carácter militar y la tribu, de carácter político. Cuando las resoluciones sociales de estos grupos se instituyen en un área geográfica determinada, - aparece el germen municipal".

Por lo anterior, deberemos entender que el hombre, - en sus primeros intentos, se agrupa en forma natural para defenderse mejor de todos los elementos que actuaban contra la comunidad. Más adelante esta agrupación se instituye en su primera fase, teniendo como primeros nexos sociales los de la familia y el parentesco.

Finalmente, se convierte el lazo familiar en lazo político; estableciendo en definitiva el Municipio político.

"(1) Ochoa Campos, Moisés, La Reforma Municipal, Editorial Porrúa, México, D.F., Tercera Edición, 1979, p. 29.

"(2) Muñoz Virgilio y Rufz Massieu Mario, Elementos Jurídico-Históricos del Municipio en México, Editorial UNAM, México, D.F., 1979, p. 17.

"(3) Moya Palencia, Mario, Las Constitucionales, Editorial UNAM, México, D.F., 1978, p. 36

2. Grecia y Roma

Grecia:

El Municipio en Grecia, se conocía como Demos, la organización en los grupos primitivos griegos es a base de núcleos ligados por lazos familiares y religiosos. La organización estaba basada en la Gens.

El conjunto de genes, formaba la patria, la unión de éstas formaban las tribus, que tenían un carácter militar, político y de vida colectiva.

En estos grupos el gobierno se lleva a cabo por decisiones mayoritarias; había un ambiente de autonomía, de libertad y de democracia, evitando así caer en el despotismo.

Aquí se puede hablar de un tipo de pre-municipio. El Municipio cobra vida cuando de este estado primitivo se pasa a un estado superior, al existir ya la Polis o Ciudad.

Ya establecido el Municipio, se dan hechos de un carácter en relación con el gobierno de una ciudad o comunidad urbana. Sin embargo, persistía el sentido religioso y familiar. Se estableció una organización en relación con los apátridas y extranjeros, esto debido a que se dieron luchas entre los miembros de la gens y los inmigrantes que carecían de derechos.

En Grecia debemos observar dos estados representativos: Esparta y Atenas.

Con respecto a Esparta podemos describir a sus autoridades según Petrie:

"A) Dos reyes de carácter hereditario;

B) Un Consejo o "Gerusia" formado por veintiocho miembros no menores de sesenta años y elegidos de nobles familias;

C) Una Asamblea o "Apella", integrada por espartanos de treinta años o más y presidida por el Eforos. Sólo aprobaba o reprobaba las propuestas pero no discutía en la Asamblea.

D) Cinco Eforos, de elección popular que duraban - un año en el cargo; tenían como función gobernar, pues como - dice Petrie: "Ejercer una inspección general y superior sobre la moral y la disciplina del estado, así como sobre la vida y conducta de los demás Magistrados y aún de los reyes. Dos de ellos acompañaban al rey en la guerra, en calidad de observadores, aunque no intervinieran en sus manejos militares. Conducen las negociaciones con los demás estados, reciben las em bajadas extranjeras y, además, poseen en ciertos casos jurisdicción en la justicia civil".

El eforato es un antecedente municipal por su elección popular y por sus funciones ejecutivas.

Así, Atenas, como cuna por excelencia de la democracia, tenía sus autoridades como sigue, según Petrie:

- "a) El Rey;
- b) El Polemarco o Comandante Militar; y
- c) El Arconte.

Estas tres personalidades formaban un triunvirato - electo de por vida, pero en el siglo VIII quedó restringida - su función a 10 años y poco después a sólo un año.

E) El Colegio de nueve Arcontes, cuya función es - vigilar las leyes y ejercían el cargo por un año.

F) El Consejo del Areópago, vigilaba la elección - de los Arcontes y también velaba el cumplimiento de las le-- yes.

G) La Ecclesia o Asamblea Pública, en la cual se - discutían y votaban las cuestiones con quórum de 6,000 ciudadanos y la presidían los pritanos.

Los nueve Arcontes, designados por sorteo, siendo 3 de ellos (el Rey, el Polemarco y el Arconte), los más impor-- tantes. Los otros 6 o Arcontes Menores, se denominaban Tesmo tetes, que atendían asuntos de carácter judicial y legal.

No cabe duda que desde la perspectiva que nos ocupa,

el Colegio de los Arcontes tiene una similitud con el eforato espartano, en base a las funciones administrativas de los funcionarios de cada Cuerpo Colegiado." (4)

El Maestro Moya Palencia (5) nos dice referente a los Demos, lo siguiente: "Solón dividió a la sociedad en gens o gentes, fratias y tribus y clístenes, consumó la reforma de Solón repartiendo al pueblo en nuevas tribus divididas en Demos. Estos son el origen del primitivo municipio urbano, con razón se ha llamado a la ciudad griega un estado municipal o una ciudad-estado".

De la siguiente forma, Federico Engels (6) en su obra "El Origen de la Familia", toda el Atica quedó dividida en cien Municipios o Demos, los ciudadanos Demotas, habitantes en cada Demo, elegían al jefe o demarca y su tesorero, así como también 30 jueces con jurisdicción para resolver asuntos de poca importancia."

Por otra parte, el Maestro González Posada (7), asienta que "La figura del Municipio como régimen de subordinación, parece dibujarse en los demás que, con relación a la administración de Atenas es una municipalidad subsidiaria".

En la organización del gobierno local, los atenienses se dividían en unos cien Demos (barrios o distritos). Estos Demos eran unidades del gobierno local; la pertenencia a ellos era hereditaria, y aunque un ateniense se trasladase de una localidad a otra, seguía siendo miembro del mismo Demos - su función más importante era la de presentar candidatos para los diversos cuerpos en los que se desarrollaba el gobierno central.

El sistema era una combinación de elección y sorteo, los demás elegían candidatos en número aproximado a su tamaño y la suerte designaba a los que habían de ocupar los puestos. Había además un grupo de 10 generales elegidos no por sorteo,

"(4) Petrie, A., Introducción al Estudio de Grecia, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1978, pp. 17-18.

"(5) Moya Palencia, Mario, Temas Constitucionales, Op.Cit., p.36.

"(6) Carlos Marx y Federico Engels, Obras Escogidas, Edit. Progreso, Moscú, P. 563.

"(7) González Posada, Adolfo, El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna, Edit. Madrid, Victoriano Suárez, 1936, p. 36, citado por Monroy Alemán Omar ¿Existe la Autonomía del Municipio en México? Tesis Profesional, ENEP-Acatlán, México, D.F., 1981, p. 91.

sino por elección directa y que eran además reelegibles en sucesivas elecciones, estos generales tenían gran influencia en las decisiones de la Asamblea y el Consejo.

La tarea efectiva del gobierno se centralizaba en el Consejo de los Quinientos; pero 500 era un número bastante grande para la tramitación rápida de todos los asuntos, funcionando entonces de la siguiente manera:

Cada una de las diez tribus en las que estaban divididos los atenienses, daba a 50 de los miembros del Consejo y los 50 miembros de cada tribu actuaban durante la décima parte del plazo anual del ejercicio del cargo. Este Comité de 50, junto con un consejero por cada una de las 9 tribus a las que no tocaran, de momento pertenecían a él; tenía el control real y tramitaban los asuntos en nombre de todo el Consejo.

Se escogía por sorteo entre los 50, un Presidente - por cada día y a ningún ateniense podía corresponderle este honor más de un día en toda su vida. El Consejo estaba encargado del importante deber de proponer a la consideración de la asamblea general de ciudadanos, las medidas que consideraba oportunas.

El Maestro Ochoa Campos, nos dice: "Que Grecia - - fue la que aportó a la historia esa nueva institución: La Polis. o sea la ciudad, en donde aparece el ciudadano con derechos civiles y políticos, agrupados en Demos (Municipios)".

Más adelante nos dice que: "El estado municipal en Grecia, fijó el concepto de autonomía local, vigente aún en nuestra época, que a su vez el derecho de ciudad dió paso a la igualdad civil y política, desintegrando a la gens y creando el nuevo régimen familiar, apareció el sufragio como expresión prístima de la soberanía popular y el interés público -- substituyó a las prescripciones religiosas".

Por lo tanto, "Los derechos políticos en Grecia, desembocaron en nuevas magistraturas de carácter democrático, -

tales como los receptores de cuentas, los responsables de los mercados y los encargados de las funciones de policía. Al mismo tiempo se cimentó la organización fiscal, en materia de ingresos y egresos".

En resumen, el citado Maestro nos dice: "Que a Grecia le debemos las primeras lecciones cívicas, con la dedicación de los ciudadanos a los deberes públicos, no obstante -- que ésto implicó, entonces, una razón para hacer indispensable la esclavitud". (8)

Roma:

Trasciende la Ciudad-Estado de Grecia, para abrir paso a un Imperio.

Durante la historia de Roma, hubo continuos conflictos entre Patricios y plebeyos, ya que los primeros se reservaban todos los derechos civiles y políticos por haber sido los fundadores, los demás gravitaban en calidad de clientes y esclavos.

En los primeros tiempos Roma se gobernó por Reyes, pero el verdadero poder estaba agrupado en el Senado.

Desaparecida la monarquía, se estableció la República, quedando así frente a frente patricios y plebeyos.

Durante la época de Servio Tulio, se hizo una reforma que motivó cambios en las instituciones: se establecieron 5 clases y el gobierno funcionó por centurias, desapareciendo las curias.

Las nuevas agrupaciones se hicieron por fortunas y no por lazos de sangre.

El crecimiento de la población romana, exigió transformación en las instituciones de gobierno para que los plebeyos pudieran participar y tener responsabilidad en el manejo de la cosa pública, que en un principio correspondía únicamente a los ciudadanos romanos.

"(8) Ochoa Campos, Moisés, La Reforma Municipal, Op.Cit., p.79.

La figura del Municipio en Roma, fue evolucionando, pero además, en relación con las ciudades que tenían contactos, tuvieron que crear nexos políticos y el reconocimiento de su organización.

La táctica del pueblo romano en sus conquistas, era la de no asimilar totalmente a los ciudadanos y les permitía conservar ciertas instituciones para poder subsistir.

La idea del imperium les hizo concebir a los romanos, la manera de conservar a la ciudad vencida bajo su dominación, bajo su imperium. Así surgió el Imperio Romano. Por esto casi nunca destruyeron a las ciudades sometidas, sino que las dominaron únicamente y lograron su intento valiéndose de un nuevo procedimiento que dió como fruto, más tarde, la aparición de un régimen municipal que se fue generalizando.

"Roma se valió de la fuerza, de la intriga y de su habilidad para ir dominando uno por uno a aquellos Municipios que defendían valerosamente su independencia. Hubo casos en que varias ciudades se aliaron para defenderse. Por mucho que estas confiaran en sus propias fuerzas, no era posible que dejase de llegar un momento en que conocieran lo que las perdía el aislamiento.

"Los súbditos, dediti, eran los que habiendo pronunciado la fórmula de deditio, entregaron al pueblo romano sus personas, sus murallas, sus tierras, sus aguas, sus casas, sus templos sus dioses. No sólo habían renunciado, pues, a su gobierno municipal, sino también a todo lo que más amaban los antiguos, estos, su religión y su derecho privado".

"Había otra categoría, los alidos o socii. Fustel de Coulanges nos dice a este respecto⁽⁹⁾: A éstos se les trataba menos mal. Y detalla la organización que guardaban: "el día que ingresaban en la dominación romana se estipulaba que conservarían su régimen municipal y seguirían organizados en ciudades. Seguirían, pues, conservando en cada urbe una constitución propia, magistraturas, senado, pritaneo, leyes, jueces. La ciudad se reputaba de independiente y no parecía tener otras relaciones con Roma que las de una aliada con su aliada"

⁽⁹⁾ De Coulanges, Fustel, La Ciudad Antigua (Estudio sobre el Culto, el Derecho y las Instituciones de Grecia y Roma, Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1980, Cuarta Edición, p. 277.

"Las ciudades llamadas libres, recibían órdenes de Roma, obedecían a los precónsules y pagaban impuestos a los publicanos; sus magistrados rendían cuentas al gobernador de la provincia, que recibía también la apelación contra sus jueces.

"A las ciudades que conservaron su organización municipal se les llamó Municipios, municipia. Entre ellos había diferentes categorías. Los que tenían el derecho de ciudadanía romana y gozaban de autonomía administrativa se les llamó municipia-foederata. Los que conservaban su organización local sin la completa ciudadanía romana, se les designó municipia cerita. Existió otra categoría de Municipios que tenían en alguna forma la ciudadanía romana pero que no se administraban por sí mismos"⁽¹⁰⁾

Roma no tiene rival en la historia. Italia sirvió de ensayo y luego fue el tipo de la obra: tres medios empleó el Senado para organizarla: 1º Prescindiendo del rigor del derecho de conquista; estableció diversas categorías en las poblaciones y principalmente dos clases de Municipios: los de pleno derecho que gozaban de absoluta autonomía, que se consideraban en lo político y lo civil como una prolongación de Roma y que por regla general estaban en las comarcas cercanas a la capital y los de derecho latino que tenían la autonomía administrativa y la plenitud de los derechos civiles romanos, más no los políticos.

Los diferentes factores que intervenían en la conquista romana y la lucha de las ciudades sometidas por ir obteniendo mayores derechos, motivó con el tiempo, una gran diversidad de categorías en las poblaciones.

Las que tenían un gobierno municipal, recibían, a su vez, diversas modalidades en su organización y gobierno. Se les llamaba, por lo tanto, de varias maneras: appidia, municipia, colonia, prefectura, fora, vici, conciliabula, castella y sus autoridades se denominaban, según nos dice Gómez de la Serna, Duumviri, Quatuoviri, Praefectus, Ediles, Dictator y el concejo municipal Ordo. Estas magistraturas existieron

⁽¹⁰⁾ Ochoa Campos, Moisés, El Municipio, su Evolución Institucional, Colección de Cultura Municipal, Publicaciones del Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera Municipal de Banobras, México, D.F., 1981, pp. 60 a 63.

junto con los jueces, con el senado local y con el pritaneo. - Algunas poblaciones entregaban tributos, otras no pagaban impuestos y también las habían gobernadas por prefectos enviados por Roma.

Fustel de Coulanges dice que después, se distinguían cuatro categorías de poblaciones: "1. Los aliados, que tenían un gobierno y leyes propias, y ningún lazo de derecho con los ciudadanos romanos; 2. Las colonias, que gozaban del derecho civil de los romanos, sin participar de los derechos políticos; 3. Las ciudades de derecho itálico, es decir, las que por favor de Roma habían obtenido el derecho de propiedad íntegra sobre sus tierras, como si estas tierras hubiesen estado en Italia; 4. Las ciudades de derecho latino, esto es, aquellas cuyos habitantes, según el uso antaño establecido en el Lacio, podían convertirse en ciudadanos romanos, tras haber ejercido una magistratura municipal" (11)

El conjunto de funcionarios era conocido como Concilio y sobre estas autoridades estaban las autoridades que aprendían directamente de Roma.

Los elementos del Municipio eran: territorio propio, población, derecho a elegir autoridades, la relativa personalidad jurídica que se les concedía. Los funcionarios representantes de Roma, variaban según el lugar y tiempo.

En Roma surge el Municipio con las siguientes características, como cita Omar Monroy Alemán: (12)

- "a) Tener personalidad jurídica propia, la civitas, sujeta al Imperio;
- b) Existe un núcleo con poder soberano;
- c) Se manifiesta la voluntad popular en asamblea general;
- d) Existe un cuerpo deliberante, la curia, con sus magistrados;
- e) Se tenía un culto común.

"(11) De Coulanges, Fustel, La Ciudad Antigua, Op. Cit., p. 283.

"(12) Monroy Alemán Omar ¿Existe la Autonomía del Municipio en México?, Op. Cit., p. 39-40.

"Las ciudades conquistadas por el Imperio, eran autó-
nomas con la sola responsabilidad de pagar un tributo al con-
quistador que a cambio se les concedía la personalidad jurídi-
ca.

"Los funcionarios municipales se dividían en:

1) Oficios superiores (hombres)

Duunviri: Que se encargan de presidir las cu-
rias, de impartir justicia, y de la administra-
ción municipal.

- Ediles: Responsables de la Policía, del or-
den y de la seguridad pública.
- Cuestores: Cuya ocupación era las finanzas y
la tesorería.
- Censores: Cuya responsabilidad era firmar -
los censos.
- Curador: Que era un revisor de la hacienda
municipal nombrado por el Empera-
dor.
- Defensor Civitatis: Cuya responsabilidad era
defender a los ciudadanos, en es-
pecial a los plebeyos.

2) Cargos inferiores (Munera)

- Estos se encargaban de los diferentes servi-
cios públicos existentes, como eran: baños -
públicos, acueductos, caminos, abastos, merca-
dos, conservación de templos y espectáculos,-
etc.

"Los cargos se ejercían por un año y eran de elección
directa. La asamblea del pueblo era la Comitia Curata que se-
encargaba de asuntos familiares, formada por la Reunión de -
Treinta Curias. La curia o patria se integraba de 10 gens. -
Por otra parte, el Senado lo formaba un grupo de pater-fami- -
lias, cuya extracción era de los nobles y ancianos para asis-

tir al Rey como órgano de consulta" (13).

El funcionamiento de los municipios romanos obligaba a que los vecinos colaboraran con los gastos de la ciudad que se destinaban a la agricultura, a la milicia, a la administración municipal y otros.

La economía de esas ciudades era eminentemente agrícola y por ello existían los pocitos y las alhóndigas donde se almacenaba el grano.

Constantino, hacia el año 313 resta fuerza y poder al Municipio imponiendo un gobernador o intendente que maneja la hacienda en cada región, pero a estas fechas las regiones europeas, dominadas por los romanos anteriores y que se opusieron ante la invasión bárbara, han asimilado la estructura y funcionamiento municipal que lo harán resurgir tiempo después de la caída de Roma en el año 453 D. de C.

El Maestro Moya Palencia (14), nos dice, referente a Roma: "Que dentro de la organización romana, las colonias o prefecturas reciben también el nombre de Municipios". Cicerón define al Municipio Romano como una ciudad que se gobernaba por sus leyes y costumbres, gozaba del fuero de la vecindad romana". Más aparte afirma que el derecho municipal no fue sino el derecho de la ciudad dentro del Estado.

El autor Mommsen citado por Moya Palencia nos explica que al diseminarse por la Península Itálica la ciudadanía, que originalmente sólo pertenecía a Roma, se presentó el problema de la conveniente ordenación de las relaciones entre el Estado Romano y las comunidades de ciudad. Julio César reglamentó las libertades municipales de las ciudades de la Península, restándoles la autonomía relativa que en un principio tuvieron por medio de la Lex Julia Municipalis emitida en el año 45 A. de C."

"(13) Monroy Alemán, Omar, ¿Existe la Autonomía del Municipio en México? Op. Cit., pp. 39-40.

"(14) Moya Palencia, Mario, Temas Constitucionales; Op. Cit. p. 36.

Por otra parte, acerca de Roma el Lic. Burgoa Orihuela ⁽¹⁵⁾, nos explica: "Que la Implicación Jurídico-Política, puede advertirse, no coincide cabalmente con la acepción etimológica de la palabra, que proviene de la conjunción "Manus"- oficio y "Capere"- tomar. Conforme al concepto romano de "Municipio",- este calificativo se adjudicaba a las ciudades conquistadas que habían sido incorporadas al Estado y Cuyos. Por este motivo, se convertían en ciudadanos de Roma, conservando, sin embargo, una cierta libertad interior, el derecho a elegir a sus magistrados y la administración de los negocios generales dentro de los límites jurídicos fijados por las leyes estatales".

Además, nos dice: "Que los habitantes de las ciudades municipales recibían el nombre de "Municipes", a diferencia de las que no habían sido erigidas en municipios, y que se llamaban simplemente "Incolae"-Moradores".

Por otra parte, la Enciclopedia Jurídica Omeba ⁽¹⁶⁾, referente al Municipio en Roma, nos dice lo siguiente: "El Municipio parece haber nacido como consecuencia de la expansión de Roma. Las ciudades conquistadas se incorporaban al Estado Romano, pero sus habitantes carecían de derechos políticos (civitas sine suffragio), aunque debían pagar un tributo que recibía el nombre de Municipio, de Manus (carga), la ciudad constituía un Municipium, que era un sujeto de derecho privado, origen de la persona jurídica, con facultad de adquirir bienes y contraer obligaciones .

"Roma acordó luego otros derechos a los habitantes de las ciudades conquistadas, llegando a caracterizarse el Municipio Romano por la calidad de ciudadanos romanos reconocida a sus habitantes, y por la autonomía administrativa local".

En resumen, por lo que toca al Municipio en Roma, debemos de coincidir con el Maestro Ochoa Campos, quien manifiesta lo siguiente: "Roma aportó antecedentes fundamentales - - - -

"(15) Burgoa Orihuela, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial-Porrúa, S.A., Cuarta Edición, México, D.F., 1982, p. 850.

"(16) Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XIX, Editorial Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, 1964, p. 962.

en el gobierno municipal, sobre todo, con la creación, en el año 386 A. de C., de los ediles curules que, en función de los actuales ayuntamientos, tuvieron jurisdicción administrativa y de policía.

"El derecho transformó las instituciones municipales, las primitivas leyes regularon a los municipios, no habían sido escritas. Fue en la época de Tarquino El Soberbio, cuando Sexto Papyrio las coleccionó en un Código, que fue designado con el nombre de Papyriano. Con su propia legislación, el municipio adquirió un carácter diferente al del estado a que pertenecía, es decir, que precisó sus propias funciones, a pesar de reconocer y acatar las leyes generales del estado". (17)

3. México Pre-colonial

El Maestro Jorge Sayeg Helú, afirma, acerca del México Pre-colonial que: "Desde hace quizá milenios, nos dicen los más notables indigenistas, llegaron a la parte central del actual territorio mexicano, varios pueblos de idioma náhuatl; de sarrollaron varias culturas, entre las que la azteca o mexicana representó el mayor grado de evolución. Estableciéndose en la parte central del continente americano, comprendiendo desde el sur de nuestro país -en especial la Península de Yucatán y - Chiapas-, hasta las actuales Repúblicas de Guatemala, Honduras y El Salvador, llegaron otros grupos; éstos desarrollaron la Cultura Maya. Ambas culturas dan un particularísimo significado a lo que impropiamente ha venido llamándose el México Pre-Hispánico y constituyen " el subsuelo de la moderna nación - que, -como dice el Dr. León Portilla- ha sabido crear lo más valioso que puede poseer un pueblo: su rostro inconfundible". (18)

Tres períodos fundamentales. Los indigenistas en la evolución cultural de los pueblos náhuatl:

a) El preclasico, que comprende desde unos 1500 años antes de nuestra era, hasta unas dos centurias después de - -

"(17) Ochoa Campos, Moises, La Reforma Municipal, Op.Cit., p.76

"(18) Sayeg Helú, Jorge, El Constitucionalismo Social Mexicano (Integración Constitucional de México), Editorial Cultura y Ciencia Política, A.C. México, D.F. 1972, p.48

ella, y durante el cual aparecen las primeras inscripciones en piedra y los mas antiguos monumentos arquitectónicos. El templo de Cuicuilco, al sur de la Ciudad de México. Este período se haya representado por la cultura olmeca establecida, principalmente, en la región costera del Golfo.

b) El clásico, que va desde 200 hasta 800 años A. - de C., se caracteriza por el florecimiento sucesivo de dos culturas: la Teotihuacana primeramente, y la Tolteca posteriormente; el esplendor de Teotihuacan, pues precede al extraordinario foco de la Cultura Tolteca: Tula.

c) El postclásico, que principiando por el mestizaje Tolteca-Chichimeca, del que el brote cultural de Cholula ya es expresión, y dando origen a la aparición de otros centros - como Texcoco, Culhuacan y Azcapotzalco, culmina con el esplendor azteca, reflejado en el florecimiento de México-Tenochtitlán.

"Por lo que toca a la Cultura Maya, se ha señalado un primer período: formativo o preclásico, que se hace llegar -- desde los pueblos blaquicéfalos de habla maya, hasta el año -- 100 A. de C. El segundo período: temprano, hasta el año 560- A. de C.; por último, el cuarto período: decadente, hasta el año 1550 D. de C.; entre ellos se han señalado períodos de -- transición; en el primero el formativo y el temprano, comienza a señalarse la arquitectura y el estilo de las artes en general, que llegan a su completa ya dentro del período temprano.

"El período floreciente perfecciona la técnica arquitectónica, y nos presenta ya la influencia tolteca sufrida por el arte maya, a raíz de la emigración que a aquellos produjo - la invasión chichimeca" (19)

Jorge Sayeg Helú expresa: "La organización polí- - tica-social de México antiguo: la triple alianza (azteca-alcolhua-tepaneca), en torno de la cual se agrupaban numerosos seño

"(19) Sayeg Helú, Jorge, El Constitucionalismo Social Mexicano, Op. Cit. p. 49.

ríos, que venfan a constituir verdaderas provincias federadas: se trataba de una serie de autonomías territoriales que formaron auténticas confederaciones, giraban alrededor de las grandes alianzas (México-Tenochtitlan-Texcoco-Tlacopan; Tlaxcala - Cholula-Huejotzingo).

"Cada calpulli -antecedente remoto del régimen municipal, apunta Cué Cánovas- tenía su propio gobierno y constituyó por lo menos durante varios siglos, una organización autónoma con vida propia en su organización interna y sus tierras, en beneficio común". (20)

El Calpulli

Los historiadores consideran que los Mexicas provinieron de la región de Aztlán del Noroeste de México, habiéndose establecido alrededor del año 1300 en Tenochtitlan, a donde llegaron después de una peregrinación caminando.

Divididos en cuatro parcialidades que se observaron después, una vez establecidos en la ciudad de México, formando los cuatro barrios principales en los que se dividió la Metrópoli. Seguramente estas cuatro parcialidades se dividían a su vez en un número mayor o menor de clanes. Al principio se enumeran 7 y más tarde 15 o 20, y estos clanes también persistieron después del establecimiento de Tenochtitlan y formaron los llamados Calpullis.

El Calpulli, pues, fue la forma de organización política, social y económica de los aztecas desde su origen, ya que como mencionábamos, la división en que se encontraban los Mexicas durante su peregrinación, subsistió posteriormente en Tenochtitlan, proliferando en diversos Calpullis.

Por lo tanto, debemos de considerar la opinión que -externa cada uno de los autores que a continuación vamos a citar, en las que se da un concepto acerca de El Calpulli.

El Lic. Romerovargas Iturbide, Ignacio (21), en su -

"(20) Sayeg Helú, Jorge, La Creación del Distrito Federal (La Ciudad de México como asiento de los Poderes Federales), Colección Popular, Ciudad de México, 1975, pp. 24 a 27.

"(21) Romerovargas Iturbide, Ignacio, Organización Política de los Pueblos de Anáhuac, Romerovargas y Blasco, Editores, S.A., México, 1957, pp. 187 y 188.

obra nos dice lo siguiente acerca de El Calpulli.

"Los pueblos autóctonos estaban organizados sobre la base y reconocimiento de las autonomías locales de municipios rurales, cuyas características fueron: la autosuficiencia de recursos económicos y la autonomía jurídica, política y religiosa de cada uno de ellos .

"En efecto, la organización de El Calpulli tuvo por base las necesidades económicas de la población y la comunidad de intereses locales de los diferentes grupos poseedores de la tierra .

"Sus atribuciones corresponden a los de nuestros municipios: la seguridad pública con sus topiles; la justicia impartida por sus teuctlis; la realización de los servicios públicos económicos: agua, acueductos, etc., administrativos: registro público, reparto de tierras, distribución de tributos, mercados, etc.; educativos: en el telpochcalli; de comunicación y urbanización: limpia de calles y acequias; obras públicas, fiestas civiles y religiosas, etc., todos ellos circunscriptos a su propio territorio y llevados a cabo por sus mismos habitantes .

"La autonomía de El Calpulli era completa en cuanto era reconocido por el Gobernador Regional o Estatal, con su propia jurisdicción y constitución particulares, su hacienda propia, bienes propios, libertad política interna con la correspondiente limitación, consistente en no inmiscuirse en la política exterior; tenía su propio derecho y costumbres particulares que regían exclusivamente a sus habitantes no obstante el derecho común".

El Calpulli tuvo siempre un carácter económico y tradicional, autárquico y autónomo, por lo que podemos considerarlo como verdadero modelo de Municipio, adecuado a las circunstancias políticas y económicas que entonces prevalecían.

El Lic. Manuel Moreno (22), dice referente a El Calpulli, lo siguiente:

"Si bien es cierto que a raíz de la fundación de Tenochtitlan, los Calpullis hubieron de gozar de cierta autonomía e independencia; éstos tuvieron necesariamente que verse restringidos por la concentración cada vez mayor del poder del gobierno supremo de la tribu, por la realización y cristalización cada vez más eficiente del Estado Mexicano; de tal manera que El Calpulli no venía a constituir un poder frente a otro poder; un Estado dentro del Estado, sino que está subordinado en todo al gobierno de toda la Nación, a la autoridad central, representada por el Tecatecuhtli o buey tlatoani .

"El Calpulli era simplemente una subdivisión de la ciudad azteca, entendida esta palabra en el sentido de "Polis"; era una mera unidad de la organización social, de los mexicas, que, como tal, reflejaba la Constitución Política, Jurídica, Económica, Religiosa, etc., del todo de que formaba parte integrante; es decir, de la sociedad mexicana .

"Muy lejos estaba la organización interior de El Calpulli, de tener un carácter democrático; pues si bien es cierto que el Calpullec o Chinancallec era nombrado por elección, también lo es que la elección no podía recaer en cualquier persona .

"Las relaciones engendradas por El Calpulli entre sus habitantes, no podían ser otras que las de mera vecindad; los de cualquiera otra especie tenían que ser referidas necesariamente a la agrupación total, a la organización máxima, al estado azteca .

"El sistema de organización por calpullis fue indudablemente el primitivo modo de organización implantado entre los mexicas; pero andando el tiempo y por virtud de las conquistas realizadas sobre los pueblos circunvecinos, el territorio de Tenochtitlan hubo de ensancharse, y con ello se modifi-

"(22) Moreno Moreno, Manuel, Breve Reseña Histórica de la Organización Política y Administrativa del Distrito Federal, la Organización Política y Social de los Aztecas y Otros Ensayos. Imprenta Roa, Ciudad Juárez, Chihuahua, pp. 37 a 39, México, 1971.

có la estructura política y social del grupo primitivo. Las naciones sujetas al dominio de México quedaban colocadas en -- una situación particular que afectaba hondamente al orden político de los aztecas."

El Maestro Moya Palencia ⁽²³⁾, nos afirma que El Calpulli "es la convicción generalizada de juristas o historiadores que éste equivale al Municipio en nuestros pueblos indígenas, y su origen, como en la hélade, es de tipo agrario, consecuente con el grado de evolución socioeconómica de nuestras tribus nativas .

"El Calpulli era una comunidad de familias que tenían los mismos dioses, resolvían internamente sus problemas económicos cotidianos, ocupaban una porción de tierra, patrimonio del mismo Calpulli y reconocían una autoridad que decidía los problemas fundamentales de orden comunal .

"Los pilli o varones, descendientes de las familias fundadoras, formaban la asamblea, que a su vez nombraba a los integrantes del concejo, de entre los más ancianos y prudentes, y en el cual residía la autoridad. El concejo nombra al Calpulllec, también llamado Teachcauh o pariente mayor. Este, como afirma Aguirre Beltrán, era una especie de procurador o alcalde. Pero El Calpulli tenía también otros funcionarios que evidenciaban las características de su organización: el Tecuhtli o Jefe Militar, los Tequitlatos, directivos del trabajo comunal, los calpizques, recaudadores de tributos, los tlayancanques o cuadrilleros, los sacerdotes y médicos hechiceros, los tlacuilos o escribanos y los topiles o gendarmes".

El Lic. Gamas Torruco ⁽²⁴⁾ nos dice, referente al Municipio indígena o calpulli: "El Municipio de los pueblos - - - náhuatl se denominaba Calpulli (linaje antiguo). Era una comunidad de familias que vivían bajo el amparo de los mismos dioses, resolvían internamente los problemas que planteaba su-

"(23) Moya Palencia, Mario, Temas Constitucionales, Op. Cit., p. 38.

"(24) Gamas Torruco, José, El Municipio Mexicano, Revista Pensamiento Político, Número 10, Vol. III, febrero 1970, Editorial Cultura y Ciencia Política, A.C., México, 1970.

actividad económica cotidiana, ocupaban una extensión de tierra, patrimonio propio de El Calpulli, reconocían una autoridad que tomaba las decisiones fundamentales en el orden comunal. Estaba constituido por tres testamentos: los Pilli, descendientes de las familias fundadoras; los Huehuepilli, residentes y los Macehuales o sirvientes.

El Calpulli tenía como órgano principal una asamblea formada por todos los varones pilli; correspondía a ésta tomar las decisiones de mayor trascendencia y nombrar a los integrantes del Concejo, a su vez, nombraba al Administrador, llamado Calpullec o Teacheauh y a su jefe militar denominado Tachtli.

Eran facultades del Concejo, la repartición de las tierras, la distribución de tareas, la imposición de cargas financieras y el reparto de los beneficios comunales. Completaba la estructura de los órganos municipales una jerarquía de funcionarios menores.

En su funcionamiento El Calpulli gozaba de un régimen de descentralización con respecto a las unidades políticas mayores".

El Lic. Burgoa Orihuela⁽²⁵⁾ nos dice, acerca de los Calpullis: "Que eran entidades socioeconómicas fundadas en la explotación común de la tierra que les pertenecía y que tenían como origen, un antepasado también común del que derivaban los nexos familiares o de parentesco sobre los que se asentó la unidad de dichas entidades. Formaban los Calpullis parte de un todo que era la tribu, que a su vez estaba organizada políticamente por el derecho consuetudinario, mismo que concomitantemente los estructuró sobre la base del respeto a su autonomía interior y a su actividad económica autárquica. El gobierno concejil de los calpullis, además designaba a sus propios funcionarios ejecutivos que tenían diferentes atribuciones públicas de carácter administrativo y judicial, lo que nos demuestra que tales entidades, cimiento de la organización política del pueblo azteca, fueron verdaderos Municipios por ha-

"(25) Burgoa Orihuela, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, op. Cit. p. 856.

ber conjuntado en su implicación, todos y cada uno de los elementos que caracterizan al concepto respectivo. A mayor abundamiento, los calpullis, como grupos componentes de la tribu, acreditaban representantes en el concejo tribal, interviniendo así en la expresión de la voluntad popular, cuando menos en lo que concernía a la designación del Tlatoani y del Tlacatecuhtli, que eran respectivamente, el Gobernador y el Jefe Militar del pueblo".

El Lic. Feliciano Calzada Padrón⁽²⁶⁾, nos dice acerca del México Pre-colonial, lo siguiente: "Como hemos señalado, -- la organización sociopolítica entre los antiguos mexicanos, -- descansaban en el clan y en la tribu. La fundación de la ciudad de Tenochtitlan, urbe o recinto sagrado, fue un acto religioso y en torno a este recinto se extendió la ciudad, dividida en barrios o calpullis.

La ciudad, en forma de un cuadrado, tenía tres kilómetros por lado, contaba con canales y calles y su población era de unas cien mil personas.

El Calpulli era un clan elevado por obra de la vida -- sedentaria, a la categoría de Municipio rural primitivo y en él, la alianza de familias determinó una forma de gobierno: la del concejo. Pero, además, había varios funcionarios de El Calpulli: el Teachecauh o encargado de la administración, en forma parecida a la del alcalde; el Tecuhtli o jefe militar del Calpulli; los tequitlatos encargados de dirigir el trabajo comunal y los calpixques o recaudadores de tributos. En cuanto a las funciones de policía, ya hemos mencionado que las ejercían los centectlapixcle, elegidos por los vecinos de El Calpulli".

El Maestro Jorge Carpizo⁽²⁷⁾, nos dice acerca de El Calpulli, que: "El Municipio es la institución jurídico-política más antigua de México, incluso se le han querido encontrar an-

"(26) Calzada Padrón, Feliciano. Municipio Libre. Fortalecimiento del Federalismo, Editorial UNAM, México, 1984, pp. 31-32.

"(27) Carpizo McGregor, Jorge, Evolución y Perspectivas del Régimen Municipal en México, Reformas Legislativas, 1982-1983, Editorial UNAM, México, 1983, p. 24

tecedentes prehispánicos como es el caso de quienes señalan a los clanes de los aztecas, que eran grupos familiares organizados para la explotación de la tierra en común".

El Lic. Rafael Loret de Mola⁽²⁸⁾, nos dice acerca de El Calpulli, que "puede considerarse de origen, en nuestro territorio, del Municipio que basa su economía en el agro".

"Aquí constatamos que la organización comunal estaba dirigida a la obtención de mayores satisfactores, en este caso la mayor productividad del cultivo de la tierra, por lo que el Calpulli se convirtió en coadyuvante de la acción individual - con total independencia de otras tribus dentro de las cuales - existían otros alpullis con nexos familiares distintos".

La exposición de motivos correspondiente a la iniciativa de Reformas y Adiciones al Artículo 115 Constitucional de 1882, nos dice que: "Nuestra historia es rica en sus manifestaciones, pues lo encontramos ya delineado en los Calpullis de los aztecas, en las organizaciones tribales de las culturas -- mixteco-zapotecas y en los clanes de la adelantada civilización maya".

"La sociedad azteca se encontraba perfectamente dividida en dos grupos, los privilegiados y el pueblo. Los primeros se subdividían en tres clases: la militar, la sacerdotal y la comerciante..."⁽²⁹⁾

La organización política de los mexicanos residía en el Calpulli, que tenía su base en un conjunto de varias familias que veneraban un mismo totem. "Sería erróneo identificarlo estrictamente con la gens griega, puesto que ésta se consideraba una sola y gran familia jefaturada por una sola persona. El Calpulli, en cambio, era una alianza de familias y de aquí su tipo de gobierno".⁽³⁰⁾

El significado de El Calpulli es doble: se refiere a un-

"(28) Loret de Mola Vadillo, Rafael, Problemática del Municipio sin Recursos, Textos Universitarios, S.A., México, D.F., 1976, pp. 13-14

"(29) Muñoz, Viradillo y Ruiz Massieu, Mario, Elementos Jurídico-Históricos del Municipio Mexicano, Op. Cit., p. 21.

"(30) Ochoa Campos, Moisés, La Reforma Municipal, Op. Cit. p. 33.

barrio y también a un linaje. La propiedad en los Calpullis - era de tipo comunal; los vecinos tenían derecho al usufructo, pero no tenían propiedad privada.

El consejo de ancianos se formaba por representantes de cada familia, constituyendo una simple junta vecinal con esa casa autoridad que sólo se avocaba al orden de los miembros -- de El Calpulli.

Según Ochoa Campos ⁽³¹⁾, "el Consejo de El Calpulli designaba por elección a ciertos funcionarios ejecutivos, como:

a) El teacheauh, también llamado Calpullec, o pariente mayor, era elegido de por vida, correspondiéndole amparar y defender a su Calpulli al tiempo que administraba:

- el régimen comunal agrario;
- el trabajo de los miembros de El Calpulli;
- el producto de sus tierras;
- la conservación del orden;
- la justicia, y
- el culto a sus dioses y antepasados.

b) El tecuhtli era el jefe militar y le correspondía:

- el adiestramiento de los jóvenes en el tepochcalli;
- la capacitación de las tropas, y
- llevar las acciones de guerra

c) Los tequitlatos que dirigían el trabajo comunal.

d) Los calpizques o recaudadores

e) Los sacerdotes y médicos hechiceros.

f) Los tlayacanques o cuadrilleros.

g) Los tlacuilles o escribanos

En las grandes ciudades o metrópolis existía un alto-dignatario judicial o administrativo después del emperador que recibía el nombre de cihualcoatl.

⁽³¹⁾ Ochoa Campos, Moisés, La Reforma Municipal, Op. Cit., pp. 34-35.

En cada barrio también eran elegidos por el Concejo:

- a) un tlacatecatl o tribunal de primera instancia;
- b) el teuctli o lugarteniente del barrio;
- c) el centectlapizque o comisario de barrio (100 vecinos)
- d) los tequitlatoques o cursores que bajo las órdenes del centectlapizque citaba a los reos;
- e) los topiles o alguaciles.

De las características de El Calpulli destacan:

- a) la duración de los cargos eran de por vida;
- b) había destitución de cargos por parte del Concejo, si había motivos;
- c) las designaciones eran electivas.

Los Calpulli conformaban tribus cuyo concejo mayor estaba formado por parientes mayores o calpuleques y jefes militares o tecuhtlis. En su seno se elegía al tlatoani o gobernador de la tribu y al tlacatecuhtli o jefe militar. Este último personificó al poder central.

El imperio mexica cuya célula fundamental era El Calpulli, termina su poderío con la conquista por parte de los españoles, pero la estructura municipal retomará, en gran sentido, la forma azteca.

Por lo antes expuesto, debemos de resumir que: El régimen municipal ya existía claramente definido en la organización política, social y económica de los pueblos autóctonos de México, con anterioridad a la conquista española, principalmente en los que habitaron el valle de Anáhuac y entre los que --descuella el azteca o mexica.

Dentro de la mencionada organización y primordialmente de la de El Calpulli, advertimos sin dificultad los atributos generales del concepto abstracto de "Municipio".

Formaban los Calpullis parte de un todo que era la tribu, que a su vez estaba organizada políticamente por el derecho consuetudinario, mismo que concomitantemente los estructuró sobre la base del respeto a su autonomía interior y a su actividad económica autárctica. El gobierno concejil de los Calpullis, además, designaba a sus propios funcionarios ejecutivos que tenían diferentes atribuciones públicas de carácter administrativo y judicial, lo que nos demuestra que tales entidades, cimiento de la organización política del pueblo azteca, fueron verdaderos municipios por haber conjuntado en su implicación todos y cada uno de los elementos que caracterizan al concepto respectivo.

4. La Organización Municipal en España

"Los romanos calificaban a España como la tierra de las mil ciudades por la proliferación de poblados independientes" (32). Esta proliferación se basa en el individualismo español que es tan representativo en este pueblo que alguien ha dicho que incitar al individualismo a los españoles es como incitar a tomar azúcar a un diabético.

Cuando los romanos llegaron a la Península Ibérica, ya había existido una fusión de celtas e iberos, los cuales vieron llegar previamente a los griegos, fenicios y cartagineses.

El imperio romano deja una huella en la Península por algo más de mil años. Esto da por resultado un proceso de romanización a la que España no puede ser ajena. También resulta un proceso de germanización con la presencia de los visigodos.

Esta es la época de la existencia de la SIWEPE o ciudad y era costumbre que para el alcalde más importante de cada región existiera un sometimiento de los demás. Consecuentemente entre los visigodos se daba en forma natural, la FOEDERA --

"(32) Barril Rafael, El Municipio Español y La Historia de España; documentos mimeografiados, Madrid, 1981. p. 1

que no era otra cosa que la federación de las diferentes - --- siwepes o ciudades. La ley romana de los visigodos es una mezcla de las formas jurídicas de Roma y las suyas propias, de -- suerte tal que, corriendo el tiempo, el municipio va tomando la antigua forma, y en el siglo XI retorna a la esencia romana. Sin embargo, estos dos procesos de mestizaje étnico no son suficientes.

Los árabes, por su parte, colaboran en esta fusión -- aportando cultura oriental, no sólo a España, sino a Europa, - al asentarse por espacio de ocho siglos. Es en este período - de la reconquista española cuando se da un municipio bien estructurado y con cargos definidos, en la España musulmana, - mientras que en la España cristiana existen Municipios donde - sus vecinos tienen altas pretensiones autónomas, haciendo alar de de su individualismo y espíritu de libertad. Por esta razón el Municipio de la España cristiana tiene adheridos fueros, cartas pueblas, etc., que daban privilegios a los Municipios.

Los Municipios como instituciones altamente democráti cas florecen en los siglos XII y XIII, principalmente en la - zona castellana. Pasado el tiempo "aunque... los reyes apoyaron a los Municipios, sin embargo ya se habían creado posiciones diferentes entre señores y pueblo, a favor y en contra res pectivamente del Reino de León. Por eso, mientras los "señores" eran partidarios de la unión con Castilla y León, los Municipios de base popular eran independentistas"⁽³³⁾

Monroy Alemán⁽³⁴⁾ explica que los fueros tuvieron varias clases durante la reconquista (del siglo X a 1521). Los fueros eran: los breves, los extensos, los de frontera, los -- fueros tipo, las cartas pueblas y las cartas de fundación o encartamientos.

Al tomar juramento el rey sobre estas cartas, se decía: "nos, que cada uno de nosotros somos tanto como vos, y to

"(33) Barril Rafael, El Municipio Español y la Historia de España, Op. Cit.

P. 6.
"(34) Monroy Alemán, Omar, ¿Existe la Autonomía del Municipio en México? - Op. Cit. p. 63.

dos juntos más que vos, os facemos rey si guardais nuestros fue-
ros y privilegios et si non, non" (35)

"Pero este proceso de florecimiento del régimen municipal entra en decadencia en tiempos de Alfonso XI, al crearse la institución de corregidor...." (36)

Las cartas puebla se instituyen durante la reconquista, con el objeto de invitar a los españoles a fundar asentamientos en "tierra de nadie", otorgando fuero y la garantía de no intervención de los reyes. Estas cartas tienen sentido en la medida que ello permitía ganar tierra a los musulmanes, pero más adelante se extrapola a la Nueva España.

Las atribuciones municipales eran:

- a) el cuidado de productos alimenticios;
- b) la inspección de pesas y medidas;
- c) policía, sanidad y limpieza;
- d) el cuidado de pocitos y alhóndigas;
- e) la administración de propios y arbitrios;
- f) contribuciones y rentas públicas, y
- g) todo lo relativo al gobierno.

Por otra parte, el Maestro Moya Palencia ⁽³⁷⁾ nos dice, referente a la Organización Municipal en España, que: "El régimen municipal y la autonomía de las ciudades desarrolló el espíritu de independencia y ello fue causa de que pudiese defenderse España durante tres siglos del poder de Roma. Esta se vio obligada a conceder a los Municipios hispanos los máximos privilegios. Ahí nacieron los famosos fueros de las ciudades españolas. Gracias a ellos el pueblo pudo subsistir frente a la dominación visigótica, y la ocupación de España por los árabes introdujo en las ciudades y los pueblos, que fueron gobernados -- por agentes de los califas, llamados caides o alcaldis, la figura de los alcaldes.

A las legislaciones locales se les llamó fueros o car-

"(35) Monroy Alvarán, Omar, ¿Existe la Autonomía del Municipio en México?, - Op. Cit., p. 65.

"(36) Muñoz Virgilio y Ruiz Massieu Mario, Elementos Jurídico-Históricos del Municipio en México, Op. Cit., p. 30.

"(37) Moya Palencia, Mario, Temas Constitucionales, Op. Cit. p. 371.

tas pueblas, y en Castilla, a principios del siglo XII, el rey Alfonso impulsó la vida de los Municipios para crear un verdadero poder nacional frente a las presunciones autoritarias de la nobleza. Los fueros españoles consignaron los más sustanciales derechos civiles: la igualdad ante la ley, la inviolabilidad -- del domicilio, el sometimiento del vecino a sus propios jueces, la elección por los vecinos de los magistrados concejiles y su responsabilidad, etc. Otras no fueron épocas tan buenas para los Municipios españoles. Enrique III, en el siglo XIV, nombró corregidores que sustituyeron a los alcaldes en las ciudades de importancia. Pero en algunas provincias, como en la de Aragón, floreció la institución de Justicia Mayor, amparador de fueros y derechos ciudadanos. El siglo XVI enmarca la última rebelión de los Municipios españoles dirigida por el Ayuntamiento de Toledo, contra la corona ya aliada a la nobleza. Se conoce como la guerra de los comuneros o de las comunidades. Estos fueron derrotados por los ejércitos de Carlos V, en abril de 1521.

El Lic. José Gamas Torruco ⁽³⁸⁾ en su obra El Municipio Mexicano, nos dice referente a la organización municipal en España, lo siguiente: "Antes de que el término se generalizara para designar a todas las ciudades del imperio, los romanos denominaron municipium a aquellas comunidades no romanas que recibían algún margen de libertad administrativa. Las facultades -- así concedidas a las ciudades variaron según el tiempo y las -- circunstancias, presentando una gama que iba desde el más rígido centralismo, hasta una situación igual a la de la civitas romana que admitía un amplio margen de descentralización, de participación popular en las decisiones y en la elección de funcionarios, así como el reconocimiento de una personalidad jurídica propia. No hubo en España un patrón generalizado para la administración de los Municipios; sin embargo, es probable que la -- época de mayor libertad haya sido el primer siglo de nuestra -- era, bajo el emperador Vespasiano.

"(38) Gamas Torruco, José, Municipio Mexicano, Op. Cit., pp. 193 y 194.

La invasión de los visigodos entorpeció la evolución del Municipio español que sufrió un proceso de centralización bastante acusado. No obstante, los visigodos aportaron una institución genuinamente germánica, los llamados conventos públicos vicinorum o asamblea de todos los vecinos de un lugar, antecedente de los concejos abiertos posteriores. Pero la institución municipal no surgiría, con sus características clásicas, sino hasta la época de la reconquista.

Los monarcas españoles, empeñados en defender sus fronteras, precariamente definidas por los resultados de las batallas, patrocinaron el establecimiento de ciudades y alentaron la formación de éstas concediendo a sus habitantes amplísimos derechos conocidos con el nombre de fueros. Las ciudades se organizaron teniendo como autoridad un concejo cerrado de elección popular: los concejos nombraban a los miembros de los demás órganos municipales. Las ciudades tenían entre sus fueros el de asociarse en hermandades para defender sus derechos frente al rey y se les reconoció el de contar con representación en las cortes o asambleas legislativas de los reinos. Fue así muy amplia la libertad municipal de que se gozó en esta época, consecuencia de la guerra contra los moros y, en parte también, debido al hecho de que los monarcas se apoyaban en los concejos para combatir a los nobles sobre los cuales trataban de fincar su poder absoluto. Sin embargo, el proceso de centralización de la autoridad real, resultante de la unidad española y que culminó con la unión de las Coronas de Castilla y Aragón, tuvo resultados adversos para los fueros tradicionales."

Con motivo del advenimiento de Carlos V a la Corona Española, se suscitaron serias controversias internas. Había recelo hacia un príncipe extranjero que desconocía el idioma castellano y que se rodeaba de consejeros que hablaban una lengua extraña. Al ser electo el monarca español, emperador del sacro Imperio Romano Germánico en el año 1519, solicitó a las cortes castellanas el dinero que requería para sufragar los gastos de coronación; varias ciudades representadas en dichas cortes se --

opusieron y aún cuando el monarca logró su propósito a base de amenazas y sobornos, las ciudades, Toledo a la cabeza, resistieron por las armas al autoritarismo real. La nobleza, vieja enemiga de las comunas, se unió a Carlos V y las huestes de los comuneros fueron derrotadas en los campos de Villalar el 23 de abril de 1521.

Quedó así asegurada la autoridad real en Castilla y el municipio, antiguo bastión de derechos humanos; fue centralizado y controlado en su funcionamiento por oficiales reales denominados corregidores.

Por otra parte, el Lic. Rafael Loret de Mola ⁽³⁹⁾, manifiesta acerca de la Organización Municipal en España, lo siguiente: "En España los acontecimientos se suscitaron de manera distinta, la Edad Media trae consigo el feudalismo poderoso-encontrándose con una monarquía débil, en decadencia. Posteriormente, al iniciarse la reconquista, se otorgaron un sinnúmero de privilegios que constituyeron el "fuero municipal" a quienes deseaban vivir en pueblo y villas; y éstos se fueron poblando, lenta pero continuamente, llegando a constituir el municipio un elemento político de primera importancia en España".

El Lic. Burgoa Orihuela ⁽⁴⁰⁾ señala, en relación a la Organización Municipal en España, coincidiendo con el Jurista español Joaquín Escriche, que en los siglos XI y XII los monarcas tuvieron "la idea feliz del establecimiento y organización de las comunas y concejos de los pueblos, depositando en ellos la jurisdicción civil y criminal igualmente que el gobierno económico, sin reservarse más que el conocimiento de los casos de corte, el de las apelaciones y el derecho exclusivo de oír las quejas que les dirigiesen en materia de consideración, las personas que no pudiesen obtener justicia en sus pueblos. En algunos de éstos que debían considerarse como de cierto orden, establecieron gobernadores políticos y militares, cuyo oficio era velar sobre la observancia de las leyes, recaudar los tributos y derechos reales, y cuidar de la conservación de las fortale-

"(39) Loret de Mola, Rafael, Problemática del Municipio sin Recursos, Op. Cit., pp. 12 y 13.

"(40) Burgoa Orihuela, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Op. Cit., p. 852.

zas, castillos y muros de las ciudades. Reunidos en concejo -- los habitantes o jefes de familia de cada pueblo, como depositarios de la autoridad pública discutían los asuntos comunes, nombraban anualmente alcaldes ordinarios, jurados y otros ministros de justicia para que ejerciesen el poder judicial en lo civil y criminal, como igualmente oficiales que desempeñasen el gobierno económico del común y el mando de la fuerza armada; -- porque cada concejo había organizado una fuerza militar para -- proveer a la tranquilidad de sus sesiones, mantener sus relaciones con el monarca, asegurar el ejercicio de la justicia, perseguir a los malhechores, sostener los derechos de la comunidad y salir al servicio del príncipe en los casos estipulados por las cartas y fueros."

5. El Municipio en América

Colón descubrió el Nuevo Mundo el 12 de octubre de -- 1492 y, en ese primer viaje, hizo a su vez la primera fundación, que fue el Fuerte de Navidad, mandado edificar y guarnecer por el propio Colón. Este fue, en América, el primer sitio poblado por europeos, pero no tuvo carácter de ciudad, sino que constituyó una fortaleza militar. Pero, en el segundo viaje a las Indias, en las instrucciones entregadas a Colón se apunta -- la erección de municipios.

Ateniéndose a los deseos del Soberano, Colón en su segundo viaje, desembarcada la gente --unos mil quinientos hombres--, fundó la primera ciudad insular que fue La Isabela, en -- la isla La Española, hoy República Dominicana, el 2 de noviembre de 1493. El lugar de la fundación fue al Este de la actual Montecristi.

No conocemos en forma legal, el acto que dió origen y existencia de derecho a la primera fundación urbana americana -- pero, con toda seguridad, Colón fundó La Isabela mediante acta solemne levantada ante escribano y testigos, como después -- han todos sus continuadores en tierras del Nuevo Mundo. Una --

vez terminada la ceremonia legal de posesión, se procedió al trazado de la ciudad, que debió de hacerse tomando como punto de partida la plaza.

Colón trazó las calles, repartió solares y tierras y parece que al principio no nombró Cabildo, sino que se reservó para sí el gobierno. Sin embargo, en La Isabela se constituyó el primer Municipio americano, pues tarde o temprano se organizó el gobierno local, ya que en las instrucciones de 1493, se menciona a los regidores, fijando la forma de elección y nombramiento de esos oficiales municipales.

Por cierto que, en La Isabela, se registró la primera rebelión contra un virrey español y, al fin, vino la agonía y muerte de la ciudad, mientras en la propia isla y a petición de Colón, su hermano Bartolomé, como gobernador de la colonia, fundaba la Nueva Isabela, más tarde Santo Domingo, el 6 de agosto de 1496. En este año los españoles fundaron también la ciudad de Santiago de los Caballeros, en la que hoy es la Isla de Cuba.

En 1502, Fray Nicolás de Ovando tomó el gobierno de la colonia. Durante su gestión, de 1502 a 1509, fundó la Villa de Nuestra Señora de la Asunción de Baracoa, primera capital de la isla. En 1513, fundó la Villa de Bayamo; en 1514, las de Sancti Spiritus, Trinidad Santiago -más tarde capital de Cuba- Puerto Príncipe -Camagüey- y en 1515 fundó a San Cristóbal de La Habana, en la Costa Sur, que fue trasladada a su posición actual en 1519. Pérez de Angulo, que gobernaba la Isla, fue quien trasladó la capital de Santiago a La Habana.

En cuanto al primer Municipio de la América Continental, lo fue el de la Villa Rica de la Vera Cruz, fundado por Cortés el 22 de abril de 1519. Para ésto, se levantaron algunas enramadas simulando casas, se marcó la plaza pública erigiéndose en ella una picota y se instaló una horca en los alrededores.

Ese día comenzó a funcionar el primer Ayuntamiento en lo que había de llamarse Nueva España y que fue también el primero en América Continental. Al efecto, se eligieron dos alcaldes ordinarios, cuatro regidores, un alguacil mayor, un capitán de entradas, un maestro de campo, dos con el cargo de alférez del real y un justicia mayor.

La carta del regimiento de la Villa Rica de la Vera -- Cruz, tiene fecha de 10 de julio de 1519.

Los municipios insulares recibieron un régimen municipal de tipo pre-Villalar, que conservaba más lozanas las libertades locales. En cambio, los Municipios continentales recibieron ya un tipo post-Villalar, más centralizado y fiscalizado (41)

Coincidiendo con la obra "Solórzano y la Política Indiana" (42), podemos resumir referente a los Municipios en América que: "es sabido que los cabildos municipales se implantaron en las ciudades, villas y lugares de las Indias, a imagen y semejanza de los existentes en los reinos de Castilla y de León.

Pero esta institución que en la Península había entrado en un período de acusada decadencia después de la creación de los corregidores por Alfonso XI y de la fuerte política estatal por parte de los Reyes Católicos, cobró en los nuevos territorios de ultramar savia nueva y vigorosa, llegando a jugar en la etapa inicial de los descubrimientos y de la conquista un papel histórico muy destacado, como núcleo aglutinador de lo que pudiéramos llamar estado llano de la colonización, que encontró en el cabildo punto de apoyo eficaz para hacer frente a los privilegios excesivos de los grandes conquistadores y sus descendientes, así como las absorbentes intromisiones de la alta burocracia colonial".

"(41) Ochoa Campos, Moisés, El Municipio, Su Evolución Institucional. Op.Cit. pp. 133 y 134.

Calzada Padrón, Feliciano, Municipio Libre Fortalecimiento del Federalismo, Op. Cit., pp. 33 y 35.

"(42) Malagón Javier y Ots. Capdequí M. José, Solórzano y La Política Indiana, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1965, pp. 76 a 95.

6. México Colonial

"Fue Hernán Cortés quien, desde la hora de su llegada a estas tierras, sentó las bases de la organización política y administrativa mexicana, al erigirse en ellas el Ayuntamiento de la Villa Rica de la Vera Cruz; desde ese momento se inicia nuestra rica vida municipal, y a partir de él, el cabildo municipal será verdadero representante de los intereses y voluntad populares. Así vemos como, elevado Cortés desde entonces a los cargos de justicia mayor y Capitán General, sería el primer Gobernante de la Nueva España; mas absoluto sería, sin embargo, el poder que ejerciera con tal carácter" (43)

"Una vez en tierra firme, Cortés se desliga de la autoridad de Diego Velázquez.. para ello constituye un Ayuntamiento, - mismo que sería el primer vestigio del desarrollo municipal de México" (44). La tierra firme a que se refieren los autores, es Vera Cruz, y la razón que Cortés tenía para desligarse de Velázquez era la desaveniencia que existía entre ambos y la única forma de igualarse con él, en autoridad, era fundar un municipio. Para ello se ampara en las cartas pueblas que los Reyes Católicos otorgaron a Colón para que "aquellos lugares donde no hubiere habitantes los hiciera parte de Castilla y Aragón".

En el mismo orden de ideas, el Maestro Moya Palencia (45) y el Lic. José Gamas Torruco (46), nos aseveran: "Que el primer - municipio español en México se fundó el 22 de abril de 1519 y fue denominado Villa Rica de la Veracruz. Se creó en nombre del Rey - de España y se le dotó de autoridades llamadas Cabildo o Ayuntamiento que invistieran a Hernán Cortés de las facultades legales - necesarias para llevar a cabo la conquista".

A mayor abundamiento, nos señala el Lic. Gamas Torruco - "Que nuestro primer Municipio, el de la Villa Rica de la Vera - - - cruz, cuya fundación inmortalizaran las narraciones de Cortés y -

"(43) Sayeg Helu, Jorge, El Constitucionalismo Social Mexicano, Op. Cit., p. 83

"(44) Muñoz Virgilio y Ruiz Massieu, Mario, Elementos Jurídico-Históricos del Municipio Mexicano, Op. Cit., pp. 31-32.

"(45) Moya Palencia, Mario, Temas Constitucionales, Op. Cit., p. 39.

"(46) Gamas Torruco, José, El Municipio Mexicano, Op. Cit., pp. 194-195.

Bernal Díaz del Castillo, en textos clásicos de la historia y de la Literatura Castellana y Mexicana, nace casi paralelamente a la muerte del Municipio Libre Español, derrotado en la Batalla de Villar, al someter Carlos V a los Comuneros de Castilla".

El Maestro Mario de la Cueva (47), en su estudio "La - - Constitución Política" nos afirma, respecto al Municipio colonial; "Desde tiempo inmemorial se le reconoce como una de las formas más completa de autogobierno y como una libertad democrática. Su historia es larga y entre nosotros se remonta al movimiento mismo de la llegada de Cortés a las tierras veracruzanas. "

Por otra parte, el Lic. Daniel Moreno (48), hace la siguiente aseerción con respecto al Municipio colonial"y no es extraño que el Municipio, fundado el primero en la Villa Rica de la Veracruz, en 1519, haya florecido entre nosotros.

La circunstancia de que Cortés, para justificar su rebel^l día ante el Capitán General de Cuba, Diego Velázquez, y asumir el poder de conquista, haya recurrido a la fundación del registro municipal, indica su trascendencia. Con criterio panegírico lo ha expuesto D. Toribio Esquivel Obregón: "El primer acto realizado - en el Continente Americano, encaminado a la organización de un -- cuerpo político, y revelador de la mentalidad jurídica española; - es sin duda la fundación sugerida por Cortés y realizada por él y sus compañeros, de la Villa Rica de la Veracruz; independientemente de que este acto haya sido realizado para justificar el mando - de Hernán Cortés, revela el hecho de que se trata de una institución de gran arraigo en España".

Como indicamos, el Municipio fue decayendo en España y - poco después también en los dominios hispanos de América.

"(47) De la Cueva, Mario, y otros, Cap. 'La Constitución Política', pp. 41 y - 42. México, Cincuenta Años de Revolución, Tomo III, La Política, México, Edit. F.C.E., 1961.

"(48) Moreno Daniel, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Pax-México, México, D.F., 1984; 2ª Oétava Edición, pp. 376-377.

El Maestro Tena Ramírez (49) y el Lic. Porfirio Márquet-Guerrero (50), nos manifiestan, referente al Municipio colonial: - "En México el Municipio desempeña una importante función política desde los primeros momentos de la conquista, pues el primer acto de gobierno de Hernán Cortés, fue la fundación de Veracruz, con cabildo propio, quien le otorgó, en ausencia del Rey, los títulos de Justicia Mayor y Capitán General, con lo cual lo dotó de las atribuciones de que carecía para emprender la conquista."

El Lic. Heriberto Batres García (51), en su estudio "El Municipio y su proyección en el Proceso de Desarrollo Nacional", nos afirma que "El Municipio nace en México en 1519, trasplantado por los ejércitos españoles capitaneados por Hernán Cortés. El primer ayuntamiento se instaló en Veracruz, el 22 de abril del año citado".

Basta señalar que ellos lo consideraron un medio necesario para su propia seguridad, una medida con la que buscaban robustecer su autoridad y consolidar su empresa.

El Lic. Miguel de la Madrid Hurtado (52), en su obra "Elementos de Derecho Constitucional", nos afirma, referente al Municipio colonial, que: "El desarrollo de las instituciones políticas y administrativas en nuestro país, se inicia con el trasplante de las instituciones españolas a las nuevas tierras de América".

El gobierno municipal hace su aparición desde los albores de la conquista, ya que era una de las más antiguas formas de gobierno en España.

-
- " (49) Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1981, Décima Octava Edición, p. 147.
- " (50) Márquet Guerrero, Porfirio, La Estructura Constitucional del Estado Mexicano. Editorial I.I.J., U.N.A.M., México, 1975, p. 384
- " (51) Batres García, Heriberto, El Municipio y su Proyección en el Proceso de Desarrollo Nacional, Revista de Pensamiento Político, No. 57, Vol. XV, enero 1974, México, D.F., p. 77.
- " (52) De la Madrid Hurtado, Miguel, Elementos de Derecho Constitucional, Editorial I.C.P. del P.R.I., México, D.F., 1982, p. 363.

Hernán Cortés, al pisar tierras mexicanas, como primer acto administrativo, creó el primer Ayuntamiento en el sitio que denominó la Villa Rica de la Veracruz, nombrando Alcaldes Ordinarios y Regidores que, a su vez, le otorgarían los títulos de Justicia Mayor y Capitán General, de los que carecía para emprender la conquista de estas tierras.

Por otra parte, el Lic. Burgoa Orihuela⁽⁵³⁾, nos manifiesta que: "Es pertinente recordar que el primer Municipio de carácter español de la Nueva España y quizá de todas las Indias, fue el que instaló Hernán Cortés en la Población que fundó y que denominó la Villa Rica de la Veracruz. Su implantación tuvo como móvil "Juridizar", por así decirlo, la autoridad que el célebre extremeño se había arrogado para legitimar su conducta frente a Diego de Velázquez, Gobernador a la sazón de la Isla de Cuba. Con el establecimiento de dicho Municipio o "comuna", a la usanza hispana, Don Hernán Cortés aprovechó, con la habilidad política que lo caracterizaba, los conocimientos de derecho que había adquirido en la famosa Universidad de Salamanca, en donde obtuvo el grado de Bachiller".

La conquista española destruyó progresivamente la organización económica, política y social de los indígenas y dió paso a la instauración de nuevas formas de producción y de organización del gobierno.

Durante la época colonial, la producción económica estuvo siempre sujeta al control de la Metrópoli, y es ésta la causa de que las actividades productivas se organizaran en función de factores externos que determinaron la formación de regiones especializadas en la producción de ciertos bienes.

Debido a esto de las ramas de producción que se desarrollaron en la Nueva España, la de mayor importancia fue la minería y está dedicada a la producción de plata.

"(53) Burgoa Orihuela, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, -- Op. Cit., p. 856.

Por otra parte, la agricultura se amplió con la introducción de centenares de cultivos desconocidos hasta entonces en el Continente Americano, mientras que los indígenas mesoamericanos apoyaron su agricultura y alimentación en tres productos: maíz, frijol y chile.

Los españoles introdujeron al Continente los productos básicos para su alimentación, como son: el trigo, el azúcar, la vid, el olivo y el arroz.

El uso del arado y la rotación de cultivos, influyeron también en la expansión agrícola. Ello trajo consigo a una cierta especialización de tierras que se localizaban, sobre todo, en la región central del territorio novohispano.

Asimismo, los españoles introdujeron la ganadería desconocida en el México prehispánico, y la cría de aves de corral. Este tipo de producción estuvo destinada al consumo interno durante los tres siglos coloniales. Sin embargo, dicho consumo no fue masivo, ya que estuvo determinado por el sector social al que perteneciera, siendo principalmente los españoles peninsulares los que tuvieron acceso a este tipo de alimentos, mientras que los indígenas y las cosas las adquirirían en mínimas cantidades. Con base en esto, una numerosa población se aglutinó alrededor de los centros económicos más importantes sujetos a la dominación española. Los conquistadores obligaron a los indígenas a construir casas y obras públicas en lugares claves del desarrollo político y económico. Se establecieron ciudades de orden administrativo y militar en México, Guadalajara y Mérida; asimismo se crearon ciudades portuarias, como Veracruz y Acapulco, que fueron centros importantes del comercio exterior.

En concordancia con la aparición de esas actividades, los españoles instauraron un sistema político que garantizara el sojuzgamiento de los diversos habitantes de las comunidades indígenas.

Al llegar Cortés al Valle de México, primeramente fundó el Municipio de Coyoacán y se elige Alcalde. Así el conquistador en Tenochtitlán no funda otro Ayuntamiento, sino que agranda el de Coyoacán⁽⁵⁴⁾; sin embargo, Muñoz y Ruíz Massieu afirman que "a la caída de la Gran Tenochtitlan, Cortés funda el segundo Ayuntamiento en Coyoacán⁽⁵⁵⁾.

El Lic. Burgoa Orihuela⁽⁵⁶⁾, nos manifiesta que el segundo Municipio fundado por Cortés, fue precisamente el de la Ciudad de México, inmediatamente después de la toma de la grande y deslumbradora capital azteca de Tenochtitlan, que tanto admiración causó a los conquistadores.

"Rendida la ciudad y preso su último señor, procedió Cortés a la organización administrativa de la ciudad, que él se empeñó en reconstruir y en que fuera la capital del nuevo reino, en acatamiento a la tradición indígena que le daba prestigio de metrópoli. Nombró por señor de la misma, al que antes había tenido el cargo de Cihuacoatl, y con ello aseguró el regreso de los mexicanos que se habían dispersado por diversos lugares. Se puso mano luego a la reconstrucción, y don Hernán nombró alcaaldes, regidores y otros oficiales de Ayuntamiento para la población española; señaló en la parte central de la isla un cuadro dentro del cual se trazaron las calles y manzanas de la nueva ciudad y se dieron solares a los españoles que quisieron avecindarse, dándose a cada conquistador doble superficie para solar. Esto fue lo que se llamó la traza y fuera de ella se asentó la población indígena, separadas las dos secciones por un canal, aunque las calles de la sección española remataban en un puente que permitía el mutuo comercio".

"(54) Esta afirmación se debe al Lic. José Pereyra Zapata, según estudios que él ha realizado. Investigador de la E.N.E.P. Acatlán, U.N.A.M.

"(55) Muñoz, Virgilio y Ruíz Massieu, Mario, Elementos Jurídico-Históricos del Municipio Mexicano, Op. Cit., p. 35.

"(56) Burgoa Orihuela, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Op. Cit. p. 858.

Por otra parte, el Lic. Manuel Moreno Moreno⁽⁵⁷⁾, nos asevera que "apenas consumada la toma y destrucción de Tenochtitlan fundó el Ayuntamiento de Coyoacán, que fue trasladado a México en marzo de 1524, luego que esta ciudad quedó nuevamente en condiciones de ser poblada.

"El Ayuntamiento metropolitano quedó integrado por un Alcalde Mayor, dos Alcaldes ordinarios, siete Regidores, un Escribano y un Mayordomo.

"Los términos de la Ciudad de México, y no nos referimos exclusivamente a su traza, sino más bien al territorio dentro del cual se ejercía la jurisdicción de sus autoridades municipales, -- fueron inciertos en los primeros tiempos que siguieron a su reconstrucción.

"Desde que se repobló la ciudad, el Ayuntamiento comenzó a dar suertes de tierra para huertas a la orilla de las calzadas de Tacuba y Chapultepec.

"Como la población iba creciendo y carecía de ejidos, en cabildo de 30 de abril de 1529, se señalaron tres, colindantes entre sí, que comprendían juntos, la extensión que hay desde el río Coyoacán, por el sur, hasta la calzada de Nonoalco por el Norte, por el Poniente limitaba con el camino que iba del puente de Coyoacán a Chapultepec, seguían la falda de este cerro y se inclinaba al poniente, rodeando el pueblo de Tacuba hasta la Calzada de Nonoalco, por el oriente los límites eran inciertos.

" En diferentes épocas se hicieron apeos y deslindes para precisar, no sólo la extensión de los ejidos, sino la jurisdicción de la Ciudad de México, que pretendía abarcar un radio de quince leguas, atenta su grandeza, y nobleza y número de pobladores.

" (57) Moreno Moreno, Manuel, Breve Reseña Histórica de la Organización Política y Administrativa del Distrito Federal, la Organización Política y Social de los Aztecas y otros ensayos, Op. Cit., pp. 140 a 141.

" El Rey de España obsequió sus pretensiones otorgándole por Real Cédula de 24 de octubre de 1539 las quince leguas de términos que tenía pedidas, concediéndole además la jurisdicción civil y criminal dentro de los dichos términos, exceptuando de ellos los pueblos en donde había Corregidores, por ser cabeceras y pueblos principales, como Texcoco, los que conservaban su jurisdicción propia dentro de sus respectivos límites.

" Alegando como antecedente histórico la dependencia en que varios pueblos se encontraban con relación a Tenochtitlán antes de la conquista, el Ayuntamiento pidió al Emperador Carlos V que fueran concedidos a México, como propios, los pueblos de Churubusco, Mexicaltzingo y Mixqui.

" Las Cédulas Reales vinieron a establecer las bases de la organización política y administrativa de la Colonia, que como se sabe, descansó desde sus orígenes en el Municipio, gobernado por el Cabildo o Ayuntamiento.

" Los Ayuntamientos estaban presididos por los Alcaldes que eran de dos clases: Ordinarios o Menores y Alcaldes Mayores. Cuando la Ciudad era de categoría, en lugar de Alcalde Mayor funcionaba una autoridad con atribuciones semejantes, y a la persona que desempeñaba este cargo se le daba el nombre de Corregidor.

" Las atribuciones de los Corregidores eran fundamentalmente políticas, administrativas y policiales. Los Alcaldes, además, tenían a su cargo la primordial de administrar justicia como jueces que conocían de los asuntos en primera instancia. Muchas veces, según la cuantía de los negocios, sus resoluciones tenían el carácter de definitivas.

" En los primeros tiempos de su funcionamiento, y a causa de la aún incipiente organización de la Colonia, el Ayuntamiento de la Ciudad de México se arrogaba facultades legislativas y de gobierno sobre todo el país, debido sin duda a que aún perduraba la-

costumbre en las poblaciones del antiguo Estado Azteca, de obedecer todas las órdenes emanadas de la Capital.

"Como órgano encargado de velar por los intereses comunales de los habitantes de la Ciudad de México y poblaciones circunvecinas, el Cabildo o Ayuntamiento de esta Ciudad principió desde luego a la regulación de la vida municipal, dictando las disposiciones y acuerdos que estimó más adecuadas para tal efecto.

"En su carácter de Capitán General, Alcalde y Justicia Mayor, Hernán Cortés dictó numerosas disposiciones administrativas tendientes a satisfacer las necesidades de las regiones nuevamente conquistadas, muchas de las cuales fueron verdaderamente trascendentales.

" Introdujo las encomiendas; expidió un reglamento para la organización del trabajo de los indios encomendados; unas ordenanzas referentes a mesones y posadas, juntamente con un reglamento y arancel para el cobro de los servicios que se prestaban en las mismas; dictó ordenanzas generales para la Nueva España, previniendo que todos sus vecinos debían tener armas ofensivas y defensivas y comparecer a los alardes o revistas que se hacían cada cuatro meses."

Otras Ordenanzas, fechadas en 1525 proveían a la organización de los primeros Ayuntamientos fundados en Nueva España.

Durante el período colonial, el sistema político que rigió en la Nueva España, fue un dispositivo central peninsular integrado por el Rey, sus Secretarios y el Consejo de Indias; ésta fue una institución establecida en España, que se ocupó de la administración y justicia de las colonias americanas.

Un dispositivo central novohispano, constituido por el Virrey y la audiencia, que fue un organismo español residente en la Nueva España, que resolvía todos los asuntos sobre juicios civiles.

Un dispositivo provincial y distrital, formado por los Gobernadores y Corregidores o Alcaldes Mayores, y un dispositivo local, compuesto por los Cabildos y sus oficiales.

Las diferentes instancias políticas tenían atribuciones gubernativas, militares y judiciales. Sin embargo, siempre estuvieron subordinados a las decisiones del Virrey, y éste a su vez dependió del Poder Central, representado por el Rey de España.

El México colonial fue dividido en cinco reinos: Nueva España, Nueva Galicia, Nueva Vizcaya, Nuevo León, Nuevo México y la provincia de Yucatán. Cada reino estaba subdividido en provincias representadas por Alcaldes Mayores o Corregidores, dependiendo ambos del gobernador del reino.

A su vez, cada provincia contaba con una diversidad de pueblos que debían tener la categoría de cabeceras o sujetos, según la función política que cumplieran.

Las cabeceras eran denominadas con ese nombre por ser las capitales de las regiones que contenían una suma determinada de localidades. Sus dirigentes políticos tenían la función de recolectar los tributos de los pueblos y entregarlos a los españoles.

Las poblaciones que formaban de una cabecera fueron designadas con el nombre de sujetos, las cuales debían entregar tributo.

La organización indígena que antecedió a la Conquista fue retomada por los españoles, de tal manera que los jefes de las tribus (tlatoani) se convirtieron en caciques o señores y su ciudad capital se convirtió en cabecera. Como antes, siguieron recolectando el tributo, con la diferencia de que en vez de entregarlo al Imperio azteca, ahora lo daban a los hispanos.

Mientras tanto, los calpullis incluidos en cada cabecera continuaron con la obligación de rendir un tributo a los caciques.

-antes tlatoani-. Dichos Calpullis fueron denominados con el nombre de sujetos.

Hay que señalar que la conquista, aunque retomó la organización comunal provocó cambios sustanciales en la sociedad indígena. El sistema de cabeceras y sujetos no fue puramente un cambio nominal; antes bien, significó la suplantación del poder indígena por el poder español.

Así, en todas las cabeceras debía implantarse obligatoriamente un Cabildo o Ayuntamiento, que fue la entidad de gobierno más pequeña de la administración política hispana.

Por otra parte debemos señalar que el régimen municipal-indígena llamado Calpulli, en lo que contrariaba los fundamentos ideológicos del derecho español que se trasplantó a la Nueva España, fue generalmente respetado durante la Colonia. Así, Carlos V, mediante Cédula de 6 de agosto de 1555, dispuso que las costumbres, instituciones y el territorio de los pueblos de indios, fueran respetados por el sistema jurídico-político con que se organizaran -- las tierras descubiertas y por descubrir.

Así, durante el proceso de conquista, las organizaciones municipales proliferaron rápidamente, pues la creación de ellas -- fue una garantía de la institucionalización del poderío español sobre los pueblos indígenas. En sus inicios, la sociedad novohispana contó con cabildos de españoles y de indios.

El funcionamiento de los cabildos indígenas fue objeto de una doble dependencia, pues estuvieron sometidos a las autoridades españolas residentes en la Nueva España como a la autoridad -- central proveniente de la metrópoli.

La instauración del sistema de Cabildos en la Nueva España no fue una empresa fácil, ya que fue imposible desaparecer de inmediato la estructura política indígena. Por ello, el sector --

conquistador buscó la forma de aprovechar la organización política y económica ya existente, que le permitiera la apropiación del producto y del trabajo indígena.

Así, se decidió que los funcionarios de los Ayuntamientos indígenas fueran los que en tiempos anteriores a la Conquista habían sido dirigentes (tlatoani). Estos Cabildos sólo debían tener funcionarios indígenas, pues los habitantes de las comunidades no reconocían autoridad en los españoles.

En cuanto a las formas de elección, se trató de preservar la sucesión tradicional. Había elecciones de tipo restringido y amplio. En las primeras participaban los nobles, los gobernantes anteriores y algunos macehuales, que eran los trabajadores - agrícolas que constituían el grueso de la población indígena. En las segundas todos los vecinos de la comunidad tomaban parte en la designación de sus dirigentes.

Por lo que se refiere al número de funcionarios, éste variaba según la importancia de las localidades. El rey Felipe III dispuso en 1618 que en las poblaciones pequeñas hubiera un alcalde y un regidor, mientras que en los pueblos grandes debían fungir dos alcaldes y cuatro regidores.

Los españoles interfirieron frecuentemente en la designación de dirigentes municipales. Aprovechaban su muerte, su corta edad, las disputas de sucesión entre las mismas comunidades, etc. Estos hechos fueron medios fáciles para reducir progresivamente el poder de los indígenas, llegándose posteriormente al grado de que los funcionarios municipales no tenían ninguna conexión genealógica o dinástica con sus antecesores.

Por disposición real, los virreyes tenían la facultad de invalidar los resultados de las elecciones que eran supervisadas por oidores, corregidores y clérigos españoles. Particularmente importante fue el interés de los religiosos en la designación de los dirigentes, pues de éstos dependían en gran parte los logros -

de la evangelización. Al ser los que conocían el dialecto de sus pueblos, así como a sus representantes políticos, tenían mayores posibilidades de comunicación con los indígenas.

Los funcionarios de los Ayuntamientos tenían una diversidad de obligaciones, entre las cuales se pueden destacar como principales la recaudación y entrega de tributos a los españoles, la distribución de mano de obra para construcciones o tareas agrícolas, cuyo producto era apropiado por los españoles, así como la cooperación en el proceso de evangelización. En este sentido, las funciones de los cabildos indígenas estaban encaminadas al reforzamiento del proceso de conquista.

Asimismo, los funcionarios de la institución municipal debían encargarse de la planeación de nuevos caminos, de suministros de agua, de reglas para mercados locales y de combatir males sociales como el alcoholismo. Por otro lado, dichos funcionarios participaban también en los tribunales para el juicio de casos locales.

Además del alcalde y del regidor, los Ayuntamientos se formaban por escribanos, quienes se encargaban del registro de todas las actividades de la administración municipal y debían conservar los documentos referentes a tributos, mapas de propiedades territoriales, acusaciones de indígenas en contra de funcionarios españoles que los explotaban en exceso, etc.

En el siglo XVI se estableció el pago de salarios para los funcionarios de los Ayuntamientos y, en general, para todo aquel que fungiera como agente de la administración política novohispana, con el fin de estimular su actividad pública y de contrarrestar el afán desmedido de los españoles en la explotación del trabajo indígena.

El número de cabildos aumentó a mediados del siglo XVI, sobre todo en el Valle de México, que fue una región importante en materia de asentamientos humanos y actividades económicas.

Sin embargo, la imposición de una diversidad de instituciones y de funcionarios españoles, así como la fusión de la población española e indígena, provocaron la disolución de los cabildos indígenas. Estos no pudieron subsistir debido a la intervención de las autoridades españolas que desplazaron a los dirigentes indígenas que gozaban de cierto poder y aceptación entre la población y, que por tanto, no eran convenientes a los intereses colonizadores.

Paralelamente a la mencionada intervención española, se presentó un repudio por parte de la población indígena a ocupar los puestos de los Ayuntamientos, por ser numerosas las responsabilidades y demasiado bajos los sueldos que compensaban estas labores.

El cabildo indígena sufrió, pues, un debilitamiento extremo que no hacía más que manifestar el aniquilamiento de la organización política, económica y social de los indígenas.

Gracias a estas disposiciones, que en la realidad no dejaron de violarse, coexistieron en la Nueva España el municipio indígena y el español, hasta el siglo XVII.

Por lo que respecta a la organización del Municipio neoespañol, es decir, al conjunto de órganos que componían su gobierno, su estructura tuvo las naturales variaciones que las necesidades políticas, administrativas y económicas que la época iba determinando.

En los primeros años de la Conquista, los cabildos de españoles gozaron de cierta independencia en relación a la Metrópoli. Por un lado, el escaso número de funcionarios públicos que representaban directamente a la Corona de España y, por otro, el poder con el que contaban los conquistadores por ser los responsables directos de las expediciones en tierras novohispanas, fueron hechos que permitieron la existencia, por un tiempo breve, de la autonomía municipal.

Dicha autonomía se expresó mediante la existencia de cabildos abiertos y juntas de procuradores, cuya realización fue un indicador de la movilización conjunta del sector español para resolver problemas comunes. En los primeros diez años de la Conquista, se celebraron cabildos abiertos que consistían en la reunión de diversos vecinos y funcionarios del Ayuntamiento para discutir asuntos referentes a la población indígena, a la creación de leyes y a los problemas administrativos de las localidades.

Generalmente, a los cabildos abiertos acudían vecinos -- previamente invitados, quienes eran personas ligadas directamente con el proceso de conquista. Así, se les pedía a encomenderos y religiosos, militares y recolectores de tributos que acudieran a las sesiones. Sin embargo, las discusiones aquí vertidas no tenían carácter resolutivo, pues eran los cabildos cerrados los que tenían dicha facultad.

Existieron también reuniones de españoles o indígenas a través de los cabildos abiertos. No obstante, éste fue un hecho -- sumamente eventual determinado por la urgencia del problema. Por ejemplo, la discusión sobre regulación de precios.

Por otra parte, las juntas de procuradores consistían en la reunión de representantes de ciudades y villas de la Nueva España para discutir problemas comunes.

Acudían también a estas reuniones personajes de sectores ligados activamente al proceso de conquista, tales como mineros, comerciantes, encomenderos, etc.

Los temas tratados en las juntas se referían a diversas peticiones que los cabildos mandaban al rey de España, concernientes a diversas concesiones, por ejemplo, la perpetuidad de encomiendas.

No obstante la realización de este tipo de reuniones, la

"independencia" bajo la cual se movió la institución municipal de los primeros años de la conquista, no pudo prolongarse durante mucho tiempo, pues los cabildos fueron considerados como partes constitutivas de la Corona de Castilla. La intervención de la monarquía española en los asuntos novohispanos se fue ampliando conforme avanzaba el proceso de colonización.

"Por lo que se refiere al método de elección de los cabildos españoles, pueden notarse algunas variaciones. Inicialmente, los jefes de las expediciones fueron electos por sus compañeros, o bien se autonombraban representantes del Ayuntamiento. En efecto, para su designación se organizaba la municipalidad mediante una elección popular, "...pero el nombramiento por el conquistador era el método normal y más usual". Al término de su cargo (un año), los funcionarios de los cabildos nombraban a sus sucesores. Estos no podían reelegirse, hasta que no hubiese transcurrido un año después del término de su servicio. Sin embargo, en la práctica esta disposición no se acataba, pues "...los miembros de unas familias emparentadas se alternaban los cargos y mantenían un poder oligárquico.

"Otra forma de designación de funcionarios fue la venta de cargos municipales por órdenes de la Corona española. A mediados del siglo XVI Felipe II dispuso que los cargos municipales se vendieran, hecho que se convirtió en un medio de enriquecimiento del rey y de los funcionarios mismos, pues "...los oficios concejiles de las distintas ciudades pasaron a manos de las familias más acaudaladas. Surgió, así, un tipo de gobierno municipal de carácter oligárquico, en el cual no siempre coincidían los intereses particulares de los regidores con los generales de los vecinos, -- que debían ser sus representados".(58)

Debemos de considerar la aclaración que hace el Maestro-Tena Ramírez⁽⁵⁹⁾, referente a la elección de los alcaldes ordinarios: "Bajo la dominación española fueron los ayuntamientos el único y elemental producto del gobierno propio de los pueblos, pues -

"(58) El Desafío Municipal, IPONAP-IEPES, Breviarios, Edición del ICAP del PRI, México, D.F., 1982, p. 169.

"(59) Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Op. Cit., p. 148.

aunque la mayor parte de los oficios del Ayuntamiento eran vendibles y renunciables en las ciudades y pueblos de españoles, quedaron, sin embargo, como de elección popular los alcaldes ordinarios.

Pero esta mezquina participación de la voluntad general en el gobierno de los ayuntamientos no fue bastante a imprimir fisonomía política a los municipios.

Existe unanimidad de opiniones respecto al origen popular de los alcaldes ordinarios; sin embargo, la naturaleza puramente judicial de sus funciones restaba significación, desde el punto de vista del gobierno propio, al origen popular de su designación. En el nombramiento de los corregidores, como representantes de la Corona que eran, no tenía ninguna intervención la voluntad de los vecinos. Por lo que toca a los regidores, que eran propiamente los procuradores de la comuna, no existe uniformidad de opiniones acerca del origen de su designación. A pesar de su poca simpatía por la organización colonial, el doctor Mora admite que "parte de los regidores se elegía anualmente de entre los vecinos del lugar. En cambio el hispanista Esquivel Obregón y el casi siempre imparcial Macedo sostienen que el cargo de regidor era vendible y renunciable, según lo disponía la cédula de doña Juana de 15 de octubre de 1522. Los datos tan serios que aporta el señor Esquivel Obregón en favor de su tesis nos hacen considerarla mucho más estimable que la sola afirmación de Mora.

Un método más de elección fue la designación de regidores a perpetuidad por la Corona española. Estos funcionarios coexistieron con los que se designaban anualmente, interviniendo en las decisiones del Ayuntamiento.

Las funciones que debían desempeñar los cabildos eran las siguientes: ejecución de la justicia, realizada por los alcaldes ordinarios, y administración municipal, que estaba a cargo de los regidores. Los alcaldes tomaban parte en los juicios civiles y criminales; el cabildo fue un tribunal de apelación aún de las -

propias decisiones de los alcaldes. Sin embargo, la Corona mandó - constantemente a jueces especiales que limitaron las decisiones de dichos funcionarios municipales.

En lo que se refiere a los asuntos administrativos, el municipio debía encargarse del adorno de la ciudad, del mejoramiento de las obras públicas, de la reglamentación de asuntos económicos, - tales como la fijación de precios de productos y salarios, de la recaudación de tributos locales, de la inspección de cárceles y hospitales de la administración de los terrenos públicos y de la vigilancia de la moral pública; asimismo, el municipio era la autoridad -- competente para reglamentar las actividades de los talleres artesanales.

Particularmente importante fue la función de los Ayuntamientos en materia de distribución de la producción y de regulación de los precios, mediante dos instituciones municipales: los pósitos y las alhóndigas.

La creación de estas instituciones obedeció al hecho de - que las epidemias, pestes y hambrunas, que azotaron a la Colonia durante el siglo XVI (1532-1538, 1543-1548, 1563-1564, 1573-1581), provocaron una importante escasez, reventa y encarecimiento de los productos agrícolas, base de la alimentación.

La función específica de los pósitos consistía en suministrar "grano barato y abundante especialmente a los indios y españoles pobres": para ello contaba con un fondo diperario con el cual compraba anualmente grandes cantidades de grano que ofrecía a precios bajos en épocas de escasez.

Por lo que hace: "a las alhóndigas su función principal consistía en evitar el libre comercio de granos, desplazando de esta manera todo tipo de intermediarios en la comercialización de dichos productos. Para alcanzar dicha finalidad, se ordenó que "fuera de la alhóndiga no se pueda vender trigo, harina, cebada y grano... que nadie salga a los caminos a comprar ni haga precios fuera de la alhóndiga". (60)

"(60) El Desafío Municipal, Op. Cit., p.171.

Ambas instituciones perduraron en su función de "resolver el grave problema del aprovisionamiento de granos en los principales centros de población de la Nueva España". Asimismo, se contrarrestó la labor de algunos grupos de españoles en materia de especulación y acaparamiento de productos básicos. En este sentido, las funciones de los municipios fueron eficaces si bien estuvieron intervenidas constantemente por representantes de la Corona española.

Por otra parte, las fuentes de ingresos de los cabildos se constituyeron principalmente por dos ramos: los propios y los arbitrios. Los primeros provenían del arrendamiento o administración directa de tierras y edificios. Sin embargo, las constantes inversiones de dichas propiedades permitió la percepción sistemática de este ingreso. Los arbitrios eran impuestos cobrados por negocios mercantiles y oficios principalmente. No obstante, los ingresos obtenidos por estas vías fueron deficientes. La forma más eficaz de obtener recursos fue por medio de la recolección de tributos.

Por lo que hace al de la Ciudad de México, la forma de su integración varió mucho a través de los tiempos. Las ordenanzas de gobierno de 11 de diciembre de 1682, modificadas posteriormente el 3 de junio de 1720, indican los términos en que debían efectuarse los Cabildos, la manera de tomar las votaciones, las preeminencias correspondientes a los miembros del Ayuntamiento, el número y calidad de los Alcaldes, Regidores y Oficiales dependientes de la corporación, así como el modo de proveer a sus designaciones.

En lo general puede decirse que el Ayuntamiento estaba presidido por el Corregidor, constaba de dos Alcaldes ordinarios y un número variable de regidores.

Tenía además un Alférez Real, un Procurador General, un Alguacil Mayor, y un Síndico, distribuyéndose las comisiones y oficios entre los Capitulares o personas ajenas designadas por el Ayuntamiento.

Había diversos cargos dependientes del Ayuntamiento cuyos titulares eran nombrados en Cabildo. Mencionaremos algunos:

Los Diputados de Pobres, que tenían el cargo de atender a los pobres de la Cárcel.

Los Diputados de Proprios, que tenían a su cargo fiscalizar el manejo de fondos y velar por el buen estado de las finanzas del Ayuntamiento.

El Obrero Mayor, que tenía bajo su responsabilidad la dirección e inspección de las obras públicas.

Los Diputados de Fiestas que cuidaban de que fueran solemnemente celebradas las de aniversario de la conquista de Tenochtitlán, las de jura de los Reyes, las pompas fúnebres a la memoria de los Monarcas fallecidos y las religiosas consideradas de mayor significación.

Diputados de Policía que juntamente con el Corregidor integraban la Junta de Policía encargada de cuidar el cumplimiento de los bandos y disposiciones relativas al ramo.

Diputados de Alhóndiga y Pósito que cuidaban del abastecimiento regular de las subsistencias a precios razonables fijados por ellos mismos.

Un Contador, encargado de llevar los libros de contabilidad y del manejo de los fondos del Ayuntamiento.

Había Mayordomo de Proprio y Rentas.

Para la vigilancia del cumplimiento y ejecución de las disposiciones contenidas en los bandos de policía, especialmente en los relativos a las subsistencias, había dos Regidores llamados Fieles Ejecutores, que juntamente con el Corregidor, integraban la

Fiel Ejecutoria, estando facultados para visitar mañana y tarde, to da clase de establecimientos, e imponer penas por las infracciones- que comprobaran. También podían señalar los precios a que diaria- mente habían de venderse determinados artículos.

Había también un Fiel, encargado de marcar los pesos, pe- sas, romanas, marcos y medidas, por cuyo concepto el Ayuntamiento - cobraba los correspondientes derechos.

También había un Veedor del Matadero, que tenía obliga- ción de asistir por la mañana desde las cinco horas al Rastro a - - inspeccionar la matanza, a revisar el ganado y a atender la limpie- za y buenas condiciones del matadero.

Para regular los diversos aspectos de la vida social den- tro de la comunidad municipal, y particularmente el aspecto de las relaciones económicas, el Ayuntamiento expedía disposiciones y - -- acuerdos de observancia general.

El Lic. Manuel M. Moreno⁽⁶¹⁾ nos asevera, respecto al - - Ayuntamiento de la Ciudad de México:

"Con el fin de restringir los abusos de las primeras auto- ridades nombradas por los conquistadores y para hacer más efectiva- la autoridad real sobre la tierra nuevamente sojuzgada, con fecha - 13 de diciembre de 1527, el Rey de España acordó la creación de un- órgano superior de gobierno y justicia con asiento en la ciudad de- México-Tenochtitlan, denominado REAL AUDIENCIA."

"Esta Audiencia tenía facultades mixtas, tanto en materia de Gobierno, como de Justicia. Era Tribunal de 2a. Instancia de to- dos los negocios que la admitían y que se ventilaban dentro de los- términos de su jurisdicción. Su Sala especial, que integraban los- Alcaldes del Crimen, actuaba como Tribunal de 1a. Instancia en todos los negocios criminales motivados por hechos delictuosos que ocu- -

" (61) Manuel M. Moreno, Breve Reseña Histórica de la Organización Polftica y Ad- ministrativa del Distrito Federal, la Organización Política y Social de - Los Aztecas y Otros Ensayos, Op. Cit. pp. 143-144.

rrieron dentro de cinco leguas en torno de la Ciudad de México. (Casos de Corte).

"Era Tribunal de responsabilidades para resolver de las en que hubieren incurrido las Autoridades inferiores. Intervenia en cuestiones hacendarias, haciendo que los obligados a ello cubrieron los impuestos correspondientes a la Corona Real. Tenia facultades para proceder en lo relativo a conquistar; poblaciones y descubrimientos; mercedes de tierras, terminos y solares."

"La primera audiencia de la Nueva España constaba de cuatro Oidores y un Presidente, y se regia por sus Ordenanzas propias y supletoriamente por las de Valladolid y Granada. Andando el tiempo la Audiencia de México vino a quedar formada por ocho Oidores; cuatro Alcaldes del Crimen; dos Fiscales y un Alguacil Mayor. La presidia el Virrey".

"Caia bajo la jurisdicción de la Audiencia de Nueva España todo el territorio comprendido entre Honduras y Florida, por el Atlántico, y por el Pacífico, desde donde acababa la Audiencia de Guatemala, hasta donde comenzaba la de Nueva Galicia, (Guadalajara). Estaba dividida desde el punto de vista de las circunscripciones político-administrativas y judiciales que abarcaba, según ya quedó dicho, en Alcaldías Mayores y Corregimientos, si se trataba de lugares de cierta categoría, y Alcaldías Menores, cuando eran de menor importancia, las cuales entre sí no tenían cohesión, sino que directamente dependían de México."

"El Virrey era el representante nato de la autoridad Real y tenía el doble carácter de Gobernador y Capitán General. Era el Jefe de las Oficinas Públicas, vigilaba la recaudación de rentas y tenía el encargo de velar por los indios y constituirse en su protector. Nombraba los Gobernadores de las Provincias, los Capitanes Generales, los Alcaldes Mayores y los Corregidores, al ocurrir alguna vacante."

"Era el Jefe de las tropas de mar y tierra. Tenia facultades para declarar la guerra y hacer la paz."

tad para promover expediciones de descubrimiento y era considerado como el Jefe Supremo del Gobierno".

"La tendencia de crear tribunales especiales para salvaguardar los fueros y privilegios de los numerosos grupos sociales existentes en la Colonia, dio lugar a que en México, metrópoli del Virreynato, funcionaran multitud de autoridades e instituciones de la más diversa índole, entre las cuales, en gracia a la brevedad, sólo haremos una suscinta referencia a las siguientes:

"Tribunal del Consulado de México.- Estaba encargado de dirimir las controversias que surgieran entre los comerciantes, en la práctica mercantil, con motivo de la aplicación de las Ordenanzas especiales que regían en materia de comercio. El Consulado se componía de un Prior, dos Cónsules, cinco Diputados, un Letrado, un Solicitador y un Alguacil".

"Protomedicato.- El Protomedicato, cuyos miembros tenían facultades para examinar y dar licencia para curar, estaban capacitados para proceder contra quienes curaran sin licencia, debiéndose acompañar para sentenciar los negocios, de un funcionario autorizado para imponer los castigos".

"Juzgado de Bienes de difuntos.- Ejercía el cargo de Juez un Oidor nombrado al efecto, con facultades para administrar, arrendar y vender los bienes de difuntos, cuando no había legítimos herederos que los reclamaran, sino que estaban abandonados o vacantes".

Juzgados para los asuntos de los indios.- Se crearon para conocer de los pleitos de unos indios contra otros o contra los españoles. Esta especie de fuero, concedido a los indios, tenía por objeto evitar los abusos que se cometían ante los tribunales ordinarios por los españoles, en principio, debían velar porque los indios estuvieran debidamente representados y que sus juicios se fallaran conforme a sus costumbres y a verdad sabida, ahorrando trámites engorrosos y costosos".

"Para la recaudación y administración de los bienes de las comunidades indígenas había un Juez especial, que cuidaba de que tales bienes se aplicaran a los fines de bien precomunal a que estaban destinados. Dicho Juez se llamaba de Bienes y Censos de Comunidades de Indios".

"Había también jueces que visitaban los poblados y conocían de las causas de libertad de los indios, para que cuando no se tratara de los casos de esclavitud permitidos por la Ley, dieran por nulas tales causas poniendo a los indios en libertad".

A finales del siglo XVIII, la política de España ejercida en sus colonias cambió de rumbo, dando paso a un nuevo tipo de centralismo basado en el modelo de administración francés. Este modelo confería al Estado el carácter de poder único frente a instituciones como la Iglesia, las distintas entidades gubernamentales y los diversos funcionarios públicos.

Al morir Carlos II, último monarca de la Casa de los Habsburgos, fue designado como rey de España Carlos III (1759-1788), representante de los Borbones, quien emprendió una serie de reformas en España y en sus colonias mismas. En efecto, dicho rey estableció una nueva división político-administrativa del territorio mexicano designada con el nombre de sistema de Intendencias. Estas entidades estaban a cargo de funcionarios representantes directos de la Corona española que se llamaban intendentes, los cuales limitaron en gran medida las decisiones de los Ayuntamientos novohispanos en lo que a finanzas se refiere.

En el siglo XVIII la dependencia de los municipios en relación a la autoridad central se agravó, pues el rey de España dispuso en 1767 el establecimiento en la ciudad de México de una contaduría general que llevara el control de todas las municipalidades. En lo sucesivo, la intervención de intendentes en la Nueva España deterioró aún más la autonomía hacendaria de los municipios, pues dichos intendentes tuvieron como funciones el control de las cuentas municipales y la información cotidiana del estado de las mismas a la Junta -

de la Real Hacienda Española. Finalmente, el Virrey, por acuerdo del monarca español, nombró regidores para que discutieran con los empleados locales los negocios del municipio.

Asimismo, el intendente organizaba las actividades agrícolas, comerciales y mineras, la creación de caminos, la conservación de calles, la construcción de edificios municipales. En suma, todos los asuntos que fueran objeto de administración municipal eran atendidos por los intendentes. Por consiguiente, el poder de decisión recayó fundamentalmente en el virrey y en los intendentes, representantes directos del Estado español.

Durante esta época, el Virrey Francisco de Croix acaparó funciones importantes que venían realizando los ayuntamientos de la Nueva España. Organizó la limpieza de las calles, la reparación de los caminos, la provisión de agua potable, los baños públicos, la iluminación, los hospitales, las cárceles, las casas de niños, etc.

Sin embargo -comenta el historiador Priestley, haciendo alusión a la infima participación de los municipios novohispanos a pesar de que el virrey efectuaba todas estas tareas obteniendo un sueldo de 80,000 pesos anuales "hombres más humildes habrían podido hacer igualmente bien, con tal que hubieran sido educados para responder de qué actos y dotados de libertad".

Hasta 1786 prevalece, en términos generales, la Organización Política-Administrativa antes descrita, conforme a la cual la Ciudad de México y las situadas en un contorno de quince leguas formaron una circunscripción jurisdiccional con caracteres definidos y propios, en la que fácilmente puede reconocerse el antecedente histórico lejano de lo que posteriormente ha sido el Distrito Federal.

Como sede oficial de las más altas autoridades judiciales y administrativas de la Colonia, la Ciudad de México siempre fue reconocida como Metrópoli del Virreynato, y en particular de la Provincia de México, que comprendía el Territorio que actualmente co-

responde al Distrito Federal y a los Estados de México, Querétaro, Hidalgo, Tlaxcala, Puebla, Oaxaca, Morelos, Guerrero, Veracruz, Tabasco, Michoacán, Guanajuato y parte de S. Luis Potosí y Colima.

A partir de 1786 se implantó una nueva organización, de acuerdo con lo preceptuado por la Ordenanza de Intendentes, en virtud de la cual la Nueva España quedó dividida en la siguiente forma:

Intendencia de México, que abarcaba el territorio de lo que actualmente son Distrito Federal y Estados de México, Querétaro, Hidalgo, Morelos y Guerrero.

Intendencia de Puebla; Intendencia de Santa Fé de Guanajuato; Intendencia de Valladolid (Michoacán); Intendencia de Guadalajara; Intendencia de Zacatecas; Intendencia de Antequera (Oaxaca); Intendencia de Mérida; Intendencia de Veracruz; Intendencia de San Luis Potosí; Intendencia de Durango e Intendencia de Sonora.

Había, además las provincias de Nuevo México, Vieja y Nueva California; Coahuila; Tejas y la Colonia de Nuevo Santander (Tamaulipas).

Cada intendencia se dividió en Partidos y cada Partido en Municipalidades.- Los antiguos Gobernadores y justicias mayores de los Reinos o Provincias, fueron sustituidos por los Intendentes; y los Alcaldes Mayores por los Sub-Delegados.

El Virrey seguía gozando de todas las facultades que por Ley le correspondían como Gobernador, Capitán General y Presidente de la Audiencia. Posteriormente se le restituyó la facultad de con firmar los nombramientos de los Alcaldes y se le capacitó para nombrar Sub-Delegados.

Los Intendentes Corregidores presidían los Ayuntamientos de sus Capitales y tenían obligación de velar porque no se cometieran abusos en la Administración de Justicia y que se despacharan pronto los negocios.

En cuestiones de policía estaban encargados de perseguir a los vagabundos y gente desocupada, a los mendigos y malvivientes, quedando facultados para destinar a los que creyeran conveniente al servicio de las armas, a las minas o a presidio. Sus principales atribuciones eran las concernientes a los ramos de Hacienda y Guerra.

7. Participación en los movimientos precursores de la Independencia de México.

Dadas las condiciones tanto políticas, económicas, sociales y culturales en el México Colonial, el Maestro Mario de la Cueva (62), en su estudio acerca de la "Constitución de 5 de febrero de 1857" y coincidiendo con el mismo, nos afirma que: "España perdió su abolengo constitucional con la unificación de los reinos y con el absolutismo que instauró el Rey Felipe II; así se explican las contradicciones del colonialismo español, que inspiró su doctrina y su derecho en la enseñanza humanista de sus grandes jesuitas y gobernaba despóticamente a los pueblos conquistados".

La estructura social y la desigual distribución de la riqueza constituyen el fondo social, causa real, a su vez, de la independencia de la Nación Mexicana, con lo que se llega a la conclusión de que la Independencia fue en términos generales, un problema de lucha de clases. Al despuntar el siglo XIX, existían en lo que era la Nueva España, varios grupos bien diferenciados; dos de los cuales, si bien en grado diverso sufrían indudable injusticia; la clase gobernante estaba integrada por los españoles que venían de la Península, quienes, por razones fácilmente comprensibles, gozaban de un máximo de privilegios.

El clero católico compartía el gobierno de la colonia con los españoles europeos y era, además, propietario de una parte considerable de la riqueza nacional, particularmente de la propiedad urbana y de un número importante de fincas rústicas; su riqueza se veía aumentada por los fuertes capitales que a su favor reconocían las fincas urbanas y rústicas de propiedad particular.

(62) De la Cueva, Mario, "La Constitución de 5 de febrero de 1857 en el Colonialismo a mediados del Siglo XIX, Tomo II, Editorial UNAM, México, D.F., 1957, pp. 1220-1229.

El poder económico es fuente principal del poder político y así se explica que no solamente durante la guerra de independencia, sino en el México de principios del siglo XIX, la Iglesia Católica fuera uno de los factores reales de poder.

Los criollos formaban un grupo numeroso e importante, igual en sangre a los españoles europeos y propietario de otra parte de la riqueza nacional, pero estaba excluido de los altos-cargos gubernamentales, no obstante su argumentación en el sentido de que eran ellos y sus antepasados los forjadores de la nacionalidad naciente. Finalmente, los indios y mestizos, cuya personalidad humana no se negaba, pero cuyo dolor y miseria fueron la tragedia de donde surgió el anhelo de justicia social".

Siguiendo al Maestro Mario de la Cueva, el movimiento de Independencia lo podemos ubicar dentro de cuatro causas.

El movimiento de independencia osciló a otra de las dos clases sociales que sufrían injusticia; los criollos querían la independencia, pero pretendían conservar sus propiedades y sus privilegios sobre el pueblo.

La guerra independista fue preparada por los criollos, pues en ellas germinó rápidamente el siglo XVIII, fue también iniciada por uno de ellos, Don Miguel Hidalgo y Costilla, pero actuando como Capitán General de los indios y mestizos, cobró su grado mayor de elevación humana y social con Don José María Morelos y Pavón, que pertenecía a la clase de los desheredados y se continuó como movimiento popular con Don Vicente Guerrero, pero la separación de España se consumó por los criollos, cuyo jefe era Agustín de Iturbide.

Una segunda causa de las guerras hispanoamericanas de independencia, que se vinculan estrechamente con la anterior, fue precisamente la ya señalada exclusión de los criollos del go

bierno de la colonia, pues España les negó sistemáticamente el acceso a los cargos principales, convirtiéndolos en una clase social postergada. Justificadamente sostuvieron los criollos que a ellos correspondía, por derecho natural, el gobierno de su tierra, que conocían mejor los problemas de la Nueva España y que estaban más interesados en su correcta y benéfica solución.

Una tercera causa, respecto de la cual hablaba elocuentemente la Revolución Francesa, era el absolutismo de los reyes borbones: en el siglo de las luces, los hombres se asfixiaban en América, el ejemplo cercano de los Estados Unidos del Norte, en donde la prosperidad estaba unida a la libertad personal y la penetración incontenible de las doctrinas de la soberanía del pueblo y de los derechos del hombre -igual en la Nueva España- que en la América del Sur- tenían que sublevar a las conciencias y llevar a los hombres a una franca rebeldía.

Como una cuarta causa, se debe señalar la decadencia general de los reyes borbones y aún de la misma España, incapaz de gobernar un mundo que principiaba a perder la fe en la tradición y en la legitimidad de las coronas y dejaba, en cambio, arrullar por la diosa razón. Delante de esa situación, pensó el hombre americano que las colonias de España habían adquirido suficiente madurez política, por lo que podían gobernarse libremente y enfrentarse a su destino.

La invasión napoleónica en la primera década del siglo XIX y los titubeos de la política española, precipitaron la crisis: en aquellos días se dibujaron con una fuerza mayor las dos grandes tendencias que ya conocemos y que habrían de luchar no solamente contra España, sino entre ellas mismas- por consumar la independencia: en una mezcla confusa de intenciones y pensamientos, los españoles y los criollos hablaron de acudir en defensa de España y de sus monarcas y de impedir que la Nueva España se transformara en una colonia francesa. Los criollos pensaban separar estas tierras de la metrópoli y llamar a México al -

destronado Príncipe Fernando, para que gobernara al Nuevo Imperio; se habló, inclusive, de crear un trono para el Virrey. El pueblo, por su parte, conspiraba, dirigido frecuentemente por algunos criollos, para consumir la independencia de México; su postura era también altamente confusa: no existían ideas, tal vez ni siquiera aproximadas, respecto de la manera como debiera organizarse la Nueva Nación y en ocasiones, se pensó igualmente en la venida de Fernando o de un Príncipe Español; la única idea precisa era, sin duda, el deseo de independencia.

El Maestro Mario de la Cueva (63), refiriéndose al movimiento precursor de independencia, señala respecto a esta época - en su estudio magistral: "El día 19 de julio de 1808 se reunió el ayuntamiento en cabildo extraordinario para estudiar la condición del reino; a esa sesión concurrieron dos criollos ilustres, Don Juan Francisco de Azcárate y el Licenciado Francisco Primo de Verdad y Ramos. Ahí se planteó por vez primera en el campo de la vida política, la cuestión de la soberanía".

Don Juan Francisco de Azcárate, sostuvo, en primer lugar la nulidad de las renunciaciones de Carlos y Fernando, por ser obra de la fuerza y nulas, por consiguiente, de pleno derecho, pero agregó que los monarcas españoles no podían enajenar el reino. Su pensamiento reproduce la tesis del mayorazgo, "La monarquía española es el mayorazgo de sus soberanos fundado por la Nación misma que estableció el orden de suceder entre las líneas de la familia real; y de la propia suerte que en los de los vasa- yos no pueden alterar los actuales poseedores los llamamientos graduales hechos por los fundadores. La abdicación involuntaria y violenta es nula e insubsistente, por ser contra la voluntad de la Nación que llamó a la familia de los borbones como descendientes por hembra de sus antiguos reyes y señores."

Las palabras de Azcárate, aún sin decirlo expresamente, hablan de que es la Nación la que constituye la monarquía, lo que en buen romance quiere decir que en ella reside originalmente la soberanía: Un párrafo segundo de las palabras de Azcárate,

"(63) De la Cueva, Mario, "La Idea de la Soberanía", en Estudios sobre el Decreto Constitucional de Apatzingan, Editorial UNAM, México, 1964, pp. 307-308.

confirma la tesis apuntada, al sostener que por ausencia o impedimento de los monarcas, la soberanía reside en el reino:

"En la monarquía como mayorazgo luego que muere civil, o naturalmente el poseedor de la corona por ministerio de la ley, pasa la posesión civil natural y alto dominio de ella en toda su integridad al legítimo sucesor, y si éste y los que le siguen se hallan impedidos para obtenerla, pasa al siguiente en grado que está expedido... Por su ausencia o impedimento reside la soberanía en todo el reino, y las clases que lo forman, y con más particularidad en los tribunales superiores que lo gobiernan, administran justicia, y en los cuerpos que llevan la voz política, - que la conservarán intacta, la defenderán y sostendrán con energía como un depósito sagrado, para devolverla o al mismo señor - Carlos IV o a su hijo, o a los señores infantes cada uno en su caso...

Al concluir la sesión, el Ayuntamiento decidió enviar una representación al Virrey, a fin de que adoptara las medidas necesarias para defender el reino. La rapidez de los acontecimientos de la Península y las rivalidades cada vez mayor entre los españoles y los criollos, determinaron a Iturrigaray, a convocar una junta general, en la que estuvieran presentes los organismos gubernamentales superiores del Virreinato; tuvo lugar los días 9 y 31 de agosto y 1° y 9 de septiembre. En esas reuniones, el Licenciado Verdad, con el valor de un mártir de la independencia, defendió la doctrina de la soberanía del pueblo, para lo cual se apoyó, ya no en el pensamiento de los jesuitas españoles, sino en las ideas de Puffendorf. Entre otros pensadores, infortunadamente, el pasaje que conocemos de su opinión, es demasiado breve:

"Acaba la lectura del expediente, excitó al señor Iturrigaray y al síndico de la noblísima ciudad, Licenciado don - - Francisco Verdad y Ramos, a que hablara; quien entre otras cosas promovió, en apoyo de las representaciones de la ciudad, que la-

soberanía en las circunstancias en que nos hallábamos había recaído en el pueblo, citando a varios autores en comprobación y entre ellos a Puffendorf... Preguntando el mismo síndico por el oidor Aguirre ¿cuál era el pueblo en quien había recaído la soberanía? respondió que las autoridades constituidas; pero replicándole que estas autoridades no eran pueblo, llamó la atención del Virrey y de la junta hacia el pueblo originario en quien, supuestos los principios del Síndico, deberían recaer la soberanía, sin aclarar más su concepto, a causa (según se entendió entonces por algunos y explicó después el mismo oidor Aguirre), de que estaban presentes los gobernadores de las parcialidades de indios, y entre ellos un descendiente del Emperador Moctezuma".

A mayor abundamiento debemos de considerar las aportaciones que hacen los juristas contemporáneos, referente a la participación del municipio en los Movimientos Precursores de la Independencia de México.

Así, el Lic. Alfonso Noriega Cantú⁽⁶⁴⁾ en conferencia sustentada el 11 de diciembre de 1974, sobre el tema "El Régimen Constitucional y la Constitución de 1824, nos señala:

"Don Juan Francisco Azcárate y el Lic. Primo de Verdad, miembros del ayuntamiento de la ciudad de México, en el año de 1808, se impresionaron mucho con esas noticias que venían de España e impulsados, influidos, por un cura peruano, limeño, Fray Melchor de Talamantes, que estaba en México, presentaron una comunicación al ayuntamiento de la ciudad de México, pidiendo que el ayuntamiento dijera al Virrey oficialmente que no teniendo ya independencia España, que estando sojuzgada España por los franceses, esta Colonia Española había recuperado su soberanía, que México ya era soberano y que debía gobernar el Virrey de una manera autónoma, desligada de España, que estaba en poder de los franceses. Cuentan también las crónicas, que todo el ayuntamiento, vestidos los concejales de gran gala y en coches especiales, se presentaron en el Palacio del Virrey, y una vez en su presencia desenfundaron las espadas, las pusieron sobre el suelo y leyeron aquella-

"(64) Noriega Cantú, Alfonso, El Régimen Constitucional y Constitución 1824, -- conferencia sustentada el 11 de diciembre de 1974.

comunicación al Virrey, afirmando que la soberanía había recaído en las clases, entonces Fray Melchor de Talamantes fue un verdadero precursor de lo que sería la independencia de México.

En la comunicación que fue redactada fundamentalmente con las ideas de Fray Melchor de Talamantes, se desarrolló una teoría que en verdad describía la situación que existía en México en ese momento, para demostrar que habíamos resumido nuestra soberanía:

Decía Fray Melchor de Talamantes, por voz naturalmente de Azcárate, que fue quien presentó la comunicación de recuperación de la soberanía, establecía diez puntos que consisten en lo siguiente:

- Cuando las colonias se bastan a sí mismas.
- Cuando las colonias son iguales o más poderosas que sus Metrópolis.
- Cuando las colonias difícilmente pueden ser gobernadas por sus Metrópolis.
- Cuando el simple gobierno de la Metrópoli es incompatible con el bien general de las colonias.
- Cuando las Metrópolis son opresoras de sus colonias.
- Cuando la Metrópoli ha adoptado otra Constitución Política.
- Cuando las primeras providencias forman el cuerpo principal de la Metrópoli, se somete voluntariamente a una denominación extranjera.
- Cuando la Metrópoli fuese subyugada por otra Nación.
- Cuando la Metrópoli mutación del sistema religioso,
- Cuando la separación de la Metrópoli seguida por el clamor general de los habitantes de la colonia.

Estas diez razones descritas por Fray Melchor de Talamantes, revelaban la situación real que existía en México en ese momento, la Metrópoli estaba subyugada por una nación extran-

jera, la Metrópoli, había variado de Constitución, incluso se decía que iba a variar de religión, que era esta una cosa muy importante en aquella época.

Por circunstancias históricas ineludibles, aquella comunicación del ayuntamiento de México fue turnada a la Audiencia, la Audiencia emitió un dictamen en combinación con las autoridades de la inquisición, declarando herético el documento y rechazándolo. Pero ahí está el preludio, las notas primeras de la Independencia de México. México había reasumido su soberanía, era el primer acto de autodeterminación nacional que existía. Eso -- fue en 1808, vino la guerra de Independencia.

El Lic. Miguel de la Madrid Hurtado⁽⁶⁵⁾ siguiendo el mismo orden de ideas, en su estudio "La soberanía Popular en el Constitucionalismo Mexicano y las Ideas de Rousseau", nos dice: -
 'Que resulta pues interesante observar cómo, en los acontecimientos de 1808, la argumentación del Ayuntamiento Metropolitano invocado, en apoyo de su petición, principios y normas de derecho español tradicional y se apoya en la idea escolástica de la soberanía popular, en tanto la reacción del partido absolutista dirige sus defensas, desde luego, a la idea rousseauiana del contrato social, temiendo, y con razón, como lo demostrarían después los hechos, que la idea moderna de la soberanía del pueblo desembocaría en la Independencia y en la organización republicana del nuevo estado. Lo anterior nos lleva a sospechar que detrás del formulismo de la argumentación del cabildo, quizá como táctica proponía un ejercicio temporal "de emergencia" de la soberanía por parte de las autoridades novohispanas, se movían ideas que aceptaban las consecuencias implicadas en la doctrina de la soberanía nacional en su versión democrática moderna.

El Lic. Salvador Valencia Carmona⁽⁶⁶⁾, en su estudio -- "La Nueva Estructura Constitucional del Municipio", nos dice "A la hora de la emancipación, sin embargo, vuelve a corresponder al

"(65) De la Madrid Hurtado, Miguel, Estudios de Derecho Constitucional, Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1980, segunda edición, pp. 127 a 135.

"(66) Valencia Carmona, Salvador, y otros, Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1983, p. 222.

Municipio un lugar de avanzada tanto en México como en Latinoamérica. En nuestro país, el núcleo criollo que dirigía el ayuntamiento de la Ciudad de México, sustentó la tesis de la reasunción de la soberanía nacional por el pueblo en la ausencia del rey -- cautivo, misma que se ejercería por sus órganos representativos -- más inmediatos como lo eran las juntas de los concejos municipales.

La Licenciada María del Refugio González⁽⁶⁷⁾, en su estudio "Debates sobre el Régimen del Municipio en México en el siglo XIX", nos afirma de la siguiente manera: "La vida de los Municipios y sobre todo de los Ayuntamientos de la Nueva España, fue distinta en una y otra república. A decir de Aguirre Beltrán, en los pueblos de indios se percibe a lo largo de la época colonial, una tendencia democratizante que alcanza su máxima expresión en la segunda mitad del siglo XVIII. Por lo que se refiere a los Ayuntamientos de las ciudades, villas y lugares de españoles, no hay evidencias ni de vida democrática, ni de una amplia labor en beneficio de la comunidad que representaban el único momento en que los Ayuntamientos novohispanos tuvieron el vigor suficiente para hacerse intérpretes de los anhelos de independencia y libertad social y económica de un no muy amplio sector de los habitantes de la Nueva España, y fue en 1808, año que muchos de ellos respondieron enérgicamente ante la invasión napoleónica y la soberanía usurpada a consecuencia de ese acto. Con todo, de entre la gran cantidad de Municipios que había en la Nueva España, apenas llegaban a veinte, los Ayuntamientos en alguna significación política y casi la totalidad de ellos representaba los intereses -- criollos.

Interesa destacar la existencia de las dos repúblicas, porque influye en forma significativa en el desarrollo posterior de los Municipios en México. No debe olvidarse que el tiempo de independencia de la Nación contaba con aproximadamente 8 millones de habitantes, de los cuales más de la mitad eran indígenas asen-

"(67) González del Refugio María, Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1983, pp. 200-201.

tados en pueblos de indios con una organización diversa de la que privaba entre la población española. De los tres millones y fracción, blancos y "razas mezcladas", dieciocho vigésimos del total eran iletrados. El reto a vencer para instaurar el Municipio o cualquier otra institución con pretensiones igualitarias no era pequeño.

El Maestro Tena Ramírez⁽⁶⁸⁾, nos afirma, referente al movimiento precursor de la independencia: "En 1808 el Ayuntamiento de la Ciudad de México, que abrigaba inquietudes de emancipación, trató de revivir la tesis de Hernán Cortés, sosteniendo que, en ausencia del rey cautivo, le tocaba reasumir la soberanía.

El hecho se explicaba, no en función de la autonomía municipal (que no existía), sino porque el Ayuntamiento de la capital había ido a parar a manos de criollos, quienes por su capacidad y por su riqueza estaban en condiciones de adquirir en venta o por herencia los oficios concejiles. No era que el Ayuntamiento actuara en nombre de una ciudadanía, que con su voto le hubiera dado su representación, sino se trataba de una clase poderosa social y económicamente que había obtenido los medios distintos del sufragio los principales cargos de cabildo y que desde allí intentaba hacer la independencia en beneficio propio".

El Maestro Moya Palencia⁽⁶⁹⁾, nos afirma que: "Cuando Carlos IV y Fernando VII dejaron la corona española en manos de Napoleón Bonaparte, en el año de 1808, Juan Francisco de Azcárate y Francisco Primo de Verdad y Ramos, Regidor y Síndico del Cabildo de la Ciudad de México, declararon ante el Virrey Iturrigaray, que Nueva España debía de reasumir su soberanía al no existir en la Metrópoli un monarca legítimo. Las fuerzas reales del poder español -el Alto Clero, los oidores, los terratenientes, los comerciantes ricos- frustraron el intento independentista arres--tando al Regidor, al Síndico y al propio Virrey, asesinando a los primeros y enviando a España al último.

"(68) Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Op. Cit., pp. 148-149.

"(69) Moya Palencia, Mario, Temas Constitucionales, Op. Cit., p. 39.

El resquemor criollo hizo crisis y en el año de 1808 - el Cabildo de la Ciudad de México declaró, al haber abandonado -- Carlos IV y Fernando VII, la corona española en manos de Napoleón Bonaparte, que el pueblo mexicano debía de reasumir su soberanía, ya que no existía monarca legítimo. La reacción española no se hizo esperar: los miembros del Cabildo fueron reducidos a prisión donde murieron, y el Virrey Iturrigaray, presunto simpatizador de la causa criolla, fue arrestado y embarcado a España (70).

El Lic. Heriberto Batres (71) nos afirma, referente a la participación en movimiento precursor de la independencia, lo siguiente:

"Durante la Colonia, el Municipio fue quizá el único-refugio de libertad de los mexicanos, de los criollos, de los indígenas, que conservaron muchas de sus tradiciones de organización frente al despotismo virreinal, y fue en el seno de un ayuntamiento, en 1808, que la voz del Lic. Verdad pronunció por primera vez aquellas palabras: "Reasumamos la soberanía de la Nación".

Las ideas de independencia se asociaron con las de libertad y fueros municipales. Hidalgo veía en el municipio uno de los elementos naturales del gobierno, al mismo tiempo que la insurgencia recogía esta tendencia."

La Revolución Mexicana de Independencia de 1810 respondió a un anhelo de libertad y fue una lucha de oprimidos contra opresores. Si bien Hidalgo ha podido ser catalogado por algunos como un ilustrado, es evidente que su caudillaje lo fue de un movimiento popular imposible de encasillar, en sus principios, dentro de un esquema político racionalizado. Dentro de los jefes de la insurgencia mexicana, se mantuvo por algún tiempo la influencia del planteamiento criollo de la independencia, en cuanto pretendían legitimar el movimiento bajo la invocación de Fernando -- VII y dentro del marco jurídico político español.

"(70) Gamás Torruco, José, El Municipio Mexicano, Op. Cit., p. 196.

"(71) Batres García, Heriberto, El Municipio y su Proyección en el Proceso de Desarrollo Nacional, Op. Cit., pp. 77-78.

Sin embargo, la idea de la soberanía popular iba cun--
diendo, aunque prevalecían entonces serios escrúpulos respecto a
la versión revolucionaria francesa de la doctrina política. Va--
rios de los argumentos que se utilizan por 1810 para justificar
la revolución, llegan hasta proclamar la necesidad de separar a
la Nueva España de la Metrópoli invadida, para preservar del ejem
plo francés los principios tradicionales en materia de religión y
de organización política. Todo ello, era aún de las ideas moto--
rras que se observaron en los acontecimientos de 1808 y en la frus
tada conspiración de Valladolid de 1809 (72).

El Lic. Burgoa Orihuela (73), nos afirma: "Que no obs--
tante su decadencia política, el municipio neoespañol tuvo un ges
to decoroso para reivindicar su antiguo prestigio y dignidad al
plantear el ayuntamiento de la ciudad de México en julio de 1808,
la radicación popular de la soberanía a consecuencia de la inva--
sión napoleónica a la Península y la usurpación de trono por el
impostor francés. Recuérdese, en efecto, que el Regidor y el Sí
ndico del Cabildo de la Capital de la Nueva España, Don Juan Fran
cisco de Azcárate y Don Francisco Primo de Verdad, respectivamen
te postularon en un histórico documento ante el Virrey Iturriga
ray, la tesis de que, por haber abdicado el monarca español en fa
vor de José Bonaparte, en el pueblo de la Nueva España había rea
caído la soberanía como capacidad de auto-gobierno, y aunque sin
dichos cargos los citados precursores de nuestra emancipación po
lítica hubiesen sustentado la misma idea, su investidura les brin
dó la oportunidad no sólo para exponerla, sino para exigir su aca
tamiento, actitud que involucra un elocuente hecho reminiscente
de la dignidad de las antiguas comunas españolas que con viva con
ciencia de su autonomía muchas veces impusieron a los reyes el
respeto de las libertades acordadas en los fueros municipales.

El sentido de revolución social de la lucha emprendida
por el Cura de Dolores, se reveló desde el primer momento con el
Decreto de 10. de diciembre de 1810, que proclamó la absoluta li-

"(72) De la Madrid Hurtado, Miguel. Estudios de Derecho Constitucional, Op. Cit.
pp. 135-136.

"(73) Burgoa Orihuela, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Op. Cit., pp. -
860-861.

beración de los esclavos y la supresión del tributo, signo influyente de la pertenencia a las castas.

Igualmente importante fue el decreto de restitución de tierras a los naturales, de 5 del mismo mes de diciembre, pues en él se ordenó "se devolvieran a las comunidades de naturales las tierras que les pertenecían y que se habían dado en arrendamiento a diversas personas".

La Independencia de la Nación era el paso primero para la libertad, que no podía existir en tanto se nos gobernase desde Madrid, por hombres nacidos en otros territorios y por familias distintas de las que tenían a sus antepasados en lo profundo del suelo nacional.

Don Miguel Hidalgo fue la chispa, la idea, y la fuerza que hizo estallar la revolución. Pero, desgraciadamente, no nos dejó un testimonio fehaciente de sus ideas políticas. No obstante ello, en sus Manifiestos y Proclamas, encontramos vestigios de muchas ideas sociales y políticas. De una manera especial merece la pena de tener en cuenta un Manifiesto, recogido por don Luis Castillo Ledón y atribuido, con toda justicia, a Hidalgo, en el que se lee lo siguiente:

"Cuando yo vuelva la vista por todas las naciones del universo, y veo que las Naciones cultas como los franceses quieren gobernarse por franceses, los ingleses por ingleses.... cuando veo que esto mismo sucede en las bárbaras y groseras.... y que entre las pocas ideas que su vida errante les permite, una de ellas es la misma que se observa en las naciones cultas. Que los apaches quisieran ser gobernados por apaches, los tarahumaras por tarahumaras.. Cuando veo, vuelvo a decir, que esto sucede en todas las naciones del universo, me lleno de admiración y asombro al considerar que sólo a los soberanos se niegue esta prerrogativa...¿No sois vosotros españoles los que hacéis alarde de haber derramado la sangre por no admitir la dominación francesa?"

En las ideas de Hidalgo contenidas en el Manifiesto - transcrito, encontramos una justificación de la independencia, - como un anhelo de todos los pueblos cultos y, lo que es más im-- portante, una imprecación en contra de España en vista que, como decía Hidalgo, no le había concedido Dios "ningún derecho para - gobernarnos", pero el Grito de Dolores de Don Miguel Hidalgo fue una manifestación de soberanía externa, que dejaba vivo el dilema: soberanía del pueblo o soberanía del Príncipe. Es suficien-- te sabido que en los primeros años de la Guerra de Independencia se habló siempre de entregar el trono a Fernando, lo que en -- realidad equivalía a resolver el dilema en contra del pueblo.

Que nuestra Historia Municipal refleja la lucha de -- los mexicanos por la libertad, por el progreso y por la justicia; a tal grado, que nuestro devenir se palpa en cada una de las ciu-- dades que configuran nuestra República.

Dentro de aquella situación, que amenazaba devenir -- caótica, el sacerdote Miguel Hidalgo y Costilla proclamó la inde-- pendencia de la Nueva España, en la noche del 15 de septiembre - de 1810, en el Pueblo de Dolores, de la Provincia de Guanajuato.

La guerra de Independencia fue una gran devoradora de hombres, pues España realizó sus mejores esfuerzos para conser-- var esta parte de su imperio. El iniciador de la lucha, el sa-- cerdote don Miguel Hidalgo y Costilla, fue una de las primeras - víctimas.

Primeramente en la Ciudad de Valladolid de la Provin-- cia de Michoacán y posteriormente en Guadalajara, promulgó Hidal-- go los célebres decretos, primeros en el Continente Americano, - que abolieron la esclavitud; al nacer como pueblo soberano e in-- dependiente, México sería una tierra de hombres libres.

La actividad municipal es rica en enseñanzas y heron-- cias positivas. Así, no se puede cuestionar el papel trascenden--

tal del ayuntamiento de la Ciudad de México que, ante la irregular situación de España, reclamó para el pueblo de la América - Septentrional la titularidad y el ejercicio de la soberanía. Nombres y habitantes de ciudades nuestras patentizan la vocación de mocrática y municipalista de nuestro pueblo: Cuautla y su defensa heróica; Dolores Hidalgo, con el grito sublime por la libertad y la independencia; Querétaro, con sus veladas literarias, - auténticas reuniones de patriotas que buscaban la independencia de un pueblo digno y su evocación constituyente; Chilpancingo y nuestro primer Congreso Constituyente; Puebla y su combate glorioso contra las tropas invasoras y, en general, todos y cada -- uno de los municipios de la República Mexicana, en cuya historia hay una parte de la historia nacional".

Después de los tres siglos en que formamos parte del Imperio Español y después de que Hidalgo, prendió la chispa en - Dolores Hidalgo y provocó el movimiento de independencia con todas las viscositudes y todos los avatares de este movimiento, se logró consumir la independencia y se celebró el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, se firmó el acta de Independencia y - siendo México ya independiente, se planteó a aquellos hombres el ingente problema de organizar esta Nación, de organizar política mente esta Nación.

II. EL MUNICIPIO MEXICANO EN EL SIGLO XIX EN LOS TEXTOS CONSTITUCIONALES.

1. Constitución Política de la Monarquía Española. Un último intento de volver a las Instituciones Municipales Clásicas Españolas fue hecho por la Constitución en Cádiz - en 1812.

La Constitución Política de la Monarquía Española - fue firmada en Cádiz el 18 de marzo de 1812 y jurada y promulgada al día siguiente, 19, según parece por ser esta fecha aniversario del Motín de Aranjuez. En México, previo - el intercambio normal de oficios y demás papeles, entre las autoridades de la Península y las del Virreinato, seguido de otro intercambio igual dentro de la misma Nueva España, - fue arreglada la ceremonia de la publicación para que se celebrase el 30 de septiembre.

El Virrey y el Corregidor expidieron sendos bandos, para anunciar el acontecimiento y prevenir a los vecinos, - quienes deberían adornar las fachadas de sus casas e iluminarlas por la noche. El día 19 desfiló el ayuntamiento de la Nobilísima Ciudad, y en tres tablados previamente erigidos, uno frente a Palacio, el otro en la esquina opuesta a la del Arzobispado y el tercero en las Casas del Cabildo, - se leyó el texto de la Constitución, en presencia del Virrey y de los personajes más notables de la nobleza, de la milicia y el clero. Hubo repique de campanas y demás muestras de regocijo, y por la noche el pueblo gozó de la iluminación de la ciudad. De nueve a diez mil pesos costó la ceremonia, cantidad a la cual hay que sumar la de dos mil pesos, que fueron arrojados a la gente para aumentar su contento.

Al día siguiente, según decreto del 18 de marzo, da do en Cádiz, al cual se atenían estas solemnidades, se practicó una visita a cárceles y se dió libertad a los presos que no merecían pena corporal.

Después vino una serie de actos de juramento de la Constitución, en que participaron corporaciones de toda índole, rivalizando en pompa y en expresiones de satisfacción y de esperanza. Luego la noticia de la promulgación llegó a provincia, y fue suscitando en diversas fechas juramentos análogos. En Tlaxcala, por ejemplo, la fiesta abarcó los días 29, 30 y 31 de octubre; en Malinalco, del 14 al 17 de noviembre; en Texcoco, del 22 al 23 de diciembre; en Guadalupe para los días 10, 11 y 12 de mayo de 1813, y así sucesivamente, a medida que cada población iba teniendo instrucciones y medios para organizar los festejos.

El 15 de agosto de 1812, la Regencia dió a conocer un decreto de las Cortes, en el que se mandaba que "la plaza principal de todos los pueblos en que se celebre o se haya celebrado ya este acto solemne (el de la publicación y jura), sea denominada en lo sucesivo "Plaza de la Constitución", y que se exprese así en una lápida erigida en la misma al indicado objeto". El decreto, publicado en México por Bando el 22 de mayo de 1813, fue objeto de paulatina observancia. Tlaxcala, cuyas autoridades eran muy diligentes, el 17 de junio cumplió esta orden, según comunicación cursada al virrey el día 28 del mismo mes.

Para la Nueva España sin embargo, la Constitución de Cádiz se presentará como demasiado innovadora, suprimiendo órganos constitucionales fundamentales de nuestra vida anterior y por diversas circunstancias, haciéndose sumamente difícil su observancia.

"Sin embargo, por la escasa vigencia que tuvo en Nueva España la Constitución de Cádiz, y por esos momentos el país ya se encontraba enfrascado en la Revolución de Independencia, estas disposiciones tuvieron una escasa aplicación. No cabe duda que, de todas maneras, junto con la anterior Legislación Municipal Española ejercitaron gran influencia en la Estructura Jurídica del Municipio Mexicano" (74)

"(74) Moya Palencia Mario, Temas Constitucionales, Op. Cit., p. 40.

CONSTITUCION POLITICA DE LA MONARQUIA ESPAÑOLA

TITULO VI

DEL GOBIERNO INTERIOR DE LAS PROVINCIAS Y DE LOS PUEBLOS

CAPITULO I

DE LOS AYUNTAMIENTOS

Art. 309. 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 hubiere, y en su defecto por el alcalde o el primer nombrado entre éstos, si hubiere dos.

Art. 310. Se pondrá ayuntamiento en los pueblos que no le tengan y en que convenga le haya, no pudiendo dejar de haberle en los que por sí o con su comarca lleguen a mil almas, y también se les señalará término correspondiente.

Art. 311. Las leyes determinarán el número de individuos de cada clase de que han de componerse los ayuntamientos de los pueblos con respecto a su vecindario.

Art. 312. Los alcaldes, regidores y procuradores síndicos se nombrarán por elección en los pueblos, cesando los regidores y demás que sirvan oficios perpetuos en los ayuntamientos, -- cualquiera que sea su título y denominación.

Art. 313. Todos los años en el mes de diciembre se reunirán los ciudadanos de cada pueblo para elegir, a pluralidad de votos con proporción a su vecindario, determinado número de electores, que residan en el mismo pueblo y estén en el ejercicio de los derechos de ciudadano.

Art. 314. Los electores nombrarán en el mismo mes a pluralidad absoluta de votos el alcalde o alcaldes, regidores y procurador o procuradores síndicos, para que entren a ejercer sus cargos el primero de enero del siguiente año.

Art. 315. Los alcaldes se mudarán todos los años, los regidores por mitad cada año, y lo mismo los procuradores síndicos donde haya dos: si hubiere sólo uno, se mudará todos los años.

Art. 316. El que hubiere ejercido cualquiera de estos cargos, no podrá volver a ser elegido para ninguno de ellos sin que pasen por lo menos dos años, donde el vecindario lo permita.

Art. 317. Para ser alcalde, regidor o procurador síndico, además de ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, se requiere ser mayor de veinticinco años, con cinco a lo menos de vecindad y residencia en el pueblo. Las leyes determinarán las demás calidades que han de tener estos empleados,

Art. 318. No podrá ser alcalde, regidor ni procurador síndico ningún empleado público de nombramiento del Rey, que esté en ejercicio, no entendiéndose comprendidos en esta regla los que sirvan en las milicias nacionales.

Art. 319. Todos los empleos municipales referidos serán carga concejil, de que nadie podrá excusarse sin causa legal.

Art. 320. Habrá un secretario en todo ayuntamiento, elegido por éste a pluralidad absoluta de votos y dotado de los fondos del común.

Art. 321. Estará a cargo de los ayuntamientos:

Primero.-La noticia de salubridad y comodidad;

Segundo.-Auxiliar al alcalde en todo lo que pertenezca a la seguridad de las personas y bienes de los ve ci no s, y a la conservación del orden público;

Tercero.-La administración e inversión de los caudales de propios y arbitrios conforme a las leyes y re gl a m e n t o s, con el cargo de nombrar depositario bajo responsabilidad de los que le nombran;

Cuarto.-Hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones, y remitirlas a la tesorería re s p e c t i v a;

Quinto.-Cuidar de todas las escuelas de primeras letras, y de los demás establecimientos de educación - que se paguen de los fondos del común;

Sexto.-Cuidar de los hospitales, hospicios, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia, - bajo las reglas que se prescriban;

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

Octavo.-Formar las ordenanzas municipales del pueblo, y presentarlas a las Cortes para su aprobación por me d i o de la diputación provincial, que las acompañará - con su informe, y

Noveno.-Promover la agricultura, la industria y el co m e r c i o según la localidad y circunstancias de los pue blo s, y cuanto les sea útil y beneficioso.

Art. 322. Si se ofrecieren obras u otros objetos de utilidad común, y por no ser suficientes los caudales de propios fuere necesario recurrir a arbitrios, no podrán imponerse éstos, sino obteniendo por medio de la diputación provincial la aprobación de las Cortes. En el caso de ser urgente la obra u objeto a que se destinen, podrán los ayuntamientos usar interinamente de ellos con el consentimiento de la misma diputación, mientras recae la resolución de las Cortes. Estos arbitrios se administrarán en todo como los caudales de propios.

Art. 323. Los ayuntamientos desempeñarán todos estos encargos bajo la inspección de la diputación provincial, a quien rendirán cuenta justificada cada año de los caudales públicos que hayan recaudado e invertido.

CAPITULO II

DEL GOBIERNO POLITICO DE LAS PROVINCIAS, Y DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES

Art. 324. El gobierno político de las provincias residirá en el jefe superior, nombrado por el Rey en cada una de ellas.

Art. 325. En cada provincia habrá una diputación llamada provincial, para promover su prosperidad, presidida por el jefe superior.

Art. 326. Se compondrá esta diputación del presidente, del intendente y de siete individuos elegidos en la forma que se dirá, sin perjuicio de que las Cortes en lo sucesivo varíen este número como lo crean conveniente, o lo exijan las circunstancias, hecha que sea la nueva división de provincias de que trata el Artículo 11.

Art. 327. La diputación provincial se renovará cada dos años por mitad, saliendo la primera vez el mayor número, y la segunda el menor, y así sucesivamente.

Art. 328. La elección de estos individuos se hará por los electores de partido al otro día de haber nombrado los diputados de las Cortes, por el mismo orden con que éstos se nombran.

Art. 329. Al mismo tiempo y en la misma forma se elegirán -- tres suplentes para cada diputación.

Art. 330. Para ser individuo de la diputación provincial se requiere ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, mayor de veinticinco años, natural o vecino de la provincia con residencia a lo menos de siete años, y que tenga lo suficiente para mantenerse con decencia; y no podrá serlo ninguno de los empleados de nombramiento del Rey, de que trata el Artículo - 318.

Art. 331. Para que una misma persona pueda ser elegida por - segunda vez, deberá haber pasado, a lo menos, el tiempo de -- cuatro años después de haber cesado en sus funciones.

Art. 332. Cuando el jefe superior de la provincia no pudiera presidir la diputación, la presidirá el intendente, y en su - defecto el vocal que fuere primer nombrado.

Art. 333. La diputación nombrará un secretario, dotado de los fondos públicos de la provincia.

Art. 334. Tendrá la diputación en cada año, a lo más, noventa días de sesiones, distribuidas en las épocas que más convenga. En la Península deberán hallarse reunidas las diputaciones para el primero de marzo, y en Ultramar para el primero - de junio.

Art. 335. Tocará a estas disposiciones:

Primero: Intervenir y aprobar el repartimiento hecho a los pueblos de las contribuciones que hubieren cabido a la provincia.

Segundo: Velar sobre la buena inversión de los fondos públicos de los pueblos, y examinar sus cuentas, para que con su visto bueno recaiga la aprobación superior, cuidando de que en todo se observen las leyes y reglamentos.

Tercero: Cuidar de que se establezcan ayuntamientos donde corresponda los haya, conforme a lo prevenido en el Artículo 310.

Cuarto: si se ofrecieren obras nuevas de utilidad común de la provincia o la reparación de las antiguas, proponer al Gobierno los arbitrios que crea más convenientes para su ejecución, a fin de obtener el correspondiente permiso de las Cortes.

En Ultramar, si la urgencia de las obras públicas no permitiese esperar la resolución de las Cortes, podrá la diputación, con expreso ascenso del jefe de la provincia, usar desde luego de los arbitrios, dando inmediatamente cuenta al Gobierno para la aprobación de las Cortes.

Para la recaudación de los arbitrios la diputación, bajo su responsabilidad, nombrará depositario, y las cuentas de la inversión, examinadas por la diputación se remitirán al Gobierno para que las haga reconocer y glosar, y finalmente, las pase a las Cortes para su aprobación.

Quinto: Promover la educación de la juventud conforme a los planes aprobados; y fomentar la agricultura, la industria y el comercio, protegiendo a los inventores de nuevos descubrimientos en cualquiera de estos ramos.

Sexto: Dar parte al Gobierno de los abusos que noten en la administración de las rentas públicas.

Séptimo: Formar el censo y la estadística de las provincias.

Octavo: Cuidar de que los establecimientos piadosos y de beneficencia llenen su respectivo objeto, proponiendo al Gobierno las reglas que estimen conducentes para la reforma de los abusos que observaren.

Noveno: Dar parte a las Cortes de las infracciones de la Constitución que se noten en la provincia.

Décimo: Las diputaciones de las provincias de Ultramar velarán sobre la economía, orden y progresos de las misiones para la conversión de los indios infieles, cuyos encargados les darán razón de sus operaciones en este ramo, para que se eviten los abusos: todo lo que las diputaciones pondrán en noticia del Gobierno.

Art. 336. Si alguna diputación abusare de sus facultades, podrá el Rey suspender a los vocales que la componen, dando parte a las Cortes de esta disposición y de los motivos de ella para la determinación que corresponda: durante la suspensión entrarán en funciones los suplentes.

Art. 337. Todos los individuos de los ayuntamientos y de las diputaciones de provincia, al entrar en el ejercicio de sus funciones, prestarán juramento, aquellos en manos del jefe político, donde le hubiere, o en su defecto, del alcalde que fuere primer nombrado, y éstos en las del jefe superior de la provincia, de guardar la Constitución Política de la Monarquía Española, observar las leyes, ser fieles al rey, y cumplir religiosamente las obligaciones de su cargo.

En el Título IV del citado documento Constitucional, se trató del Gobierno Interior de las Provincias y de los Pueblos, y en el Capítulo I de dicho Título se regularon los Ayuntamientos, que en aquellos pueblos mayores de mil almas habría ayuntamientos compuestos de alcalde o alcaldes, regidores y síndico procurador, estableciéndose la elección popular de los mismos, la prohibición de los oficios perpetuos y la prohibición de la reelección de los funcionarios para el período inmediato.

Pero -bajo el centro de los jefes políticos- administrarán sus caudales propios en obras de utilidad común y rendirán cuentas a la diputación provincial.

2. Constitución de Apatzingán

El 22 de octubre de 1814, se promulgó la Constitución de Apatzingán, misma que fue elaborada por el Congreso de Anáhuac y tuvo una vigencia limitada.

El Maestro Mario de la Cueva ⁽⁷⁵⁾, refiriéndose a este documento constitucional en un estudio magistral, dice:

"La Constitución de Apatzingán, obra del Congreso Constituyente convocado por Morelos es

⁽⁷⁵⁾ De la Cueva, Mario, "La Constitución Política", en 50 años de Revolución, Op. Cit., p. 6.

de un valor histórico inestimable no tanto - por la vigencia que haya podido tener, que - fue bien poca, pues las tropas insurgentes - no llegaron nunca a dominar el inmenso terri- torio nacional, sino porque representa la -- primera manifestación de fe constitucional - de la Nación Mexicana y porque contiene una- de las más puras y generosas expresiones del pensamiento individualista y liberal de los- siglos XVIII y XIX".

El Maestro Jesús Reyes Heróles⁽⁷⁶⁾, nos afirma que: "La Cons- titución de Apatzingán supuso tal radicalización en la marcha- del liberalismo mexicano, que es imposible precisar sus raí-- ces. Se duda sobre la existencia de un proceso ideológico -- que la sustente. Que es un documento franco resultado de una evolución ideológica previa. . Por más que la vigencia jurídi- ca del texto de Apatzingán no existiera, ideológicamente no - cabe substituirlo. Apatzingán supone la radicalización de -- los problemas en cuanto:

- I. Sin t́apujos se declara el objetivo de la independen- cia de la Nueva Espa~a:
- II. La independencia no se pretende justificar a t́tulo- de la antigua legislaci3n espa~ola, sino como una de rivaci3n del concepto de la soberanía nacional, y
- III. Por ser su contenido jurídicopolítico diáfananamente- democrático y liberal."

"La Constitución de Apatzingán representa el adelanto que ha-- bría de configurar la estructura política de la Nueva Nación- Soberana, dentro de los moldes doctrinales del Estado demoli- beral "(77)

" (76) Reyes Heróles, Jesús, El Liberalismo Mexicano, Editorial U.N.A.M., - México, D.F., 1957, p. 25.

" (77) De la Madrid Hurtado, Miguel, Estudios de Derecho Constitucional, -- Op. Cit., p. 186.

En el mismo orden de ideas, el Lic. Miguel González Avelar⁽⁷⁸⁾ en su obra "La Constitución Apatzingán y otros Estudios", nos asevera: "la cuestión fundamental, no obstante, sigue en pie; porque Morelos y los Vocales del Primer Congreso de Anáhuac no se propusieron hacer, de ningún modo, una mera obra teórica o un simple manifiesto. Lo que se afanaron en conseguir, fue -- precisamente una Constitución Política que, aún con carácter provisional, estableciera las decisiones fundamentales en cuanto a la esencia y organización del Estado Mexicano y sirviera para ordenar la vida cotidiana del país".

El Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana o Constitución de Apatzingán, de 22 de octubre de 1814, no menciona a los ayuntamientos, y divide al país para efectos políticos y electorales en provincias, distritos y parroquias⁽⁷⁹⁾.

Muñoz y Ruiz Massieu⁽⁸⁰⁾, nos dicen que la Constitución de Apatzingán no se refiere al municipio en forma específica, como tampoco lo hacen los "sentimientos de la Nación" (23 puntos dados por Morelos para la Constitución), ni el "Acta Solemne de la Declaración de la Independencia de América Septentrional".

Sólo el Capítulo XVI de la Constitución en cuestión, referente a los "Juzgados Inferiores", en el artículo 208 hace una ligera referencia a los ayuntamientos, al decir: "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". Es decir, no hay modificaciones alguna a la Institución Municipal.

"(78) González Avelar, Miguel, La Constitución de Apatzingán y otros Estudios, Editorial S.E.P. y F.C.E., México, D.F., 1982, p.38

"(79) Moya Palencia, Mario, Temas Constitucionales, Op. Cit., p. 40

"(80) Muñoz Virgilio y Ruiz Massieu, Elementos Jurídico-Históricos del Municipio Mexicano, Op. Cit., pp. 35-36.

El Lic. Burgoa Orihuela⁽⁸¹⁾, nos asevera de la siguiente manera respecto a la Constitución de Apatzingán:

"Así bajo los auspicios del gran Cura de -- Carácuaro, se formó una especie de asamblea constituyente denominada Congreso de Anáhuac, que el 6 de noviembre de 1813 expidió el A t a S o l e m n e de la Declaración de la Independencia de América Septentrional, en lo que se declaró la disolución definitiva del - - vínculo de dependencia con el trono español. Cerca de un año después, el 22 de octubre de 1814, el propio Congreso expide un trascendental documento jurídico-político llamado Decreto Constitucional, para la libertad de la América Mexicana, conocido comúnmente -- con el nombre de Constitución de Apatzingán por haber sido en esta población donde se sancionó. Sería suficiente para subrayar su importancia, el hecho de que en él se en cu en tr an plasmados los fundamentales P r i n c i p i os de la Ideología Insurgente y de que, si en varios aspectos sigue lineamientos de marcados por la Constitución Española de -- 1812, diverge radicalmente de ésta, en cu an to que tendió a dotar a México de un g o b i e r n o propio independiente de España, como no lo soñó Hidalgo".

3. REGLAMENTO PROVISIONAL POLITICO DEL IMPERIO MEXICANO (1824)

Tampoco lo hacen el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, pero sí los Artículos 24, 44 a 47, 52, 91, 92, 94 del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, suscrito en la Ciudad de México, el 18 de diciembre de 1822.

"(81) Burgoa Orihuela, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Op. Cit. p. 77.

Que establece que las elecciones de ayuntamientos para el año-1823 se hacían con arreglo a un decreto anterior de la Junta - Nacional Instituyente. Por su parte, los artículos del 91 al-94, regulan las funciones de los jefes políticos y de los al- caldes, regidores y síndicos, "Elegidos a pluralidad de su ve- cindario".

Art. 24.- Las elecciones de ayuntamientos para el año de 1823 se harán con arreglo al decreto de la Junta nacional institu- yente de 13 del próximo pasado noviembre, y éstas y las de di- putados y demás que deben hacerse en lo sucesivo, se sujetarán a la ley de elecciones que se está formando por la misma Junta, y circulará el gobierno oportunamente.

Art. 44.- En cada capital de provincia, habrá un jefe supe- rior político nombrado por el Emperador.

Art. 45.- Reside en el jefe político la autoridad superior de la provincia, que la ejercerá conforme a las leyes, instruccio- nes y reglamentos vigentes.

Art. 46.- Por ahora, y mientras la independencia nacional se- halle amagada por enemigos exteriores, los mandos político y - militar de las provincias, se reunirán en una sola persona.

Art. 47.- El jefe superior político se entenderá directa e in- mediatamente con el ministro del interior en cuanto concierna- al gobierno político de la provincia de su mando.

Art. 52.- Parte conducente.- En los puertos de mar que no sean capitales de provincia, o en las cabeceras de partidos muy di- latados o poblados, podrá haber un jefe político subalterno al de la provincia. En las demás cabeceras o pueblos subalternos, el alcalde primer nombrado será el jefe político.

Art. 91.- Subsistirán también con sus actuales atribuciones, - y serán elegidos como se dijo en el Art. 24, los ayuntamientos

de los capitales de provincia, los de cabezas de partidos, y -- los de aquéllas poblaciones considerables, en que a juicio de las diputaciones provinciales y jefes políticos superiores, haya competente número de sujetos idóneos, para alternar en los - oficios de ayuntamiento, y llenar debidamente los objetos de su institución.

Art. 92.- En las poblaciones que carezcan de la idoneidad re-- querida, habrá, sin embargo, a discreción de las mismas dipu-- taciones y jefes políticos, uno o dos alcaldes; uno o dos regido-- res, y un síndico, elegidos a pluralidad de su vecindario.

Art. 94.- Las elecciones en los pueblos que hayan de tener dos alcaldes, dos regidores y un síndico, se harán con asistencia - del cura o su vicario, presididas por el jefe político subalter-- no, o por el regidor del ayuntamiento más inmediato que vaya en lugar de dicho jefe. Y las de los pueblos en que sólo ha de ha-- ber un alcalde, un regidor y un síndico, serán presididas del - propio modo, con asistencia del cura o su vicario, que certifi-- carán la moralidad y aptitud de los que pueden ser elegidos.

4.-Bases Segunda y Quinta del Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, fechado en la ciudad de México el 16 de ma-- yo de 1823:

Base Segunda.- Parte conducente.- Los ciudadanos deben -- elegir a los individuos.... de los congresos provinciales y de los ayuntamientos.

La elección no será por ahora directa. Se hará por medio- de electores en la forma que prescribe la ley.

Las bases son:....Para los congresos provinciales 13 en -- las provincias de menos de 100,000 almas; 15 en las de más de - 100,000; 17 en las de más de un millón. Para los ayuntamientos un alcalde, dos regidores y un síndico, en los pueblos de menos de 1,000 almas; dos alcaldes, cuatro regidores, un síndico, en- los de más de 3,000 almas; dos alcaldes, seis regidores y dos -

síndicos, en los de más de 6,000; dos alcaldes, ochos regidores y dos síndicos, en los de más de 16,000; tres alcaldes, diez regidores y dos síndicos, en los de más de 24,000; cuatro alcaldes, doce regidores y dos síndicos, en los de más de 40,000; - cuatro alcaldes, catorce regidores y dos síndicos, en los de -- más de 60,000.

Base Quinta.- Parte conducente.- Habrá un congreso provincial y un prefecto en cada una de las provincias en que el - congreso nacional divida el Estado.

El Congreso (Nacional del Senado)... debe...proponer tres- sujetos para los empleos políticos, y otros tantos para los de- hacienda de la provincia...aprobar o reformar los arbitrios que deben proponer los ayuntamientos para las necesidades de los -- pueblos: fijar los gastos de la administración provincial: for- mar el plan de gobierno de la provincia y el sistema de contri- buciones necesarias para llenar el cupo que le corresponda en - los gastos nacionales y el total de las provinciales:... hacer los reglamentos y acordar las providencias que exija el gobier- no de la provincia.

Artículos 21 y 22 del Acta Constitutiva de la Federación - Mexicana, fechada en la ciudad de México el 31 de enero de - - 1824:

Artículo 21.- El poder legislativo de cada Estado residirá en un Congreso compuesto del número de individuos, que deter- minarán sus Constituciones particulares, electos popularmente y amovibles en el tiempo y modo que ellos dispongan.

Artículo 22.- El ejercicio del poder ejecutivo de cada Es- tado no se confiará sino por determinado tiempo, que fijará su- respectiva Constitución.

Rotos los lazos de España y una vez que el pueblo mexicano declaró su Independencia, encontramos un estado unitario, que correspondía al antiguo Virreinato, y no varios Estados con vida independiente. Nos afirma el Maestro Tena Ramírez ⁽⁸²⁾, que - - "Los diputados al primer Constituyente reunido en 1822 no representaban a entidades autónomas; ni siquiera las entidades de la América Central, que no habían pertenecido a Nueva España, mandaron a sus representantes para celebrar un pacto con las provincias del Virreinato, sino que previamente se declaraban unidas al Nuevo Estado Unitario y después enviaron a sus representantes al Congreso".

5. Acta Constitutiva de la Federación Mexicana fechada - en la Ciudad de México el 31 de enero de 1824.

El año de 1823 es muy importante. En él llega a su fin el proceso de descomposición del Imperio de Iturbide, en ese primer intento fallido de organizarnos gozando de la recién adquirida independencia.

"El segundo Congreso Constituyente inició sus labores el 5 de noviembre de 1823 y pocos meses después, el 3 de febrero de - - 1824, expidió el Acta Constituyente.

"Las antiguas provincias de que se componía la Nueva España, fueron declaradas -Artículo 6º-, Estados Independientes, Libres y Soberanos, al adoptarse el régimen republicano, representativo, popular y federal -Artículo 5º- El Artículo 7º precisa cuáles eran en aquel momento, los Estados de la Federación, cuyo aumento o modificación se prevenía en el Artículo 8º.

"Fue el Acta Constitutiva el documento que consiguió la primera decisión genuinamente constituyente del pueblo mexicano y en -- ella aparecieron por primera vez, de hecho y de derecho, los Es tados como entidades federativas. Con anterioridad no existían de derecho, tampoco existían de hecho, porque los amagos de sucesión por parte de algunas provincias -principalmente - Oaxaca, Jalisco y Zacatecas-, precedentes inmediatos de la --

"(82) Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Op. Cit. p. 107.

adopción del sistema, no pueden interpretarse como integración de hecho de Estados independientes que nunca llegaron a constituirse, sino como medio de apremio y forma de rebeldía, que después se ha repetido en nuestra historia siempre que las autoridades de un estado declaran que éste "reassume su soberanía"⁽⁸³⁾.

Por lo que toca específicamente al Municipio, la Constitución Federal de 1824, no trata en su contenido lo relativo a la problemática municipal, al dejar en absoluta independencia a los estados para adoptar todas las medidas relativas a su régimen interior, según su Artículo 161.

Ello brinda la oportunidad para que los estados se dieran a sí mismos una legislación que atendiera mejor los intereses, costumbres y demás circunstancias de la localidad, mas auspiciaba también una situación de anarquía en el aspecto legislativo de las entidades federativas, al no instituir un mínimo de garantías tendientes a evitar una condición que se estableciera en detrimento de los municipios.

A continuación citamos los artículos relativos a los documentos fundamentales.

Acta Constitutiva de la Federación Mexicana fechada en la ciudad de México el 31 de enero de 1824.

Forma de Gobierno y Religión.

Art. 5°.- La nación adopta para su gobierno la forma de República Representativa Popular Federal.

Art. 6°.- Sus partes integrantes son estados independientes, libres y soberanos en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior, según se detalle en esta acta y en la constitución general.

⁽⁸³⁾ Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, Op. Cit., p. 108.

Art. 7°.- Los estados de la federación son por ahora los siguientes: el de Guanajuato, el interno de occidente compuesto de las provincias Sonora y Sinaloa, el interno de oriente -- compuesto de las provincias Coahuila, Nuevo León y los Texas; - el interno del norte, compuesto de las provincias Chihuahua, Durango y Nuevo México; el de México; el de Michoacán; el de Oaxaca; el de Puebla de los Angeles (el de Tlaxcala); el de Querétaro; el de San Luis Potosí; el Nuevo Santander que se llamará el de las Tamaulipas; el de Tabasco; el de Veracruz; el de Jalisco; el de Yucatán; el de los Zacatecas. Las Californias y el partido de Colima (sin el pueblo de Tonila, que seguirá unido a Ja--lisco), serán por ahora territorios de la federación sujetos inmediatamente a los supremos poderes de ella. Los partidos y -- pueblos que componían la provincia del istmo de Huazacoalco volverán a las que antes han pertenecido. La Laguna de Términos corrponderá al estado de Yucatán.

Art. 8°.- En la constitución se podrá aumentar el número de los estados comprendidos en el artículo anterior, y modificarlos según se conozca ser más conforme a la felicidad de los pueblos.

6.- CONSTITUCION FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre - de 1824.

TITULO IV

De los Estados de la Federación

Sección Segunda

De las obligaciones de los estados

Art. 161.- Cada uno de los estados tiene obligación:

1° De organizar su gobierno y administración interior sin oponerse a esta constitución, ni a la acta constitutiva.

2° De publicar por medio de sus gobernadores su respectiva constitución, leyes y decretos.

3° De guardar y hacer guardar la constitución, y leyes generales de la unión, y los tratados hechos o que en adelante se hicieren por la autoridad suprema de la federación con alguna potencia extranjera.

4° De proteger a sus habitantes en el uso de la libertad que tienen de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas sin necesidad de licencia, revisión o aprobación anterior a la publicación, cuidando siempre de que se observen las leyes generales de la materia.

5° De entregar inmediatamente los criminales de otros estados a la autoridad que los reclame.

6° De entregar los fugitivos de otros estados a la persona que justamente los reclame, o compelarlos de otro modo a la satisfacción de la parte interesada.

7° De contribuir para consolidar y amortizar las deudas reconocidas por el Congreso General.

8° De remitir anualmente a cada una de las cámaras del congreso general acta circunstanciada y comprensiva de los ingresos y egresos de todas las tesorerías que haya en sus respectivos distritos, con relación del origen de unos y otros, del estado en que se hallen los ramos de industria agrícola, mercantil y fabril; de los nuevos ramos de industria que puedan introducirse y fomentarse, con expresión de los medios para conseguirlo, y de su respectiva población y modo de protegerla o aumentarla.

9° De remitir a las dos cámaras, y en sus recesos al consejo de gobierno, y también al supremo Poder Ejecutivo, copia autorizada de sus constituciones, leyes y decretos.

La Constitución de 1824, se mantuvo en vigor indiscutiblemente hasta 1835. Como ella misma prevía que no sería revisada sino hasta 1830, como lo estipulaba el Artículo 166, se comenzaron a presentar iniciativas de reforma desde 1826, pero ni éstas, ni las posteriores a 1830, pudieron ser estudiadas, por lo cual la Constitución permaneció inalterada hasta 1835.

7.- REGLAMENTO MUNICIPAL DEL ESTADO DE DURANGO 1826.

El Lic. Miguel González Avelar⁽⁸⁴⁾, en su estudio referente a un "Reglamento Municipal de 1826 del Estado de Durango", que dice: "Que dicho documento que presentamos prueba, al menos, que la institución del federalismo nació en México acompañada de una decidida y atenta preocupación por la cosa del municipio; la lectura de las atribuciones que corresponden a los muy pequeños municipios del Estado de Durango, prevé la que muy tempranamente estuvo en la concepción del sistema federal el apoyo que le darían los pueblos organizados con libertad y dotados de autoridades elegidas por sus propios habitantes".

Por lo que hace al citado documento, nos permitimos transcribir lo íntegramente:

"REGLAMENTO DE LOS ALCALDES DE LOS PUEBLOS EN DONDE NO HAY AYUNTAMIENTO" (85)

"El estado Libre y soberano de Durango reunido en Congreso decreta: Artículo 1°. En todos los pueblos del Estado cuyo número de almas llegase a mil se elegirá un Alcalde, y un Síndico Procurador. Artículo 2°. En los que llegare el número a quinientas almas, y disten de la cabecera del Ayuntamiento a que corresponda, dos leguas, se elegirá un Alcalde quedando en esta parte reformado el Artículo 1° del Reglamento de Ayuntamientos. El Reglamento de los Alcaldes de los Pueblos en donde no hay Ayuntamiento será el siguiente: Artículo 1° Los Alcaldes de los pueblos donde no hubiere Ayuntamiento administrarán justicia en lo civil y criminal con arreglo a las leyes, conforme a

"(84) González Avelar, Miguel, "Un Reglamento Municipal de 1826", Anuario Jurídico, 2-1975, I.I.J. Editorial UNAM, México, D.F., 1977, pp.543-544.

"(85) Anuario Jurídico, 2-1975. Op. Cit., pp.543-544.

las atribuciones que sobre este objeto son concedidas a los demás alcaldes constitucionales. Artículo 2° Velarán sobre la tranquilidad y buen orden de sus respectivos territorios que les señalará el Ayuntamiento de la cabecera con aprobación del Gobernador del Estado. Artículo 3° Cuidarán de que los vecinos se ocupen útilmente: reprenderán los holgazanes, vagos mal entretenidos y sin oficio conocido, sin permitir que los ebrios y viciosos den mal ejemplo, ni deformen las buenas costumbres que se deben erradicar. Artículo 4° Cuando aquéllos no obedezcan y cumplan las determinaciones de los Alcaldes, los podrán aprehender y remitir inmediatamente a uno de los del Ayuntamiento del Partido para que les aplique las penas correspondientes sin poderse exentar de recibirlos. Artículo 5° Cuando algunas personas vayan a avencindarse nuevamente a sus pueblos indagarán los Alcaldes su procedencia, oficio, ejercicio y los motivos para variar de residencia, y si de esta averiguación resultare alguna sospecha avisaran luego a los Alcaldes de la cabecera del Partido. Artículo 6° Igual conducta observarán con los extranjeros sin faltarles por eso a los derechos de hospitalidad. Artículo 7° Darán auxilio a cualquiera vecinos que lo pidan cuando se hallen amenazados por los ladrones y los cuales serán perseguidos. Artículo 8° Los ciudadanos estarán obligados a dar auxilios y obedecer a los Alcaldes en iguales casos. Artículo 9° Auxiliarán los Alcaldes a los exactores de las Alcabalas, y contribuciones que según leyes se recauden en sus respectivos territorios impidiendo cualquier exceso que éstos quisieran cometer por sí, y estrecharán a los deudores de aquellos daños para el pago, o en caso necesario podrán asegurar bienes equivalentes. Artículo 10. Serán Jefes de la Milicia Cívica de sus pueblos, y podrán disponer de ella, en los casos y del modo que prevenga su reglamento. Artículo 11. Convocarán a los vecinos oportunamente para que ocurran a las juntas electorales o primarias, cuando se hayan de celebrar en la municipalidad. Artículo 12. Formarán la estadística de su pueblo con arreglo a las instrucciones que reciban de los Ayuntamientos. Artículo 13. Cuidarán de la ejecución y cumplimiento de las Le

yes, decretos y órdenes del Gobierno y de las providencias que en uso de sus facultades acordaren los Ayuntamientos. Artículo 14. Podrán asistir cuando les pareciere a las sesiones del Ayuntamiento a que pertenezcan y tendrán voto informativo y asiento después del Regidor decano, el mismo asiento tendrán en las funciones públicas. Artículo 15. En las materias de policía y gobernantes, estarán sujetos a los Ayuntamientos de los Partidos respectivos. Artículo 16. La elección de estos jueces podrá hacerse por esta vez desde la publicación de esta ley, y en lo sucesivo conforme al Artículo 4° del Reglamento de Ayuntamientos. El Gobernador del Estado dispondrá se publique, circule y observe. Victoria de Durango, Septiembre 6 de 1826. Felipe Ramos, Presidente Senador. Vicente Escudero, Presidente Diputado. José Joaquín Escárraga, Senador Srío. José Manuel Escárraga, Diputado Srío. Al Gobernador del Estado".

Refiriéndose al municipio en el siglo XIX y en particular a la Constitución que nos ocupa, el Lic. Burgoa Orihuela⁽⁸⁶⁾, "El Municipio no solo decayó políticamente hasta casi desaparecer, sino que en el ámbito de la normatividad constitucional apenas se le mencionó por las leyes fundamentales y documentos jurídicos emanados de las corrientes federalistas y liberales".

El Maestro Tena Ramírez⁽⁹⁸⁾, nos afirma "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 darle vida".

El acta constitutiva y la Constitución de 1824, no se ocuparon del Municipio⁽⁸⁸⁾.

El Lic. Miguel de la Madrid Hurtado⁽⁸⁹⁾, nos asevera "Las constituciones federales y los gobiernos liberales se olvidaron de la-

"(86) Burgoa Orihuela, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Op. Cit., -- p. 861.

"(87) Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Op. Cit., p. 19.

"(88) Gamas Torruco, Jose El Municipio Mexicano, Op. Cit., p. 196.

"(89) De la Madrid, Hurtado, Miguel, Elementos de Derecho Constitucional, - Op. Cit., p. 363.

existencia de los Municipios y no les dieron importancia alguna y, en consecuencia, no los reglamentaron".

"Las constituciones centralista y los gobiernos conservadores - por el contrario, fueron los que se preocuparon por organizarlos debidamente".

8. Bases Constitucionales de la República Mexicana de 1835.

En las Bases Constitucionales de 1835, se establecía de la siguiente manera la división territorial de la República: Departamentos y Juntas Departamentales, éstas últimas de elección popular con facultades económicas, municipales, electorales y legislativas. Pero ninguna otra alusión al Municipio.

BASES CONSTITUCIONALES DE LA REPUBLICA MEXICANA, - SUSCRITAS EN LA CIUDAD DE MEXICO EL 23 DE OCTUBRE- DE 1835.

Artículo 9º.- Para el gobierno de los Departamentos habrá gobernadores y juntas departamentales: éstas serán elegidas popularmente, del modo y en el número que establecerá la Ley, y aquellos serán nombrados periódicamente por el supremo poder ejecutivo, a propuesta de dichas juntas.

Artículo 10.- El poder ejecutivo de los Departamentos residirá en el gobernador, con sujeción al ejecutivo supremo de la nación. Las juntas departamentales serán el consejo del gobernador, estarán encargadas de determinar o promover cuanto conduzca al bien y prosperidad de los Departamentos, y tendrán las facultades económico-municipales, electorales y legislativas que explicará la ley particular de su organización; siendo en cuanto al ejercicio de las de última clase, sujetas y responsables al Congreso General de la Nación.

Artículo 11.- Los funcionarios de dichos dos poderes en los Departamentos, y sus agentes inmediatos, serán precisamente ciudadanos mexicanos naturales o vecinos de los mismos Departamentos. La ley constitucional dirá las demás calidades y la intervención que han de tener el ejecutivo general y los goberna-

dores de los Departamentos en el nombramiento de los empleados en ellos.

9.- CONSTITUCION DE 1836

En las leyes constitucionales de 1836 o también conocida como la Constitución de la República Mexicana de 1836 (Arts. 22 a 34).

Esta Constitución dedica una atención especial a los ayuntamientos, equivalentes a los partidos en que se dividió el territorio de los Departamentos.

Que determinan que habrá ayuntamientos en las capitales de departamentos, en los lugares que los había el año de 1808, en los puertos cuya población llegue a cuatro mil almas y en los pueblos que tengan ocho mil almas.

Además se prevía su integración a base de elección popular, dotándolas de facultades y creándoles las prefecturas como autoridades intermedias y jerárquicas entre los municipios y los gobernadores.

Por otra parte señala como objetos de los ayuntamientos, cuidar de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia que no sean de fundación particular; de las escuelas de primera enseñanza que se paguen de los fondos del Común; de la Constitución, reparación de puentes, calzadas y caminos y de la recaudación o inversión de los propios y arbitros; promover el adelantamiento de la agricultura, industria y comercio y auxiliar a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y el orden público en su vecindario.

CONSTITUCION DE 1836

LEY SEXTA

DIVISION DEL TERRITORIO DE LA REPUBLICA Y GOBIERNO INTERIOR DE SUS PUEBLOS

Art. 22. Habrá ayuntamientos en las capitales de departamento, en los lugares en que los había el año de 1808, en los

puertos cuya población llegue a cuatro mil almas, y en los pueblos que tengan ocho mil. En los que no haya esa población, habrá jueces de paz, encargados también de la policía, en el número que designen las juntas departamentales, de acuerdo con los gobernadores respectivos.

Art. 23. Los ayuntamientos se elegirán popularmente en los términos que arreglará una ley. El número de alcaldes, regidores y síndicos, se fijará por las juntas departamentales respectivas, de acuerdo con el gobernador, sin que puedan exceder: los primeros, de seis; los segundos, de doce; y los últimos de dos.

Art. 24. Para ser individuo del ayuntamiento se necesita:

- I. Ser ciudadano mexicano en el ejercicio de sus derechos.
- II. Vecino del mismo pueblo.
- III. Mayor de veinticinco años.
- IV. Tener un capital, físico o moral, que le produzca por lo menos quinientos pesos anuales.

Art. 25. Estará a cargo de los ayuntamientos: la policía de salubridad y comodidad, cuidar de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia, que no sean de fundación particular, de las escuelas de primera enseñanza que se paguen de los fondos del común, de la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos, y de la recaudación e inversión de los propios arbitrios, promover el adelantamiento de la agricultura, industria y comercio, y auxiliar a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y el orden público en su vecindario, todo con absoluta sujeción a las leyes y reglamentos.

Art. 26. Estará a cargo de los alcaldes: ejercer en sus pueblos el oficio de conciliadores, determinar en los juicios verbales, dictar, en los asuntos contenciosos, las providencias urgentísimas que no den lugar a ocurrir al juez de primera instancia, instruir en el mismo caso las primeras diligencias en las causas criminales, practicar las que les encarguen los tri-

bunales o jueces respectivos, y velar sobre la tranquilidad y el orden público, con sujeción en esta parte a los subprefectos, y por su medio a las autoridades superiores respectivas.

Art. 27. Los jueces de paz, encargados también de la policía, serán propuestos por el subprefecto, nombrados por el prefecto, y aprobados por el gobernador: durarán un año, y podrán ser reelectos.

Art. 28. Para ser juez de paz, se necesita:

- I. Ser ciudadano mexicano en el ejercicio de sus derechos.
- II. Vecino del pueblo.
- III. Ser mayor de veinticinco años.

Art. 29. Estos jueces ejercerán, en sus pueblos, las mismas facultades que quedan detalladas para los alcaldes y las designadas para los ayuntamientos, con sujeción en éstas a los subprefectos, y por su medio a las autoridades superiores respectivas.

En los lugares que no lleguen a mil almas, las funciones de los jueces de paz se reducirán a cuidar de la tranquilidad pública y de la policía, y a practicar las diligencias, así en lo civil como en lo criminal, que por su urgencia no den lugar a ocurrir a las autoridades respectivas más inmediatas.

Art. 30. Los cargos de subprefectos, alcaldes, jueces de paz encargados de la policía, regidores y síndicos, son concejiles; no se podrán renunciar sin causa legal, aprobada por el gobernador, o en caso de reelección.

Art. 31. Una ley secundaria detallará todo lo conducente al ejercicio de los cargos de prefectos, subprefectos, jueces de paz, alcaldes, regidores y síndicos, el modo de suplir sus faltas, la indemnización que se dará a los gobernadores, miembros de las juntas departamentales y prefectos, y las exenciones de que gozarán los demás.

El Lic. Manuel Moreno Moreno⁽⁹⁰⁾, nos afirma que: "Con fecha 20 de marzo de 1837 se expidió el Reglamento Provisional para el Gobierno interior de los Departamentos.

"En cada Departamento había un Gobernador, nombrado por el Presidente de la República. Estaba auxiliado en el ejercicio de sus funciones por un Secretario General y la planta de empleados -- que el C. Presidente de la República tuviera a bien aprobar. -- Los Gobernadores estaban provistos de Facultades Políticas, Gubernativas y Administrativas.

"Cuidaban de la conservación del orden público, disponían de la fuerza pública; se encargaban de la publicación y cumplimiento de las Leyes y disposiciones del Gobierno General y de la Junta Departamental correspondiente.

"Nombraban a los Prefectos y confirmaban los nombramientos de -- los Sub-Prefectos y de los Jueces de Paz. Calificaban las elecciones de los Ayuntamientos, dirigían excitativas de Justicia; intervenían en la vigilancia de las Oficinas de Hacienda; se -- les imponía la obligación de velar por la instrucción pública, -- imponían gubernativamente y sin ulterior recurso, multa hasta -- por \$200.00, arresto hasta por dos meses y consignación a Obras Públicas; perseguían a los vagos, autorizaban las Ordenanzas Municipales de los Ayuntamientos y los Reglamentos de Policía del Departamento. Podían expedir órdenes de cateo, por escrito, -- así como de aprehensión y estaban facultados para proceder a la detención de los delinquentes in fraganti.

"En cada Departamento había una Junta Departamental, compuesta -- de 7 individuos de elección. Sus funciones eran predominantemente Legislativas, aunque también tenían atribuciones informativas y de Administración.

(90) Moreno Moreno, Manuel, Breve Reseña Histórica de la Organización Política y Administrativa del Distrito Federal, la Organización Política y Social de los Aztecas y otros ensayos, Op. Cit., pp. 152-154.

"En cada cabecera de Distrito había un Prefecto nombrado por el - Gobernador y confirmado por el C. Presidente de la República. - Sus funciones eran políticas, policíacas y administrativas. En los lugares del Distrito que no eran la cabecera había Sub-Pre--fectos que actuaban como auxiliares de los Prefectos.

"Los Prefectos podían presidir sin voto el Ayuntamiento de la Ca--becera y de cualquiera otra población de su Distrito. Conocían--de las suplencias de consentimiento para el matrimonio de meno--res.

"Tenían a su cargo la vigilancia de la educación y la recta admi--nistración de la Justicia; perseguían la vagancia y la delincuen--cia e imponían gubernativamente multas hasta por \$100.00, y - --arresto hasta por quince días, con destinamiento a Obras Públi--cas, salvo lo que sobre el particular dispusieran en materia de--penalidad las Leyes aplicables a cada caso.

"En cada cabecera de Partido, a excepción de la de Distrito, ha--bía un Sub-Prefecto, que tenía dentro de su jurisdicción, facul--tades análogas a las del Prefecto, cuyo auxiliar era y a quien - estaba subordinado.

"Los ayuntamientos estaban sujetos al Sub-Prefecto y en su caso - al Prefecto y en última instancia al Gobernador. Tenían atribu--ciones en materia de Policía, Salubridad, comodidad, ornato, or--den y seguridad.

"Intervenían en cuestiones de limpia, cementerios, pavimentos, --cárceles, hospitales, mercados, ornatos, aguas, alumbrado, pa--seos, parques, y en general en todo lo conducente al mayor bien--del vecindario. También era de su competencia lo relativo a es--pectáculos e instrucción. Tenían facultades para expedir Regla--mentos de Policía y Buen Gobierno y gozaban de un patrimonio cu--ya administración les correspondía privativamente.

"Los Alcaldes se encargaban de velar por la ejecución y cumpli- -

miento de los Reglamentos de Policía y de las Leyes, Decretos y órdenes que se les comunicaran por los Sub-Prefectos y demás autoridades Superiores. Podían imponer multas gubernativamente - hasta por \$25.00 o destinamiento a Obras Públicas hasta por 4 - días o doble tiempo de arresto."

Presidían con voto las Sesiones del Ayuntamiento.- En las rancherías, había jueces de Paz.

Las Bases Orgánicas de 1843 continuaron con este proceso radicalmente centralizador. Dejaron subsistentes los Distritos, -- Partidos y Municipalidades, debiendo quedar los mismos que ya existían a al fecha de la expedición de las Bases.

En su artículo 9º, que el territorio de la República se dividirá en Departamentos y éstos en Distritos, Partidos y Municipalidades, pero no reglamenta las funciones ni el nombramiento o -- elección de estas últimas.

El Gobierno de los Departamento se puso a cargo de las Asambleas Departamentales, de los Gobernadores, y en materia judicial de los Tribunales de Justicia y Jueces inferiores.

La Asamblea Departamental de cada Departamento estaba compuesta de un número de miembros que variaba entre 7 y 11. Duraban 4 - años en sus cargos.

Las fracciones X y XIII del Artículo 134 facultaron a las Asambleas departamentales para hacer la división política de su territorio.

Sus atribuciones eran múltiples, participando de una compleja - naturaleza, pues lo mismo gozaban de facultades legislativas -- que gubernativas y de administración.

Cada Gobernador era nombrado por el Presidente de la República, a propuesta de la Asamblea Departamental respectiva. Duraba 5 - años en su cargo.

Tenía a su cargo el cuidado y conservación del orden público dentro de su Departamento.

Publicar las Leyes y Decretos, velando por su cumplimiento.

Servía de conducto con respecto a las autoridades superiores de la Federación y las del Departamento.

Nombraba a las Autoridades subalternas y a los empleados inferiores.

Imponía multas gubernativamente.

Presidía la Asamblea Departamental.

Era Jefe Nato de la Policía y de la Hacienda Pública.

En 22 de agosto de 1846, por Decreto que expidió el Jefe del - - Ejército Libertador Republicano, General Mariano Salas, se restauró la vigencia de la Constitución de 1824. Se suspendió el - funcionamiento de las Asambleas Departamentales, se restituyeron los Estados en lugar de los Departamentos, y se facultó al Ejecutivo para remover a todas las autoridades.

El Acta Constitutiva y de Reforma de 21 de mayo de 1847, ratificó la vigencia del Acta Constitutiva de 31 de enero de 1824, y - de la Constitución de 24 de octubre del propio año de 1824. No se refirió al Municipio.

10.- BASES PROVISIONALES DE 1853

Con fecha 22 de abril de 1853 se expidieron las Bases Provisionales para la Organización del País, y en virtud de dichas Bases - cesaron en su funcionamiento las Legislaturas y demás autoridades que desempeñaban funciones legislativas en los Estados y Territorios, entretanto se publicaba la Constitución que debía elaborar el Congreso Constituyente convocado al efecto.

Subsistía la antigua división político-territorial y se investía de facultades omnímodas al Gobierno del Gral. Santa Anna para la reorganización de todos los Ramos de la Administración Pública.

En comunicación de 21 de septiembre se ordenó que los Estados se llamasen Departamentos. El Distrito Federal se convirtió en Distrito de México.

El 2 de mayo de 1853 se dictó la Ordenanza Provisional del Ayuntamiento de México. Dicha Ordenanza previno que este Ayuntamiento estaría compuesto de un Presidente, 12 Regidores y un Síndico.

De su seno debían nombrarse las siguientes comisiones: Hacienda; Obras Públicas; Cárceles; Alumbrado; Mercados; Pesas y Medidas; Hospitales; Vacuna y Cementerios; Limpia de calles y barrios; -- teatros; diversiones públicas y coches de providencia; Instrucción Pública; Policía, lotería y las demás extraordinarias y especiales que fuesen necesarias.

En 20 de mayo de 1853 se dispuso por Decreto, que sólo podía haber Ayuntamiento en las Capitales de Estado y en las Prefecturas, Cantones o Distritos, pero no así en los pueblos y villas.

Donde no hubiere Jueces de Letras, los Prefectos o Jefes Políticos debían nombrar Jueces de Paz, que también desempeñarían la dirección de los Ramos Municipales de las poblaciones donde cesaron los Ayuntamientos.

11.- EL ESTATUTO ORGANICO PROVISIONAL (1856)

El Régimen provisional de Don Ignacio Comonfort, derivado del movimiento revolucionario que cristalizó en el Plan de Ayutla, expidió con fecha 15 de mayo de 1856 un Estatuto Orgánico Provisional que sentaba las Bases de Gobierno a que debía sujetarse la República en tanto se expedía la Constitución.

Dicho Estatuto hacía descansar el Sistema de Gobierno sobre los Gobernadores de los Estados y Distrito y los Jefes Políticos de los territorios, cuyas obligaciones y atribuciones delimitaba escrupulosamente.

Debían cuidar de la conservación del orden público; publicar -- las Leyes y Decretos del Gobierno General dentro del tercer día de su recibo, nombrar a las autoridades políticas subalternas -- así como a las judiciales; atender a la conservación de la Ha-- cienda Pública y al buen estado de las Finanzas; fomentar la -- instrucción y los caminos públicos; expedir ordenanzas; dispo-- ner de la policía; organizar los Tribunales y Juzgados; imponer multas no mayores de \$500.00 quinientos pesos a los que falta-- ran a sus mandamientos; expedir órdenes de Cateo, aplicar las - sanciones marcadas por los Reglamentos y otras. El Gobernador- del Distrito era juzgado por sus delitos oficiales y comunes -- por la Suprema Corte de Justicia.

12.- CONSTITUCION FEDERAL DE LOS ESTADOS
UNIDOS MEXICANOS EN 1857

Esta Constitución Federal fue sancionada y jurada por el Congre-- so General Constituyente, el 5 de febrero de 1857.

La Constitución Política de 1857, organizó a la Nación en forma- de República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados Libres y Soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación. (art. 40).

El Maestro Mario de la Cueva⁽⁹¹⁾, de su estudio "La Constitu- - ción de 5 de febrero de 1857", nos afirma "Que la identidad de- Principios Jurídicos Fundamentales entre la Federación y los Es- tados: la Nación Mexicana se declaró en favor de la democracia- y, en consecuencia, las ideas de soberanía, derechos del hombre, representación política y división de poderes, tenían que apli- carse con un rigor inflexible; estos principios, base de la or- ganización del Estado Federal, serían también los pilares de -- las estructuras locales".

El Artículo 109 de la Constitución dice: "Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, re- presentativo y popular"

"(91) De la Cueva, Mario, La Constitución de 5 de febrero de 1857 en el Consti- tucionalismo a mediados del Siglo XIX, Tomo II, Op. Cit., pp. 1120-1129.

"Aparentemente se originaba una contradicción con el Artículo 40 Constitucional puesto que limitaba la soberanía de los Estados para organizarse, pero ello explica, primeramente, por la mencionada existencia del orden público. Y, en segundo término, porque no era ni la federación ni los estados los titulares de la soberanía, sino el pueblo y éste, en ejercicio de poder soberano, impuso irrevocablemente, la unidad conceptual de la democracia".

Ni el Título Quinto de la Constitución de 1857, denominado "De los Estados de la Federación", que comprendía del Artículo 109 al Artículo 116 de la Constitución citada, no hicieron referencia a la forma de organización del municipio, no obstante que el tema no fue ajeno en el seno del Congreso Constituyente.

En la sesión del 16 de julio de 1857 del Congreso Constituyente El Diputado Lic. José María del Castillo Velasco, otro de los miembros ilustres de la Comisión de Constitución, presentó también un voto particular "Para llenar el vacío que se nota en -- cuanto al Poder Municipal, el orador presentó sus adiciones sobre municipalidades, que pueden ser perfeccionadas por otros -- diputados, y así no hay obstáculo para votar el proyecto en lo general(92)"

Consideró que la cuestión del Municipio podía ser resuelta en la Constitución Federal y que no era conveniente abandonarla a las entidades federativas; y señaló, como una de las actividades y finalidades principales del Municipio, la salvación de los campesinos.

Como consideraciones en las cuales decía en sus partes más sobresalientes:

(92) Zarco Francisco, Congreso Extraordinario Constituyente, 1856-1857, Edición Secretaría de Gobernación, México, D.F., 1979, p. 235
 Sayeg Helló, Jorge, El Constitucionalismo Social Mexicano, Tomo II, Editorial Cultura y Ciencia Política, A.C., México, D.F., 1973, pp. 83 y 84.

"...El Proyecto de Constitución que he tenido la honra de suscribir, establece como principio incontrovertible la soberanía del pueblo, y el Congreso lo proclamará también. De este principio nace la libertad que se reconoce a las partes de la Federación que son los Estados, para su administración interior, - debe reconocerse a las partes constitutivas de los Estados que - son las municipalidades... Por estas consideraciones. Buscando la prosperidad de los pueblos, y siguiendo sin vacilar las consecuencias del principio de la soberanía popular, propongo al augusto Congreso como artículo que se incluya dentro de la Constitución: "Que toda municipalidad con acuerdo de su colegio electoral puede decretar las obras y medidas que crea convenientes al Municipio, y votar y recaudar los impuestos que estime necesarios para las obras que acuerde, siempre que con ellas no perjudique a otra municipalidad o al Estado".

"...La Constitución que remedie estos males, el Código fundamental que haga sentir sus benéficos efectos allí en esas poblaciones desgraciadas, en que el hombre no es dueño ni de su propio hogar, y en que para usar el camino que conduce de un punto a otro, necesita obtener el permiso de un señor dueño del suelo, esa constitución vivirá, señores diputados, no lo dudéis".

"...Y ya que de esta manera se procura el bien de la municipalidad y del pueblo, justo, necesario, es procurar el bien del individuo".

"Hay en nuestra república, Señor, una raza desgraciada de hombres que llamamos indígenas, descendientes de los antiguos dueños de estas ricas comarcas, y humillados ahora con su pobreza infinita y sus recuerdos de otros tiempos".

"Hombres más infelices que los esclavos, más infelices aún que las bestias, porque sienten y conocen su degradación y su miseria".

"Hombres que para adquirir un puñado de maíz con que -

alimentar a su familia, tienen que venderse ellos y sus hijos - al despiadado propietario de su finca rústica; que nacen, viven y mueren agobiados por el despotismo de sus amos; que al capricho de éstos se ven obligados a abandonar el lugar en donde reposan los huesos de sus mayores y a peregrinar de hacienda en hacienda, sin hallar abrigo ni socorro, ni trabajo, porque el indio despedido de una de ellas está excomulgado para todos los hombres que no reciben en herencia más que las deudas que sus padres contrajeron con el hacendado..."

"...Razones poderosas expresadas con la elocuencia -- que hace brillar a muchos de los señores diputados, se expondrán en favor de estos artículos que me lisonjeo que serán aprobados; pero si no lo fueren, yo quedaré tranquilo porque la sabiduría del soberano congreso es notoria, y respetándola habré cumplido con mi deber".

Por otra parte, la Constitución de 1857, no prestó sino una superficial atención al Municipio en su Artículo 31, fracción II, que establece la obligación del mexicano de contribuir a los gastos de los municipios, cuando en el Artículo 36, fracción I, establece como obligación del ciudadano, inscribirse en el padrón de su municipalidad y cuando en el Artículo 75, fracción VI, aludía a la elección popular de las autoridades municipales del Distrito Federal y los territorios, que transcribimos en las siguientes líneas:

Art. 31. Es obligación de todo mexicano:

II. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como de los Estados y Municipio en que resida, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Art. 36. Son obligaciones del ciudadano de la República:

I. Inscribirse en el padrón de su municipalidad, manifestando la propiedad que tiene, o la industria, profesión o trabajo que subsiste.

Art. 72. El Congreso tiene facultad:

VI. Para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales.

En el mismo orden de ideas, el Maestro Moya Palencia⁽⁹³⁾, nos asevera que: "Por otra parte, el artículo 27 de la propia Constitución del 57 estableció que las corporaciones civiles o eclesiásticas, cualquiera que fuera su carácter, denominación u objeto, no tendrían capacidad para adquirir o administrar bienes raíces, excepto los destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución. La interpretación general fue que esta prohibición comprendió a los municipios puesto que la Constitución no hizo en su favor la excepción que si, en cambio, había hecho la Ley de Desamortización de Bienes Eclesiásticos, de 25 de junio de 1856, de donde provenía esa disposición constitucional".

Ante esta situación, resulta clara la circunstancia de que al no haber sido contemplado el municipio por la Constitución Federal, de esta manera la reglamentación municipal quedó desplazada, como en la Constitución Federal de 1824.

Por otra parte, el Lic. Ramón Rodríguez⁽⁹⁴⁾, de su obra Derecho Constitucional, nos afirma referente al municipio del año 1875: "El poder municipal considerado por muchos como una importante garantía de las libertades públicas, no es, a mi juicio, supuesta nuestra actual organización política, más que una reliquia tan venerable como inútil, de tiempos calamitosos que por fortuna de la humanidad pasaron ya probablemente para no volver jamás. Su origen solo, basta para demostrar que en la actualidad no tiene objeto ni razón de ser".

"(93) Moya Palencia, Mario, Temas Constitucionales, Op. Cit., pp. 41-42.

"(94) Rodríguez Ramón, Derecho Constitucional, Prólogo de Ignacio Carrillo-Prieto, reimpresión de la Segunda Edición de 1875, México, U.N.A.M., 1978, pp. 219, 220, 225 y 226.

Téngase presente, por último, que entre nosotros, la existencia de los yuntamientos o poder municipal no se halla sancionada por la Constitución que nos rige, y si se conservan, es sólo por una costumbre no autorizada por el pacto federal, - y como una reliquia inútil de la antigüedad. La autoridad que ejercen los municipios es la prueba más concluyente de que son enteramente inútiles en las naciones que no tengan una organización puramente municipal. Los yuntamientos todos de la República Mexicana están subordinados a los jefes políticos, y el de la capital lo está al gobernador del Distrito Federal. Esta subordinación es tan completa, que con rarísimas excepciones -- los yuntamientos nada pueden hacer sin la aprobación de los jefes políticos, y éstos pueden en todos casos deshacer cuanto hacen los yuntamientos. ¿Se quiere una prueba más concluyente - de que unos u otros están de más?

13.- ESTATUTO PROVISIONAL DEL IMPERIO

10 de abril de 1865

Promulgado por Maximiliano se refirió al Municipio -- dándole nuevamente énfasis al control intermedio por los prefectos y subprefectos, es decir, centralizando las funciones municipales y estableciendo rígidas jerarquías.

Prevenía que el Gobierno proclamado por la Nación era la Monarquía Moderada Hereditaria, y que el Representante de la Soberanía Nacional era el Emperador, quien gobernaba por medio de un Ministerio.

El Territorio Nacional se dividía en Departamentos, - cada Departamento en Distritos y cada Distrito en Municipalidades.

Los Departamentos estaban administrados por los Prefectos Imperiales, que se auxiliaban por un Consejo de Gobierno, con funciones judiciales, administrativas y consultivas.

Los Prefectos debían residir en la Capital de su Departamento.

En cada Distrito había Subprefectos, nombrados por los Prefectos, cuyos agentes y auxiliares eran, con la aprobación imperial.

Cada población del Imperio debía tener una Administración Municipal a cargo de los Alcaldes, Ayuntamientos y Comisarios Municipales.

El Alcalde de la Capital del Imperio era nombrado y removido por el Emperador; los demás por los Prefectos en cada Departamento.

Los Alcaldes ejercían solamente facultades municipales, entre las que pueden enumerarse éstas:

- 1a. Presidir los Ayuntamientos.
- 2a. Publicar, comunicar y ejecutar las Leyes, Reglamentos o disposiciones superiores de cualquiera clase.
- 3a. Ejercer en la municipalidad las funciones que les encomendara la Ley.
- 4a. Representar judicial y extrajudicialmente la municipalidad, contratando por ella y defendiendo sus intereses en los términos prevenidos por la Ley.

Las contribuciones municipales eran decretadas por el Emperador. Los Alcaldes podían auxiliarse en sus labores por Tenientes y Asesores Letrados, cuando se tratara de asuntos judiciales.

Los Ayuntamientos formaban el Consejo del Municipio; eran elegidos popularmente y se renovaban por mitad.

Conforme a la Ley Orgánica sobre la Administración Departamental Gubernativa del 10. de noviembre de 1865, los Prefectos tenían, entre otras facultades, las siguientes:

Publicar y circular Leyes.

Cumplir y hacer cumplir las Leyes, Decretos y órdenes.

Conservar la tranquilidad y el orden.

Resolver los negocios Gubernativos que ocurrieren en los Departamentos.

Vigilar e Inspeccionar los Ramos de la Administración.

Ejercer las funciones de la Policía General.

Vigilar la recaudación de las rentas.

Informar a las Autoridades Superiores.

Nombrar los Subprefectos.

Conceder licencias a sus subordinados.

Llevar el control de los Ayuntamientos y de los asuntos municipales en general.

Imponer gubernativamente multa hasta por \$300.00, por faltas a los Reglamentos, o consignación correccional a Obras Públicas hasta por dos meses, previa audiencia.

Procurar la abundancia, buena calidad y libre circulación de las subsistencias.

Suplir el consentimiento para matrimonio de menores, y en general, todas las tendientes al mejoramiento de los pueblos encomendados a su cuidado y las que por Ley les fueren asignadas.

No podían expedir Leyes, establecer impuestos, crear nuevos empleos, conceder indultos ni alterar la división territorial.

No tenían voto en las Sesiones de los Ayuntamientos que presidieran. Cada Prefecto tenía un Secretario.

Los Subprefectos, a más de las funciones que ejercían como auxiliares de los Prefectos, tenían especialmente encomendadas, la Sobrevigilancia de la Administración Municipal, la enseñanza primaria municipal, la persecución de vagos y ladrones y el Servicio de Policía en General, así como la mejora y fomento de los medios de comunicación.

Los Ayuntamientos eran de elección popular y sólo disfrutaban de facultades deliberativas.

Los Alcaldes y Comisarios Municipales eran nombrados por el Gobierno y gozaban de facultades ejecutivas.

Los Ayuntamientos tenían competencia para nombrar los empleados de su servicio, formar proyectos de arbitrios y ordenanzas, formar presupuestos, nombrar comisiones de entre los concejales para vigilar los diversos ramos de la Administración Municipal y en general, iniciar cuantas medidas fueren conducentes al bien común.

Los Alcaldes tenían entre sus atribuciones la de cumplir los Reglamentos de Policía Municipal, llevar el Registro del Estado Civil, disponer de la fuerza Municipal y de policía, cuidar de las pesas y medidas, atender a las Obras Públicas, -- presidir el Ayuntamiento, aprehender a los delincuentes, poniéndolos a la disposición del Juez Competente; las plazas y mercados, la instrucción primaria, la conservación de los Monumentos Públicos, el alumbrado, los pavimentos, la limpieza, el alineamiento, rótulos y avisos, anuncios, paseos, parques y jardines, mercados, aguas, etc. etc.

Durante la época de la Reforma, el régimen municipal-derivado de la Constitución de Cádiz y de las Leyes Centralistas, no evolucionó. Los Jefes Políticos de los que hablaba el texto gaditano se convirtieron en los prefectos.

Al triunfo de la República sobre el imperio, empezó a darse el incipiente fenómeno de la urbanización y se inició la construcción de obras públicas municipales.

Plan de la Noria, suscrito por Porfirio Díaz en noviembre de 1871:

Parte conducente.- Varios Estados se hallan privados de sus autoridades legítimas y sometidos a gobiernos impopulares y tiránicos, impuestos por la acción directa del Ejecutivo, y sostenidos por la fuerzas federales. Su soberanía, sus leyes y la voluntad de los pueblos han sido sacrificadas al ciego encaprichamiento del poder personal.

.....Que la unión garantice a los Ayuntamientos, derechos y recursos propios como elementos indispensables para su libertad e independencia.

La Lic. María del Refugio González⁽⁹⁵⁾, citando al -- Lic. Miguel S. Macedo, nos describe que después del año 1867 -- "A medida que han ido creciendo y complicándose los servicios, las dificultades para obtener un resultado satisfactorio por medio de la organización municipal se han acentuado más, y de ahí ha resultado que el campo de acción de los Ayuntamientos, sobre

"(95) González del Refugio, María, "El Nuevo Municipio", Nuevo Derecho Constitucional, Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1983, p. 213.

todo en las capitales de importancia, vaya restringiéndose y - que se le retiren numerosos ramos, después de haber ido tomando ingerencia en ellos otras autoridades superiores. Sólo en las poblaciones de último orden y de ínfima importancia subsisten - los ayuntamientos que presentan y resumen toda autoridad.

Preámbulo del Plan de Tuxtepec, reformado el 21 de - marzo de 1876 en Palo Blanco, suscrito por Porfirio Díaz:

Parte conducente.- Que la soberanía de los Estados - es vulnerada repetidas veces; que el presidente y sus favoritos destituyen a su arbitrio a los gobernadores, entregando los Estados a sus amigos, como sucedió en Coahuila, Oaxaca, Yucatán y Nuevo León, habiéndose intentado hacer lo mismo con Jalisco; -- que a este Estado se le segregó, para debilitarlo, el importante cantón de Tepic, el cual se ha gobernado militarmente hasta la fecha, con agravio del Pacto Federal y del Derecho de Gen- - tes...

...Que la administración de justicia se encuentra en la mayor prostitución, pues se constituyé a los jueces de distrito en agentes del centro para oprimir a los Estados; que el poder municipal ha desaparecido completamente, pues los ayuntamientos son simples dependientes del Gobierno, para hacer las - elecciones...

Reforma del Artículo 109 de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, del 21 de octubre de 1887:

Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular; y podrán - establecer en sus respectivas constituciones la reelección de - los gobernadores, conforme a lo que previene el Art. 78, para - la del Presidente de la República.

14.- REGIMEN DE PORFIRIO DIAZ

En 1876, la revuelta de Tuxtepec contra la reelección de Lerdo de Tejada llevó al poder al General Porfirio Díaz, - - quien permaneció en él, excepto los cuatro años que ocupó el -- cargo su entrañable amigo Manuel González, hasta la Revolución de 1910.

El inicio de la Dictadura Porfirista marca al mismo - tiempo el comienzo de un largo período de paz, hecho que por -- primera vez en la historia de México independiente, permitió -- llevar a cabo serios proyectos de desarrollo económico.

En esa época, los ayuntamientos sufrieron divisiones - administrativas superiores, denominadas partidos, distritos o - perfecturas, que estaban a cargo de los prefectos o jefes polí- ticos, situación que se debió fundamentalmente a la necesidad - de un mayor control por parte de las autoridades centrales.

A ese respecto el Maestro Tena Ramírez⁽⁹⁶⁾, nos afir- ma: "Para acentuar la centralización y borrar toda autonomía - municipal, el gobierno del General Díaz agrupó a los ayuntamien- tos en divisiones administrativas superiores. Los Prefectos, - de origen centralista, pues fueron instituidos por la Constitu- ción de 1836 (Art. 17 de la Ley, fracción VI), eran los agentes del gobierno central cerca de la población de los distritos; no obedecían otras órdenes que las del Gobernador y los medios que empleaban para conservar la paz y el orden eran con frecuencia- crueles e ilegales; su actuación hacía incompatible con cual- quier asomo de libertad municipal".

Por otra parte, el Lic. Emilio Rabasa⁽⁹⁷⁾, en su libro "La Constitución y la Dictadura", nos explica respecto de las - Jefaturas Políticas, expresando al efecto que: "Por debajo del- gobierno están los jefes políticos, que como simples agentes su- yos, no hacen sino cumplir sus órdenes y servir para que la au-

" (96) Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Op. Cit., p.150.
 " (97) Rabasa Emilio, "La Constitución y la Dictadura", Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1976, Tercera Edición, p. 227.

toridad que representan tenga medios inmediatos de acción y centralización. Para jurisdicción más estrecha, los ayuntamientos ejercen en los municipios en que el distrito se fracciona, la administración de las ciudades, villas o aldeas, comprendiendo en la demarcación de su incumbencia parte del territorio del distrito, en que se encuentran poblados rurales, generalmente de carácter de propiedad privada.

En estas condiciones, y para la distancia no corta -- que suele haber entre las poblaciones, el territorio jurisdiccional de los ayuntamientos, es muchas veces de tal extensión, que la corporación municipal sólo nominalmente tiene autoridad ni ejercicio alguno en cuanto se halla fuera del lugar en que reside".

Por otra parte se observa, según Alberto Morales Jiménez⁽⁹⁸⁾, que: "La incompatibilidad del latifundio con las instituciones municipales. El hacendado, por convenir así a sus intereses, gobernaba con la orden de arriba, no con el mandato legítimo del pueblo. El ayuntamiento era un cero a la izquierda; - la Jefatura Política un siervo del gobernador, y el gobernador un lacayo de Porfirio Díaz".

"(98) Morales Jiménez, Alberto, Historia de la Revolución Mexicana, Edición del IEPES, del PRI, México, D.F., 1951, p. 44.

III. LA REVOLUCION MEXICANA Y EL CONGRESO CONSTITUYENTE
1916-1917, REFERENTE AL MUNICIPIO.

Dados los acontecimientos antes vertidos en el porfirismo, en su ánimo de pacificación y de construcción material, distorsionó la vigencia de la Constitución Federal de 1857, - pero a pesar de la prolongación excesiva en el mando de gobierno por Porfirio Díaz; a pesar de que el sistema político-devino en forma dictatorial, nunca hubo una derogación formal de la ley fundamental de 1857.

La Revolución de 1910, planteó como exigencia imperativa el derecho de todos los hombres a participar en los beneficios de la vida comunitaria, a conducir una existencia humana justa y digna y a la consecuente creación de un mundo político y jurídico nuevo.

"La Revolución Mexicana no atacó las estructuras constitucionales de 1857. Antes bien, partió de ellas para criticar al régimen de Porfirio Díaz por tener a la carta fundamental como vestidura de un sistema político que se había apartado progresivamente de las decisiones políticas fundamentales del liberalismo. El primero y más grande antecedente de la obra constitucionalista de la Revolución Mexicana es, pues, - la Constitución de 1857" (99).

"La Revolución Mexicana de 1910, o de 1913, es mal llamada Revolución, pues no implicó un cambio fundamental, de -- esencia, en las estructuras económicas. Es un movimiento que en 1910 tuvo una finalidad política doble: derrocar al dictador y llevar a la Constitución el principio de la No Reelección. Este movimiento político se convirtió en social en - - 1913 (decimos 1913, por dar una fecha aproximada, pues el movimiento de Carranza al principio también tuvo carácter político). El movimiento político de 1910 es el antecedente inme

"(99) De la Madrid Hurtado, Miguel, Estudios de Derecho Constitucional, - Op. Cit., p. 81.

diato del movimiento social, y es un movimiento efectuado - por el pueblo; la idea de las reformas sociales nació del -- pueblo y no de quienes conducían el movimiento"(100).

"La Revolución Mexicana se inicia con la violencia - popular desatada contra un régimen dictatorial, apoyado en - estructuras económicas y sociales opresoras. Su caudal ideológico fue alimentado en la ciudad y en el campo, en la región y en el país, por intelectuales, dirigentes obreros y - campesinos, clases medias incipientes, por la intuición espontánea de las masas y sus lúcidos intérpretes. Fue un caudal de una rica diversidad, que contiene incluso contradicciones que no se precisó sino hasta decantarse y fundirse en el texto de la Primera Constitución Social del Mundo, la Constitución de 1917 "(101)

En el mismo orden de ideas, los antecedentes se deben de buscar desde todos los ángulos: lo mismo en los planes revolucionarios, en los programas de los partidos políticos, en algunas disposiciones legales, en las condiciones -- económicas del campo, como en los movimientos obreros y en - los altibajos de las luchas armadas.

1. Programa de los Partidos Políticos.

a) El Partido Liberal

Sin duda el programa político de mayor importancia - es el del Partido Liberal Mexicano.

Dió a conocer su programa y manifiesto, fechados el - 10. de julio de 1906, con una exposición previa en nueve - nutridos párrafos donde se examinó profundamente nuestra situación política, social, económica y religiosa; sigue el panorama con 32 puntos, agrupados en los Capítulos intitulados:- Reformas Constitucionales, Mejoramiento y Fomento de la Ins-

"(100) Carpijo, Jorge, La Constitución Mexicana de 1917, Editorial UNAM, México, D.F., 1980, Cuarta Edición, p. 17.

"(101) Palabras del Secretario de Gobernación, Lic. Manuel Bartlett Díaz, en la Ceremonia Conmemorativa del LXXV Aniversario del Inicio de la Revolución Mexicana, 20 de noviembre, 1985.

trucción, extranjeros, Restricciones a los abusos del Clero-Católico, Capital y Trabajo, Tierras, Impuestos, Puntos Generales y Cláusula Especial; y por último el Manifiesto, en el que se invita al pueblo a derrocar la Dictadura.

Debemos de considerar que en la exposición del Programa del citado partido, en el cual hace mención que "La supresión de los jefes políticos que tan funesta ha sido para la República como útiles al sistema de opresión reinante, es una medida democrática como lo es también la multiplicación de los Municipios y su robustecimiento.

En los puntos generales del Partido Liberal Mexicano, encontramos que se hace referencia en los puntos:

45.- Supresión de los Jefes Políticos.

46.- Reorganización de los Municipios que han sido suprimidos y robustecimiento al Poder Municipal.

Este Plan tiene una importancia trascendente en nuestro devenir histórico. Es un gesto de rebeldía. El Plan del Partido Liberal ha sido uno de los Manifiestos más avanzados en ideas que conoce la historia de México.

Los más nobles postulados de la Revolución Mexicana están contenidos en este importante documento, muchos de los cuales quedaron inscritos en la Constitución de 1917, aún en estos días, a más de 80 años de promulgado el Plan, muchos de sus postulados son ideales, son propósitos por realizar.

La entrevista Díaz-Creelman produjo la aparición de numerosos artículos de prensa, folletos y libros en que se discutieron los problemas políticos y electorales del país; y a la agitación por la imprenta siguió la formación de los partidos políticos en la capital de la República y en los Estados.

b) Club Organizador del Partido Democrático (1909).

A fines de 1908, la Conferencia Díaz-Creelman produjo un ambiente de efervescencia, traducido en la organización de partidos políticos, así tenemos que se organiza un grupo heterogéneo de individuos que hasta entonces habían sido porfiristas, constituyó el Club Organizador del Partido Democrático, que reunió al Lic. Benito Juárez Maza, a Jesús-Urueta, al Profesor Abraham Castellanos, a Diódoro Batalla y a Rafael Zubarán y Capmany. Este grupo que realizó varios trabajos y el de formular su programa político, con fecha 20 de enero de 1909, que dió a conocer su Manifiesto a la Nación, en el que anunciaba que entraba a la vida política.

En el programa aboga por la Libertad Municipal, suprimiendo las Jefaturas y Prefecturas Políticas; el Diputado Constituyente Don Jesús Romero Flores nos dice, referente a este Manifiesto del citado Partido, que: "Iba luego por los fueros de la libertad, considerando al Municipio Libre como la celdilla que resume en su vida la vida entera del organismo". Quitando a los ayuntamientos la oprobiosa tutela de los Jefes Políticos⁽¹⁰²⁾.

Además, contemplaba que se imponga a las autoridades el deber de impartir la enseñanza primaria gratuita, obligatoria y laica; que se ordene a los patronos el sostenimiento de escuelas primarias gratuitas para sus trabajadores y familiares; que se implante el voto directo, restringiéndolo a quienes sepan leer y escribir, o si no saben, sostengan una familia o posean bienes raíces en propiedad individual; libertad de pensamiento, cumplimiento de las Leyes de Reforma; respeto a la libertad y a la vida del hombre; moralización de la justicia; utilización fecunda de las reservas del tesoro federal; reforma de la Legislación Bancaria; Leyes sobre Accidentes de Trabajo; creación de un Ministerio de Agricultura para el Mejoramiento de la Tierra y del Campesino. En-

⁽¹⁰²⁾ Ochoa Campos, Moisés, La Reforma Municipal, Op. Cit., p. 312.

realidad, el Manifiesto señala las fallas de la Dictadura -- porfirista (103).

c) Centro Anti-Reeleccionista de México (1909)

A fines de 1908 surgió la figura de Francisco I. Madero, su Ensayo "La Sucesión Presidencial en 1910", título bajo el cual circuló su publicación.

"De fundamental importancia en el desarrollo político de México, son los conceptos que Madero manejaba en su Ensayo. Hace en él un exhaustivo análisis de la situación que guardaba el país en esos momentos, así como de lo nefasto -- que ha sido para el mundo en general, los gobiernos absolutos, y lo benéficas que han sido, por el contrario, las democracias" (104).

Varios fueron los muy importantes móviles que, como -- él mismo dice, le llevaron a escribir su libro:

1) Las consecuencias tan funestas para el desarrollo de nuestras instituciones, que había traído el porfirismo, y que acabaron prácticamente con el sistema federal de gobierno;

2) El hecho de haberse instituido nuevamente la Vicepresidencia de la República, que hubiera perdido tanto prestigio entre nosotros desde un principio, y que era indicio -- más seguro de que, aún desapareciendo el General Díaz, persistiría el mismo sistema democrático de gobierno; no se operaría cambio alguno, pues aquella no representaba otra cosa que la sucesión dictatorial;

3) Nadie se había atrevido a iniciar movimiento regenerador alguno; no surgía ningún próhombre dispuesto a terminar con la nefasta situación que había instaurado la dictadura;

"(103) Ferrer Mendiola, Gabriel, Historia del Congreso Constituyente de 1916-1917, Biblioteca del Instituto de Estudios Históricos de la Revolución, Núm. 8, México, D.F., 1957, p. 16.

"(104) Sayeg Helú, Jorge, El Constitucionalismo Social Mexicano, Op. Cit. pp. 312-313.

4) Los brutales atentados de que venían siendo víctimas los opositores; pues era ahogado en sangre cualquier movimiento, por democrático y pacífico que fuera, que se propusiera manifestar su oposición al régimen tiránico - que padecíamos.

5) Y llegaba a proponer, contrariamente, la formación de un partido político antirreeleccionista que, constituido conforme a los principios democráticos, estuviera llamado a triunfar en las futuras elecciones de 1910, pues juzgaba a nuestro pueblo, apto ya para la democracia, y no dejaba por ello, de reconocer el aspecto positivo del régimen dictatorial.

Este Ensayo, habría de ser el que básicamente lanzara a Madero a una de las empresas más notables de nuestra historia; el que invitando a la formación de partidos de oposición, conforme a los principios democráticos más puros, iniciara el levantamiento democrático que habría de caracterizarse por dar al traste con la dictadura porfirista.

Además, sirvió de punto de apoyo para la formación - en el mes de mayo de 1909, del Club Antirreeleccionista; su programa fue discutido en la Convención del Tívoli, de - - - abril de 1910, en que destacan los siguientes puntos: La Libertad del Poder Municipal y la Abolición de las Jefaturas y Prefecturas Políticas; Mejorar la condición material, intelectual y moral del obrero, creando escuelas, talleres, - procurando la expedición de leyes sobre pensiones o indemnizaciones por accidentes de trabajo, y combatiendo el alcoholismo y el juego.

Igual solicitud se tendrá respecto de la raza indígena en general; fomentar la grande y muy especialmente la pequeña agricultura y la irrigación; mejorar la situación del ejército; hacer obligatoria la enseñanza militar y otras más.

Este programa resultó de la fusión que hizo de los -- proyectos de los candidatos Madero y Vázquez Gómez; supieron canalizar el descontento y la miseria populares del campo y de las fábricas y después de postular la candidatura de Madero para la Presidencia de la República, iniciaron la Batalla de la Democracia, en cuyas filas figuraron los Hermanos Vázquez Gómez, el Periodista Filomeno Mata, el Lic. José Vasconcelos, Félix Palavicini y el Jurista Toribio Esquivel Obregón.

d) El Partido Nacionalista Democrático (1909).

Una vez que el General Bernardo Reyes abandonó la liza electoral, con algunos de sus antiguos partidarios y otros elementos, se constituyó un nuevo Partido Nacionalista Democrático, que surgió el 22 de septiembre de 1909, con el lema "Abnegación por la Patria y Justicia a todos los hombres". Su programa encerraba reivindicaciones sociales y consideraba necesaria la revolución para modificar la estructura del país. En él figuraban los Ingenieros Angel Zozaya y José - G. Higareda Reed, los Periodistas Diego Arenas Guzmán y Marcos López Jiménez, el Abogado Enrique Bordes Manger, los hermanos Enrique, Adolfo y Manuel Lailson Banvet, Francisco Cosío Robelo y otros⁽¹⁰⁵⁾

2. Los Planes Revolucionarios

a) El Plan de San Luis (1910).

El 5 de octubre de 1910, publicó Madero el Plan de San Luis Potosí, en donde se declaraba la nulidad de las -- elecciones generales e invitando al pueblo para que tomara -- las armas y coadyuvara al derrocamiento de la dictadura. -- Hasta aquellos momentos, la agitación política y los programas de los partidos políticos habían tenido como finalidad -- esencial y única, poner término al gobierno del Presidente -- Díaz y restablecer la vigencia de los principios democráticos de la Constitución de 1857; vagamente se habló en la Con

"(105) Ferrer Mendiola, Gabriel, Historia del Congreso Constituyente de 1916-1917, Op. Cit., p. 17.

vención Antirreeleccionista de dictar leyes protectoras del trabajo. En su Manifiesto, dicho plan nos dice que la división de los poderes, la soberanía de los estados, la libertad de los ayuntamientos y los derechos del ciudadano sólo existen escritos en nuestra Carta Magna...., los Gobernadores de los Estados son designados por él y ellos a su vez designan e imponen de igual manera las autoridades municipales.

En el cuarto punto del citado Plan, nos dice: "Además de la Constitución y Leyes vigentes, se declara Ley Suprema de la República el Principio de No Reelección del Presidente y Vicepresidente de la República, de los gobernadores de los Estados y de los Presidentes Municipales, mientras se hacen las reformas constitucionales respectivas (106)

b) Plan Político Social (1911)

El 18 de marzo de 1911, se proclaman las consignas -- más relevantes, como son: el voto directo, la No Reelección, la reforma de la Ley de Imprenta, la Reorganización de las municipalidades, la Federalización (dejándola en manos de -- los Estados), de la Enseñanza, la restitución de las propiedades usurpadas, reducción de la jornada de trabajo a ocho o nueve horas, Igualdad de salarios, Construcción de casas higiénicas para los obreros, fraccionamiento de terrenos incultos, abolición de Monopolios, firmado por los representantes de los Estados de Guerrero, Michoacán, Tlaxcala, Campeche, - Puebla y Distrito Federal, en la Sierra de Guerrero.

c) Plan de Texcoco (1911)

Este Plan se proclama el 23 de agosto de 1911. En dicho texto, propugna la expropiación parcial de todas las fincas rurales, cuya extensión superficial excede de 2,000 hectáreas; concediendo acción popular para el denuncia, tocándole al que lo hiciera, la parte que escogiere; y encargando a los comandantes militares la ejecución. Dicho Plan fue firmado por el Lic. Andrés Molina Enríquez, en Texcoco, México (107)

" (106) Silva Herzog, Jesús, Breve Historia de la Revolución Mexicana, Editorial Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1973, pp. 157 a 168.

" (107) Ferrer Mendiola, Gabriel, Historia del Congreso Constituyente de 1916-1917, Op. Cit., p. 18.

d) Plan de Ayala (1911)

El 28 de noviembre de 1911, en donde se proclamó el derecho a la tierra, contiene en su Artículo 7º, lo siguiente: "En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos no son más dueños que del terreno que pisán, sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar en nada su condición social ni poder dedicarse a la industria o a la agricultura por estar monopolizadas en unas cuantas manos las tierras, montes y aguas, por esta causa se expropiarán, previa indemnización de la tercera parte de esos monopolios, a los poderosos propietarios de ellas, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos o campos de sembradura o de labor y se mejore en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos" (108)

e) Plan de Chihuahua (El Pacto de Empacadora)

Proclamado el 25 de marzo de 1912, debemos de citar -- dos puntos referentes al Municipio: 28.- La Revolución hará efectiva la independencia y autonomía de los ayuntamientos para legislar y administrar sus arbitrios y fundos; 29.- Se suprimirán en toda la República los cargos de jefes políticos, cuyas funciones serán desempeñadas por los Presidentes Municipales. Dicho documento fue firmado por Pascual Orozco, Jr. y ocho personas más, en la Empacadora de la Ciudad de Chihuahua.

f) Plan de Guadalupe (1913) y las Adiciones al mismo de 1914.

El 27 de marzo de 1913, un grupo de jefes y oficiales publicó el Plan de Guadalupe; ratificó la actitud del gobierno de Coahuila, dió al ejército que se formó, el nombre de -- Constitucionalista, reconociendo a Venustiano Carranza como Comandante Supremo de las Tropas Revolucionarias y resolvió que al ocuparse la Ciudad de México, quien en ese momento fue el Jefe de la Revolución, se haría cargo interinamente del Poder Ejecutivo Federal y convocaría a elecciones generales.- El 18 de abril, Carranza se adhirió al Plan de Guadalupe.

" (108) Ochoa Campos, Moisés, La Reforma Municipal, Op. Cit., p. 314.

El Maestro Ochoa Campos (109) nos dice, referente al Plan de Guadalupe que: "Venustiano Carranza en su clara visión política le llevó en dicho Plan, a circunscribir por entonces - la lucha en contra de la usurpación de Victoriano Huerta. Es ta es la razón por la cual, en el Plan de Guadalupe no figura postulado alguno de carácter social, ni mucho menos un programa concreto de reformas en que pudiesen encontrarse sus ideas relativas al Municipio.

Venustiano Carranza abordó el problema municipal, en su mensaje ante la Convención de Generales que se reunió en el local de generales de la Cámara de Diputados.

En donde señala: "Igualmente -durante la campaña-, todos los jefes del ejército convinieron conmigo en que el gobierno provisional debía implantar las reformas sociales y políticas que en esta Convención se consideraron de vigente necesidad pública, antes del restablecimiento del orden constitucional. Las reformas sociales y políticas de que hablé a los principales jefes del ejército, como indispensables para satisfacer las aspiraciones del pueblo en sus necesidades de libertad económica, de igualdad política y de paz orgánica -- son, brevemente enumeradas, las que enseguida expreso: "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".

"Que los municipios por causas de utilidad pública, expropien, en todas las negociaciones establecidas en lugares - que tengan más de quinientos habitantes, la cantidad necesaria de terreno para pagar la edificación de escuelas, mercados y casa de justicia..."

Con ésto Carranza demostraba una vez más su especial - preocupación por el problema municipal.

Por ello, el 13 de diciembre de 1914, publicó el famo-

"(109) Ochoa Campos, Moisés, La Reforma Municipal, Op. Cit., p. 317.

so decreto reformatario del Plan de Guadalupe, atribuyéndose la facultad de dictar "Todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país. En los artículos 2° y 3° en su parte conducente, tenemos la cuestión municipal.

"Artículo 2°.- El Primer Jefe de la Revolución y encargado del Poder Ejecutivo expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país.... establecimiento de la libertad municipal como Institución Constitucional.

"Artículo 3°.- Para poder continuar la lucha y para poder llevar a cabo la obra de la reforma a que se refiere el artículo anterior, el Jefe de la Revolución queda expresamente autorizado para.... nombrar a los Gobernadores y removerlos libremente.

3. Ley del Municipio Libre (26 de diciembre de 1914)

Debemos de considerar que Venustiano Carranza fue el revolucionario que con mayor pasión defendió la libertad municipal. Por ello, en el Artículo 2° del Decreto Reformatario del Plan de Guadalupe, Venustiano Carranza expidió el Decreto Número 8, relativo a la Libertad Municipal y es lo que se conoce como "Ley del Municipio Libre", que por materia de nuestro estudio y además, por ser el antecedente directo del Artículo 115 del Proyecto de Constitución del Primer Jefe, presentado ante el Congreso Constituyente 1916-1917.

Venustiano Carranza, primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la República Mexicana y Jefe de la Revolución, en virtud de las facultades de que me encuentro investido, y

CONSIDERANDO:

"Que durante largos años de tiranía sufrida por la República se ha pretendido sistemáticamente centralizar el Gobierno desvirtuando la institución municipal y que la organización que hoy tiene en varias entidades federativas sólo es -- apropiada para sostener un gobierno absoluto y despótico, por que hace depender a los funcionarios que más influencia ejercen en las municipalidades de la voluntad de la Primera Autoridad del Estado;

"Que es insostenible ya la práctica establecida por los Gobiernos de imponer como autoridades políticas a personas enteramente extrañas a los Municipios, las que no han tenido -- otro carácter que el de agentes de opresión y se han señalado como los ejecutores incondicionales de la voluntad de los gobernantes, a cuyo servicio han puesto el fraude electoral, el contingente de sangre, el despojo de las tierras y la extorsión de los contribuyentes;

"Que el ejercicio de las libertades municipales educa -- directamente al pueblo para todas las otras funciones democráticas, despierta su interés por los asuntos públicos, haciéndole comprender, por la experiencia diaria de la vida, que se necesita del esfuerzo común para lograr la defensa de los derechos de cada uno, y para que la actividad libre de los ciudadanos goce de protección y amparo;

"Que la autonomía de los Municipios moralizará la administración y hará más efectiva la vigilancia de sus intereses, impulsará el desarrollo y funcionamiento de la enseñanza primaria en cada una de las regiones de la República, y el -- progreso material de las municipalidades, y su florecimiento intelectual -- obtenido por la libertad de los Ayuntamientos -- constituirá el verdadero adelanto general del país y contribuirá en primera línea, el funcionamiento orgánico de las instituciones democráticas, que son en su esencia el gobierno -- del pueblo por el pueblo;

" Que las reformas iniciadas por esta Primera Jefatura, interpretando las aspiraciones populares y los propósitos de la Revolución serían ilusorias si su cumplimiento y aplicación no se confiase a autoridades particularmente interesadas en su realización, y con la fuerza y libertad bastantes para que puedan ser una garantía efectiva de los progresos realizados por la legislación revolucionaria;

" Que el municipio independiente es la base de la libertad política de los pueblos, así como la primera condición de su bienestar y prosperidad, puesto que las autoridades municipales están más capacitadas por su estrecha proximidad al pueblo, para conocer sus necesidades y, por consiguiente para atenderlas y remediarlas con eficacia;

" Que introduciendo en la Constitución la existencia del Municipio Libre, como base de la organización política de los Estados, y prohibiendo expresamente que existan autoridades intermedias entre los Ayuntamientos y el Gobierno del Estado, queda así suprimida definitivamente la odiosa institución de las Jefaturas Políticas;

" Que elevada con esta reforma a la categoría de precepto constitucional la existencia autónoma de los Municipios, dependerá la fuerza pública de la autoridad municipal; pero para evitar la posibilidad de fricciones entre las autoridades municipales y las de la Federación, o de los Estados, la fuerza pública del Municipio donde el Poder Ejecutivo resida, quedará exclusivamente al mando de éste. Por todo lo cual he tenido a bien decretar:

ARTICULO UNICO.- Se reforma el artículo 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de febrero de 1857, en los términos que siguen:

"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 por Ayuntamientos de -- elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el Gobierno del Estado.

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

Los Gobernadores no podrán ser reelectos, ni durar en -- su encargo por un periodo mayor de seis años.

TRANSITORIO:

Esta reforma comenzará a regir desde esta fecha y se pu -- blicará por bando y pregón.

Dado en la H. Veracruz, a los veinticinco días del mes -- de diciembre de mil novecientos catorce.

El Primer Jefe del Ejército Constitucionalista Encarga -- do del Poder Ejecutivo de la República y Jefe de la Revolu -- ción. V. Carranza⁽¹¹⁰⁾

4. Mensaje y Proyecto de Constitución de Venustiano Ca -- rranza en el Congreso Constituyente (1916-1917).

El día 1º de diciembre de 1916, acudió Venustiano Ca -- rranza a inaugurar las labores del Congreso y presentar su pro -- yecto de reformas a la Constitución.

El discurso pronunciado por Venustiano Carranza descri -- bió el carácter de las reformas. Fue una crítica general a -- aquellos aspectos de la Constitución de 1857 que, según el pro -- pio Primer Jefe, habían impedido su vigencia efectiva y abier -- ta, pasó a la dictadura.

Por lo que respecta al Municipio, en su mensaje resaltó -- que: "El Municipio Independiente, que es sin disputa una de -- las grandes conquistas de la Revolución, cómo que es la base --

"(110) Plan de Guadalupe, Decretos y Acuerdos 1913-1917, Edición de la Se -- cretaría de Gobernación, México, D.F., 1981, pp. 41 y 42.

del gobierno libre, 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, sustrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los Gobernadores, y una buena Ley Electoral que tenga de éstos completamente alejados del voto público y que castigue con severidad, toda tentativa para violarlo y establecerá el poder electoral sobre bases racionales que le permitirán cumplir su cometido de una manera bastante aceptable" (111)

Y con las palabras anteriores acompañaba Venustiano Carranza el Artículo 115 del Proyecto. Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de Gobierno Republicano, representativo, popular; teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el Municipio Libre, administrado cada uno por ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermediarias entre 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 residieren habitual o transitoriamente.

Los Gobernadores Constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de cuatro años.

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

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

" (111) Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917, Ediciones de la Comisión Nacional para la Celebración del Sesquicentenario de la Proclamación de la Independencia Nacional y del Cincuentenario de la Revolución Mexicana, México, D.F., 1960, Segunda Edición, T.I, p.394.
- Palavicini, Félix F., Historia de la Constitución de 1917, Editorial del Gobierno de. Estado de Tabasco, México, 1980, p. 155

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

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

5. El Dictamen que presentó la Segunda Comisión de Constitución, referente al Artículo 115, y la Discusión.

En 52a. sesión ordinaria del Congreso Constituyente, celebrada el 20 de enero de 1917, se dá cuenta con el dictamen que presenta la segunda Comisión de Constitución, relativo a los Artículos 115 a 122, que comprende la organización interna de los Estados de la Federación, del C. Primer Jefe.

En la Exposición de Motivos, referente al citado Dictamen en lo que toca al Artículo 115, se destaca lo siguiente: - "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. Las diversas Iniciativas que han tenido a la vista la Comisión y su empeño de dejar sentados los principios en que debe descansar la organización municipal, ha inclinado a ésta a proponer las tres reglas que intercala en el Artículo 115 y que se refieren 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.

"Teniendo en cuenta que los municipios salen a la vida después de un largo período de olvido en nuestras instituciones, y que la debilidad de sus primeros años los haga víctimas de ataques de autoridades más poderosas, la Comisión ha estimado que deben ser protegidos por medio de disposiciones constitucionales y garantizarles su hacienda, condición sine qua non de vida y su independencia, condición de su eficacia.

"Igualmente ha creído bueno dar competencia a la Suprema Corte de Justicia del Estado, estimando que los demás conflictos pueden ser resueltos por los Tribunales Locales, según lo disponga cada Constitución, sin perjuicio del amparo de garantías, que será siempre la mejor defensa de esta Institución. Para evitar fraudes en la Contabilidad Municipal, -- así como asegurar al Estado la parte de los impuestos que le corresponda, se autoriza la vigilancia de interventores, que nombrará el Ejecutivo Local" (112).

Fundado en estas bases el Dictamen, la Comisión propuso al Congreso la aprobación de texto, en los siguientes -- términos:

TITULO QUINTO

"De los Estados de la Federación"

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

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

"II. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la proporción y término que señale la Legislatura Local. Los Ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada Municipio. Los conflictos hacendarios entre el Municipio y los poderes de un Estado, los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en los términos que establezca la Ley.

"(112) -Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917, Edición de la Comisión Nacional para la Celebración del Sesquicentenario de la Proclamación de la Independencia Nacional y del Cincuentenario de la Revolución Mexicana, México, D.F., 1960, Tomo II, pp. 687, 694, 695, 696 y 697.
-Bórquez Djed, Crónica del Constituyente, Ediciones Botas, México, - D.F., 1938, p. 417.

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

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

"Los Gobernadores Constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de cuatro años.

"Son aplicables a los Gobernadores sustitutos o interinos, las prohibiciones del Artículo 83.

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

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

"Sólo podrá ser Gobernador Constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento.

"Firman el Dictamen los Diputados Constituyentes integrantes de la 2a. Comisión de Constitución, Paulino Machorro-Narváez.- Heriberto Jara.- Hilario Medina.- Arturo Méndez, de 19 de enero de 1917 (113)

6. La Discusión de la Fracción II del Artículo 115 -- Constitucional en el Congreso Constituyente (1916-1917).

La redacción presentada por la Comisión al Pleno de la Asamblea, de inmediato el centro de la discusión fue la fracción II que contenía la Hacienda Municipal.

En la 59a. sesión ordinaria celebrada el miércoles en la tarde, del 24 de enero de 1917, se da cuenta con el Dictamen relativo a los Artículos 115 a 122, que comprende la Organización Interna de los Estados de la Federación; se pone a

(113) -Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917, Tomo II, Op. Cit., pp. 687 y 694 a 697.
-Los Derechos del Pueblo Mexicano (México a través de sus Constituciones), Editorial Librería Manuel Porrúa, S.A., México, D.F., - 1978, Segunda Edición, T. VIII, pp. 310 y 311.
-Bórquez, Djed, Crónica del Constituyente, Op. Cit., p. 417.

discusión la fracción I y sin ella se reserva para su votación (114)

La redacción presentada por la Comisión al Pleno de la Asamblea, de inmediato el centro de la discusión fue la fracción II del citado Artículo Constitucional, que contenía lo referente al régimen de la Hacienda Municipal, por considerar que ataba la libertad del Municipio.

La discusión de la fracción II se hace muy prolongada, iniciándose con una interpelación del C. Josafat F. Márquez, que es contestada por el C. Hilario Medina, a nombre de la Comisión; el C. Rodríguez González sostiene que los Ayuntamientos no están en condiciones de poder seleccionar a los maestros; el C. Alvarez José, le aclara que las Legislaturas de los Estados tienen que dar leyes que constituyen a los Ayuntamientos; replica el C. Rodríguez González que entonces salen sobrando todos los otros incisos; interpela a éste el C. De la Barrera.

Buena parte de las objeciones fueron tan triviales y carentes de profundidad, como la siguiente del C. Rodríguez González, quien alegaba que: "...Porque los ayuntamientos no están en condiciones de poder seleccionar a sus Maestros, o no se toma el empeño que deberfan tomar... Por tanto me permito proponer... Que en la fracción II... se suprima la palabra "libremente" y se agregue un inciso 4º, que diga: "en lo relativo

-
- "(114) - Diario de Debates del Congreso Constituyente 1916-1917, Tomo II, Op. Cit., pp. 875 y 876.
 - Ferrer Mendiola, Gabriel, Historia del Congreso Constituyente de 1916-1917, Op. Cit., p. 123.
 - Los Derechos del Pueblo Mexicano (México a través de sus Constituciones, Tomo VIII, Op. Cit., p. 312.
 - Sayeg Helú, Jorge, Federalismo y Municipalismo Mexicanos, Edición del Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados, de la LII Legislatura, México, D.F., 1984, pp. 93 y 94.

a la enseñanza se sujetarán a las leyes del Estado" (115)

Dicha fracción segunda estuvo sin embargo, vigorosamente defendida por los miembros de la Comisión. Así por ejemplo, el C. Heriberto Jara afirmaba: "No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada, tanto individual como colectivamente, -- tanto refiriéndose a personas, como a pueblos o a entidades en lo general. 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 una libertad muy reducida, casi insignificante; una libertad que no puede tenerse como tal, porque sólo se ha concretado al cuidado de la población, al cuidado de la policía y podemos decir que no ha habido un libre funcionamiento de una entidad en pequeño, que esté constituida por sus tres poderes.

-
- "(115) -Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917, Tomo II, Op. Cit., pp. 877 y 878.
- Los Derechos del Pueblo Mexicano (México a través de sus -- Constituciones), Tomo VIII, Op. Cit., pp. 312 y 314.
- Ferrer Mendiola, Gabriel Historia del Congreso Constituyente de 1916-1917, Op. Cit., pp. 123 y 124.
- Palavicini, Félix F., Historia de la Constitución de 1917, - Editorial del Gobierno del Estado de Tabasco, México, 1980, Tomo II, pp. 501 a 504.
- Ochoa Campos, Moisés, La Reforma Municipal, Op. Cit., pp. - 321 y 322.

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

...Algunos temores se han iniciado acerca de que si a los Municipios se les deja el manejo de la hacienda libremente, es probable que incurran en frecuentes errores de alguna trascendencia; nosotros, en previsión de eso, nos hemos permitido asentar que las legislaturas de los Estados fijarán lo que a éste corresponda para las atenciones meramente indispensables para el sostenimiento de los gobiernos de los Estados, para lo que sea absolutamente necesario para el funcionamiento de esos gobiernos. Pero queremos quitarles esa traba a los Municipios, queremos que el Gobierno del Estado no sea ya el papá, que temeroso de que el niño compre una cantidad exorbitante de dulces que le hagan daño, le recoja el dinero que el padrino o abuelo le ha dado, y -- después le da centavo por centavo para que no le hagan daño las charamuscas.

...Si damos por un lado la libertad política, - si alardeamos de que los ha amparado una revolución social y que bajo este amparo se ha conseguido una libertad de tanta importancia y se ha devuelto al municipio - lo que por tantos años se le había arrebatado, seamos -- consecuentes con nuestras ideas, no demos libertad por una parte y la restrinjamos por la otra; no demos libertad política y restrinjamos hasta lo último la libertad-económica, porque entonces la primera no podrá ser efectiva, quedará simplemente consignada en nuestra Carta -- Magna como un bello capítulo y no se llevará a la práctica, porque los municipios no podrán disponer de un solo-centavo para su desarrollo, sin tener antes el pleno consentimiento del Gobierno del Estado" (116).

El Diputado Rafael Martínez Escobar, en su intervención en contra del dictamen de la fracción II del artículo de referencia, expresó que: "La fracción II del artículo 115, no obstante que parece ser muy liberal, en el fondo es enteramente conservadora".

"Se refería a los párrafos relativos a que los ayuntamientos "recaudarán todos los impuestos" y que "contribuirán a los gastos públicos del Estado"

-
- "(116) -Diario de Debates del Congreso Constituyente 1916-1917, Tomo II, Op. Cit., pp. 876 y 879.
 -Palavicini, Félix F., Historia de la Constitución de 1917, - Tomo II, Op. Cit., pp. 505 a 507.
 -Ferrer Mendiola, Gabriel, Historia del Congreso Constituyente de 1916-1917, Op. Cit., p. 124.
 -Los Derechos del Pueblo Mexicano (México a través de sus Constituciones), Tomo VIII, Op. Cit., pp. 314 y 316.
 -De la Garza, Francisco Sergio, El Municipio, Historia, Naturaleza y Gobierno, Editorial Jus, México, D.F., 1947, pp. 194 y 195.
 -Sayeg Helú, Jorge, Federalismo y Municipalismo Mexicanos, Op. Cit., pp. 96 y 97.
 -Ochoa Campos, Moisés, La Reforma Municipal, Op. Cit., pp. 322 y 323.

Sobre este particular, el orador hizo el siguiente comentario: "Los Municipios creo yo que únicamente deben recaudar los impuestos meramente municipales, los impuestos que pertenecan directamente al municipio; yo, que soy completamente liberal, quiero la libertad del municipio, es decir, que se establezca efectivamente la libertad municipal, la autonomía del Ayuntamiento; pero parece que en cierta forma, señores diputados, va a subordinarse la libertad municipal al Estado, pues es una libertad aparente la que aquí se establece. ¿Por qué? -- Porque luego agrega más adelante la fracción II: "Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio." "Pues bien --continuó diciendo el orador--, el hecho de recaudar los impuestos, no sólo municipales, sino del Estado, faculta al Estado para nombrar inspectores, para nombrar vigilantes de la actuación del municipio y esa actuación del Estado, nombrando inspectores y vigilantes en cuanto a la recaudación de impuestos, no significa otra cosa sino la intervención directa e inmediata del Estado sobre el municipio; máxime, señores diputados, con la renovación periódica de los Ayuntamientos, con motivo de las elecciones populares como origen de las mismas; de manera que a cada momento habrá inspectores y vigilantes de los Estados sobre el Municipio y de aquí se concluirá lógicamente una subordinación del municipio al Estado; por eso me rebelo en cierta forma contra esta parte de la fracción II; es decir, al establecer una intervención directa e inmediata del Estado sobre el municipio, que sólo significa subordinar los Ayuntamientos al Estado".

Fuera de toda consideración particular, no cabe duda de que el diputado Martínez de Escobar abordaba substancialmente el problema. En tal sentido agregó: "Yo sé, como ustedes también, que en el fondo de todo problema, sea de carácter político, sea de carácter moral, sea de carácter religioso o de carácter psicológico, existe uno, alrededor del cual giran todos: el problema económico". Y partiendo de la base de que "en todas las cuestiones palpita el fenómeno económico", añaa--

dió: "La base de la libertad administrativa de los Ayuntamientos está en la libertad económica, y la libertad económica está en los términos del dictamen, subordinada a la acción de los Estados, y por eso me opongo a la fracción II del Artículo - -- 115 ".

A la vez, el orador se produjo en contra de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conociese de los conflictos hacendarios entre el Municipio y el Estado, proponiendo que la legislatura local o el Tribunal Superior de Justicia de cada Entidad se ocupase de ello. Estos fueron sus argumentos ¿"Por qué darle esa atribución a la Suprema Corte de Justicia?, ¿por qué centralizar?, ¿por qué una cuestión meramente del Estado va a ser resuelta por la Suprema Corte de Justicia, que es de carácter federal? ¿Por qué no ha de conocer, pregunto, de esos conflictos, la legislatura del Estado y el supremo tribunal de justicia del Estado?... se ataca directamente eso que comúnmente llamamos la soberanía de los Estados y que no es más que la libertad y la autonomía de los mismos".

El propio orador hizo una síntesis de sus objeciones en los siguientes términos: "Vemos, pues, que hay aquí dos puntos que despiertan interés. Primero: creo que los Estados deben recaudar inmediata y directamente los fondos que les pertenezcan, por medio de sus receptorías de rentas o por medio de las oficinas que ustedes quieran; pero deben recaudarlos directamente y no por conducto de los Municipios, porque aunque aparentemente parece que es una gran facultad que se les da a los Municipios, no es verdad, porque da lugar a la intervención directa del Estado sobre el Municipio, nombrando inspectores y estudiando la contabilidad de esos mismos Municipios, y por eso no estoy de acuerdo con este punto, y, por otra parte, el Municipio, creo yo que para que sea completamente libre, como aquí se trata de establecerlo, necesita ser oído ante la legislatura del Estado, en cuanto a sus impuestos.... Yo me pregunto: Si la legislatura de un Estado íntimamente unida al Estado mismo, dice que debieran contribuir con la mitad de los fondos que recauda de el Municipio o las dos terceras partes, o la totalidad de -

los fondos entonces, ¿cuál es la libertad económica municipal?

El diputado Martínez de Escobar, en aquel histórico debate, concluyó con estas palabras: "...me rebelo contra la - fracción II de este artículo, porque trata de mutilar la liber- tad del Municipio, que la quiero, que la anhelo, ya que yo de- searía un verdadero poder municipal, con todos los caracteres- constitucionales de un poder; y que aquí, en el fondo de estas libertades aparece palpitante la intervención completa del Es- tado sobre el Municipio, de manera que la libertad municipal - viene a ser perfectamente estrujada y mutilada, por esa inter- vención de las legislaturas de los Estados, además de la inter- vención del Estado mismo en la libertad municipal" (117)

El C. José Álvarez defiende el Dictamen y dice: "Hay que enseñar a los Municipales la manera de ser eficaces en sus - puestos, hay que enseñarles la noble misión que se les ha enco- mendado, y de esa manera pronto veremos resultados, que serán- satisfactorios sin duda alguna" (118)

El C. Reynoso (119), se opone a que los ayuntamien- tos cobren todas las contribuciones; el C. Andrade manifiesta: "Es indudable que todos nuestros esfuerzos en pro de la liber- tad, que todas nuestras aspiraciones y todos nuestros sacrifi- cios para constituir la autonomía del pueblo serían sueños va- nos, fracasarían de una manera completa si no tuvieran la ba- se esencial de todas las libertades, que es la base económica. .. todos estos esfuerzos de que he hablado en pro de la liber- tad fracasarían si no tuviéramos esta otra base esencial: la -

-
- " (117) -Diario de Debates del Congreso Constituyente 1916-1917, Tomo II,
Op. Cit., pp. 876 a 883.
-Los Derechos del Pueblo Mexicano (México a través de sus Constitu- ciones), Tomo VIII, Op. Cit., pp. 316 a 320.
-Palavicini, Félix F., Historia de la Constitución de 1917. Tomo II.
Op. Cit. pp. 507 a 512.
-Ferrer Mendiola, Gabriel, Historia del Congreso Constituyente de 1916-1917, Op. Cit., p. 124.
- " (118) Ibidem., pp. 883 a 886.
Ibidem., pp. 512 a 515.
- " (119) Ibidem., pp. 886 a 887.
Ibidem., pp. 515 a 517.

educación popular ..."(120)

El C. Cepeda Medrano sostiene ante la Asamblea que: "Los Ayuntamientos no conocen contabilidad fiscal y que no se les puede dejar que absorban al Estado; tampoco está de acuerdo con que sea la Suprema Corte la que resuelva los conflictos entre el Ayuntamiento y el Estado"⁽¹²¹⁾.

El C. Hilario Medina por la Comisión contestaba con las siguientes afirmaciones: "están de acuerdo todos en que la verdadera y única base de la libertad municipal está en el manejo libre de los fondos con que debe contar el Municipio. Yo he podido observar que la diferencia de criterio entre los diversos oradores estriba, en realidad, en puras cuestiones de detalles, y fundado en esas observaciones, tenga la esperanza, casi la seguridad, de que ganaremos y podemos incluir en la -- Constitución un gran principio avanzado, que será de hoy en -- adelante la clase de nuestra seguridad política y de nuestra prosperidad general."

"¿De qué manera se establecerá el Municipio Libre, ya no como una promesa, sino como un hecho eficaz con toda su fuerza? que dándole su hacienda con toda su libertad. El Municipio Libre debe tener su hacienda propia, porque decae el momento en que el Municipio en el ramo de hacienda tenga un tutor, sea el Estado o la Federación. Desde ese momento el Municipio deja de subsistir.

"El principio adoptado por nosotros y por toda la Asamblea, es que es preciso e ineludible que el Municipio tenga su hacienda libre, las diferencias que hay sobre esta materia estriban en esto: ¿de qué ramos, de qué capítulos se va a formar esta hacienda municipal? El proyecto dice que la ha-

- " (120) -Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917, Tomo II, Op. Cit., pp. 888 a 890.
-Palavicini, Félix F., Historia de la Constitución de 1917, Tomo II, Op. Cit., pp. 517 a 520.
- " (121) -Ibidem., pp. 890 y 392.
 -Ibidem., pp. 520 a 523.

cienda municipal recaudará todo el impuesto y la diferencia está en que no debe recaudar todas las rentas, sino nada más las exclusivamente municipales y dejar las del Estado aparte y yo, si hubiera hecho esta objeción, diría: El Municipio debe dejar a un lado las rentas federales. Pues bien, señores diputados, ¿Qué son las contribuciones? ¿De dónde se cobran los impuestos? ¿Cómo se nutre el Estado económicamente? Los sistemas de contribuciones están fundados principalmente en la parte de donde el Estado saca las contribuciones; las contribuciones se toman sobre las personas, es lo que se ha llamado la captación en algunas partes, y en algunas otras no existe este impuesto; hay impuestos sobre bienes, sobre contratos y sobre asociaciones, esto es hablando en general; claro que una legislación fiscal, -- aunque esté fundada en estas bases esenciales, tiene que valuar al infinito los impuestos sobre las personas, sobre las propiedades, etc. Muchos de estos impuestos se recaudan entre todos los que contratan, en los que dejan herencias, en los que tienen bienes raíces, en una palabra, entre los que viven desarrollando su vida económica en determinada parte de la Nación o de un Estado.... Queriendo respetar hasta donde sea posible la soberanía local hemos creído que era conveniente que sólo en cuestiones hacendarias resuelva la Suprema Corte de Justicia. ¿Por qué no resuelve la legislatura local o el Supremo Tribunal de Justicia del Estado? Porque hemos conceptuado que entre los -- tres poderes del Estado hay una especie de solidaridad, y si es un Municipio el que está en la lucha con un poder del Estado, -- seguramente que los otros poderes se encuentran interesados, -- aunque no fuera más que un espíritu de corporación, y de esta manera, tal vez el Municipio no podría alcanzar justicia, que es lo que nos proponemos. Por esta razón, señores diputados, -- hemos querido que sea la Suprema Corte de Justicia, como un alto cuerpo desinteresado, la que resuelva las cuestiones hacendarias. Con estas razones he creído haber contestado las objeciones de los señores diputados, y yo exhorto a la Asamblea muy atentamente, que tenga en cuenta que éste es el más alto principio de la Revolución, porque es la clave de nuestro porvenir político (122)

"(122) Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917, Tomo II, Op. Cit., pp. 892 a 895.
-Palavicini, Félix.F., Historia de la Constitución de 1917, Tomo II, Op. Cit., pp. 522 a 527.

Continúa el debate durante la noche del mismo 24 - de enero, de la sexagésima sesión ordinaria, se reanuda el debate sobre la fracción II del artículo 115, con el C. Lizardi en la tribuna, "siendo partidaria de que los municipios administren libremente sus arbitrios y que los Estados fijen su contribución o la parte proporcional o una cantidad anual, pero no es partidario de que los municipios recauden todos los impuestos" (123). El C. Baca Calderón, conocedor del ramo hacendario, señala a la asamblea los impuestos que recaudan los Estados y se opone a que sea la Corte Suprema la que resuelva los conflictos: "las dificultades del Estado se resolverán -- dentro del Estado; de otra manera, nuestra República no será federal: será un conglomerado de Municipios en el campo económico, que ocurrirán a resolver sus asuntos a México ante la Suprema Corte de Justicia...." (124)

El C. Hilario Medina, Secretario de la Segunda Sección de Constitución, replica y vuelve a hablar Baca Calderón; luego lo hace el C. Cándido Avilés, que sostiene: "Que los -- funcionarios hacendarios en los Estados son muy conservadores" (125).

El C. González Alberto manifiesta que: "Pone de -- ejemplo al Estado de Hidalgo, donde el Poder Municipal es completo, percibía las contribuciones de casi todos los ramos y sólo dejaba al Estado lo necesario para pagar las fuerzas de seguridad y los empleados del Ejecutivo" (126)

-
- " (123) -Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917, Tomo II, Op. Cit., pp. 897 a 902.
 -Palavicini, Félix F., Historia de la Constitución de 1917, Tomo II, Op. Cit., pp. 527 a 533.
- " (124) -Ibidem., pp. 902 a 905
 Ibidem., pp. 533 a 537.
- " (125) -Ibidem., pp. 903 a 912.
 -Ibidem., pp. 537 a 543.
- " (126) Ibidem., pp. 912.
 Ibidem., p. 544.

Después de un largo e interesante debate, se llegó a lo siguiente: Por acuerdo de la Presidencia de la Asamblea si quiere votación especial para la fracción II, que ha estado a discusión, entonces se reserva para su votación.

El dictamen sobre la fracción II del Artículo 115- al ponerse a votación, en la 62a. sesión ordinaria celebrada el jueves 25 de enero de 1917, fue rechazado por la Asamblea, en base a la siguiente votación: 110 votos por la negativa y 35 por la afirmativa.

Rechazado, no obstante, el proyecto y no pudiendo ponerse de acuerdo en la redacción de uno nuevo, los miembros de la Segunda Comisión de Constitución, formularon votos particulares.

En la 66a. sesión ordinaria celebrada el lunes 29- de enero de 1917, dos miembros de la Comisión, C. Paulino Machorro Narváez y Arturo Méndez, propusieron un voto particular con las consideraciones:

"Ciudadanos diputados:

"Habiendo sido retirado por esta Comisión el párrafo segundo del Artículo 115, se presenta ahora a la consideración de vuestra soberanía un nuevo proyecto de ley que garantice la libertad municipal, tomando en cuenta las consideraciones siguientes:

"La libertad municipal debe basarse en la independencia económica del Municipio; no dar a éste constitucionalmente recursos propios es dejarlo a merced de los poderes locales absorbentes y no conseguir el fin a que este respecto se propone la ley.

"Si el Municipio depende económicamente del Estado, este tendrá la primacía y aquél le estará siempre sometido.

"Es un principio sociológico que todo problema relacionado con el económico debe comenzar por la solución de esta última fase, y si no se hace así el régimen económico se

impone y destruye las soluciones que se hayan dado a los demás aspectos de la cuestión.

"Establecido que el Municipio debe tener independencia económica, es preciso darle algunos recursos legales - lo más eficaces posibles, para que, cuando esa libertad se vea atacada, tenga alguna defensa.

"Siendo muy difícil y peligroso hacer una enumeración de los ramos municipales, debe adoptarse un precepto que comprenda todos esos ramos de una manera genérica.

"Dejados al Municipio los ramos municipales, es muy probable que tenga ya algunos recursos, pero con el objeto de hacer la situación de ellas más bonancible el Estado deberá entregar al Municipio una cantidad tomada de las contribuciones que el mismo Estado recaude en la municipalidad respectiva. Esto parece de justicia; y en cuanto a la cantidad que debe ascender esa parte que el Estado entregue al Municipio, ha parecido conveniente a la Comisión que no sea inferior al 10%, lo cual, junto con los ingresos propios de los ramos municipales, será indudablemente bastante para que los Ayuntamientos tengan una vida económica más desahogada que hasta la fecha.

"Como la nueva organización municipal puede echar, y casi es seguro que echara sobre los Ayuntamientos, cargas - como la instrucción y algunas otras que hasta la fecha no han tenido, y como estas cargas variarán según los Estados, debe establecerse, de un modo general, que los Estados estarán - obligados a dar a los Ayuntamientos recursos bastantes para cubrir esas nuevas cargas (esto sin tocar los recursos de que se hace antes mención. Se trata de cargas nuevas y debe haber ingresos nuevos).

"Por lo expuesto, la Comisión se permite proponer a la aprobación de esta honorable Asamblea el siguiente proyecto para el párrafo segundo del artículo 115:

"II. Los Municipios tendrán el libre manejo de su hacienda, y esta se formará de lo siguiente:

"1°. Ingresos causados con motivo de servicios públicos, que tiendan a satisfacer una necesidad general de los habitantes de la circunscripción respectiva.

"2°. Una suma que el Estado integrará al Municipio, y que no será inferior al 10%, del total de lo que el Estado recaude para sí por todos los ramos de la riqueza privada de la municipalidad de que se trate.

"3°. Los ingresos que el Estado asigne al Municipio para que cubra todos los gastos de aquellos servicios -- que, por la nueva organización municipal, pasen a ser del resorte del Ayuntamiento y no sean los establecidos en la base I de este inciso. Estos ingresos deberán ser bastantes a cubrir convenientemente todos los gastos de dichos servicios.

"Si con motivo de los derechos que concede a los Municipios este Artículo surgiere algún conflicto entre un Municipio y el Poder Ejecutivo del Estado, conocerá de dicho conflicto la Legislatura respectiva, quien oír al Ayuntamiento en cuestión, pudiendo éste enviar hasta dos representantes para que concurren a las sesiones de la Legislatura en que el asunto se trate, teniendo voz informativa y no voto.

"Si el conflicto fuere entre la Legislatura y el Municipio, conocerá de él el Tribunal Superior del Estado, en la forma que establece el párrafo anterior.

"En todo caso, los procedimientos serán rápidos a fin de que el conflicto sea resuelto a la mayor brevedad.

"Sala de Comisiones. Querétaro de Arteaga, 28 de enero de 1917.- Paulino Machorro Narváez.- Arturo Méndez (127)

Por su parte los Diputados Heriberto Jara e Hilario Medina, presentaron otro voto particular que partía de la base;

"La 2a. Comisión de Constitución ha estimado conveniente presentar a vuestra consideración las dos solucio--

"(127) -Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917. Tomo II, Op. Cit., pp. 1065 y 1066.
-Los Derechos del Pueblo Mexicano (México a través de sus Constituciones), Tomo VIII, Op. Cit., pp. 363 y 364.

nes que ha tenido en su seno la cuestión municipal, para que se resuelva en definitiva por esta honorable Asamblea la más-aceptada al interés público.

"La libertad municipal, fundada en la libre disposición de la hacienda del Municipio, es seguramente el único-principio para dar vida a las nuevas instituciones y las diferencias suscitadas cuando la discusión del primer dictamen --acreditan que tal libertad es deseada por todos los señores --representantes y que solamente variaba el concepto en la manera de hacer efectiva dicha libertad.

"Habiendo sido rechazado el primer dictamen de la Comisión, el presente voto particular contiene el primer dictamen con las correcciones sugeridas por la discusión, de tal manera que pueda decirse que consagrándose la libertad hacendaria del Municipio, quitando la facultad a la Corte para intervenir en las cuestiones municipales, y quitando también la facultad de recaudar todas las contribuciones, es de aprobarse por esta honorable Asamblea el precepto relativo en los siguientes términos:

"II. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones municipales necesarias, para atender sus diversos ramos, y del tanto-que asigne el Estado a cada municipio. Todas las controver--sias que se susciten entre los poderes de un Estado y el Municipio, serán resueltas por el Tribunal Superior de cada Estado en los términos que disponga la ley respectiva.

"Sala de Comisiones, Querétaro de Arteaga, 29 de -enero de 1917.- Hilario Medina.- Heriberto Jara". (128)

En la Sesión Permanente del Congreso Constituyente celebrada los días 29, 30 y 31 de enero de 1917, apremiados -por el tiempo, pues se trata de los últimos días de enero de-1917, sin lugar a dudas el voto particular de Machorro y Nar-

"(128) -Diarío de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917, Tomo II, Op. Cit., pp. 1066 y 1067.
 -Palavicini, Félix F., Historia de la Constitución de 1917, Tomo II, Op. Cit., p. 544.
 -Los Derechos del Pueblo Mexicano (México a través de sus Consti-tuciones), Tomo VIII, Op. Cit., p. 364.
 -Ferrer Mendiola, Gabriel. Historia del Congreso Constituyente -de 1916-1917, Op. Cit., p. 133.

váez, que se presentó a la consideración del Constituyente, no fue discutido. Más aparte se dá lectura el día 30 de enero al voto particular de los CC. Heriberto Jara e Hilario Medina (antes transcrito), sobre la fracción segunda del Artículo 115, - relativo a la Hacienda Municipal. Hacen uso de la palabra, -- los CC. Calderón, Hilario Medina, Chapa, Alberto M. González, - Palavicini, Heriberto Jara y Ugarte.

A esto debemos destacar la intervención del Dip. - C. Alvarez, que propuso una nueva redacción: "Los Estados fijarán para el régimen municipal la forma hacendaria que les convenga".

El C. Dip. Ugarte, presentó un proyecto de la fracción II, con las siguientes consideraciones:

"Una de las aberraciones que padecemos con frecuencia, es que, creándose en nuestro cerebro una idea determinada, para no perderla, a vueltas que le damos acabamos por no encontrar la salida; ahora la dificultad en la Comisión y en los autores del voto particular, está en encontrar tal fracción II. Es muy loable el propósito de crear la independencia económica del Municipio; pero ha dicho el diputado Calderón, con mucha - justicia, que no podemos crear la absoluta autonomía de los -- Ayuntamientos, porque eso sería en términos claros, tanto como concederles el derecho de legislar para sí en materias administrativa, hacendaria y en los demás ramos encomendados a su cuidado. Para satisfacer ese deseo, esa justa aspiración de los señores diputados autores del voto particular, voy a decir al señor general Jara -y ésto es hacer un elogio de él, pues es quien más se ha preocupado de las cuestiones que afectan a los pueblos y a los individuos de nuestra clase humilde- que él - ha sido diputado al Congreso de la Unión, pero no ha sido diputado a algún Congreso local. Yo sí lo he sido, mas no cuando habfa municipios libres. Yo sí he sido diputado a una Legislatura Local; y esta es la práctica, no cuando había Municipio Libre, sino cuando tenfa todavfa encima el odioso cargo del jefe político; tenfa, digo, la facultad de proponer sus presu-

puestos a la Legislatura del Estado, incluyendo los recursos de que disponía, para cubrir esos presupuestos y la de todos los servicios que debía atender. Ahora que se creó el Municipio Libre no vamos a quitar ese régimen, esa armonía de ponderación que debe seguir existiendo entre el Municipio y los poderes del Estado; obrar de otra manera sería desviar la organización política de los Estados; los Municipios tienen que acatar las leyes que dan las legislaturas locales, y tienen que aceptarlas también el Poder Ejecutivo porque es el que va a hacer cumplir esas leyes y sentencias en el ramo judicial. En consecuencia, algunos diputados que han querido de la mejor manera satisfacer el deseo de la Comisión, para no dejar el hueco de las fracciones I a la III, en que consta la innovación que con muy loable propósito se introdujo, han pensado, aunque no sea reglamentaria presentarlo yo, que la fracción II del Artículo 115 quede, no como lo propone la Comisión, ni como lo propone el voto particular, ambos dictámenes, ya desechados, sino en los siguientes términos:

"Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados, ya que, en todo caso, serán los suficientes para atender a sus necesidades" (129)

Muchos Diputados manifiestan su conformidad con esta última proposición del Diputado Ugarte. La Comisión, por conducto del C. Heriberto Jara, pidió permiso para retirar el voto particular y el Dictamen, el cual se les concede; y se pasa a votación de todo lo tratado, y finalmente el 30 de enero, a las tres y media de la mañana, por 88 votos a favor y 62 en contra, se aprobó la redacción de la fracción segunda del Artículo 115, recién presentada por el Diputado Ugarte, y que poco decía y nada precisaba respecto a la autonomía financiera de los Municipios.

"(129) -Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917, Tomo II, Op. Cit., pp. 1134 y 1135.
 -Los Derechos del Pueblo Mexicano (México a través de sus Constituciones), Tomo VIII, Op. Cit., pp. 369 y 370.
 -Palavicini, Félix F., Historia de la Constitución de 1917, Tomo II, Op. Cit., pp. 549 y 550.
 -Ferrer Mendiola, Gabriel, Historia del Congreso Constituyente de 1916-1917, Op. Cit., p. 134.

El texto del Artículo fue el siguiente:

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

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

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

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

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

"Son aplicables a los gobernadores, sustitutos o interinos, las prohibiciones del Artículo 83.

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

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

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

IV. EL MARCO CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO Y LAS ADECUACIONES DEL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION DE 1917.

1. Análisis de los Artículos 3o., 5o. párrafo IV, 27 párrafo tercero y fracción VI, 31 fracción II, IV, 35 fracciones I, II, 36 fracciones I, III, IV, V, 41 último párrafo, 73 fracciones XXV, XXIX último párrafo y XXIX C, 108 último párrafo, 117 fracción VIII, segundo párrafo, 123-fracciones XXV y XXVI y 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 3o. Constitucional.- Nuestra Constitución es activa, dinámica y sobre todo en el Artículo 3o. se revela como un documento que despliega una doble acción: recoge las tradiciones progresistas de nuestra patria, las hace actuales y las proyecta hacia el futuro, para afirmar a través de las nuevas -- generaciones de mexicanos, la continuidad histórica de la Na-- ción. Inspirado por la Revolución Mexicana y con el propósito -- de eliminar la nociva influencia que nace de todo privilegio -- ilegítimo, el artículo establece el fácil acceso a la enseñanza -- y asegura a todos los mexicanos una instrucción general, al su-- primir las diferencias económicas y sociales en las escuelas.

Este Artículo Constitucional establece una serie de prin-- cipios, propósitos y condiciones que regulan la tarea de educar-- y que son esenciales para el logro de tan altos fines.

El último precepto constitucional señala las siguientes-- características fundamentales de la educación en México:

- 1) Será laica, en cuanto que el criterio que orientará se -- mantendrá por completo ajeno a cualquier doctrina reli-- giosa y se basará en los resultados del progreso cientí-- fico, luchando, para el efecto, contra la ignorancia y -- sus efectos, la servidumbre, los fanatismos y los preju-- cios;

2. Será democrática, considerando como democracia tanto a la estructura jurídica y al régimen, como al sistema de vida "fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;
3. Será nacional, toda vez que será preocupación fundamental atender a la comprensión de los problemas de México, al aprovechamiento de sus recursos, a la defensa de su independencia política y económica y a la continuidad y acrecentamiento de su propia cultura, y
4. Tendrá un carácter social, solidario e integral, en tanto que deberá contribuir a la mejor convivencia humana, robusteciendo la dignidad de la persona y la integridad de la familia, así como la convicción del interés general de la sociedad, bajo los ideales de fraternidad e igualdad.

Por lo que respecta al Municipio, nos señala que "La educación que imparta el estado-federación, estados, municipios, tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia"

Y agrega en su fracción IX, que: "...El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios..."

Así, el Artículo Tercero Constitucional atribuye al Municipio una función educativa en cuanto que es parte integrante del Estado, señalando como etapas jerárquicas de éste, a la Federación, los Estados y los Municipios.

Artículo 50. Constitucional.- Este precepto constitucional establece una serie de prohibiciones a fin de evitar que el hombre sea obligado a prestar determinado trabajo sin su consentimiento, o deje de percibir una justa compensación por sus servicios, pierda la libertad, vaya al destierro, renuncie a ejercer una determinada profesión, industria o comercio, o se le --prive del pleno goce de sus derechos civiles o políticos, aún cuando para todo se contara con la voluntad del interesado, laque no surtiría efecto legal alguno, debido a la protección absoluta que a esos derechos otorga la Ley Suprema.

En ese mismo orden de ideas, este mandato constitucional, en su párrafo IV, asienta en cuanto a los servicios públicos, --que sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las Armas y las de Jurados, --así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta".

Del análisis de este párrafo IV, se desprende que es --obligatorio el desempeño de los cargos concejiles, más no implica que sea gratuito, como ordinariamente se ha pretendido interpretar esta disposición.

En concordancia con este aspecto, está el párrafo tercero del citado precepto constitucional, que señala: "Nadie podrá --ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento".

Artículo 27 Constitucional, párrafo III y fracción VI.- --Este precepto constitucional confirma la base fundamental sobre la que descansa nuestro constitucionalismo social. Los lineamientos fundamentales son: la reivindicación de la propiedad originaria y plena de la Nación, representada por el Estado, de las tierras y aguas comprendidas dentro de su territorio; la creación de la propiedad privada derivada o dominio directo --

de los particulares; la estructuración de la propiedad privada en función social; la intervención directa del estado para regular la justa distribución de la riqueza y el aprovechamiento de nuestros recursos naturales, la zona económica exclusiva, la revisión de todo lo hecho por gobiernos anteriores, autoridades políticas, empresas y particulares, con el objeto de corregir los abusos cometidos en contra de los núcleos de población; la cristalización del principio de justicia social distributiva por medio de la restitución de tierras y aguas, y de la dotación; la regulación de los máximos de extensión en la tenencia de la tierra; el señalamiento de la capacidad de individuos y sociedades para poseer o administrar fincas rústicas y el reconocimiento de la capacidad para disfrutar en común las tierras y aguas de los núcleos de población que guardan el estado comunal y el señalamiento -- del procedimiento judicial para hacer efectivas las acciones que le corresponden a la Nación, por virtud de las disposiciones contenidas en este precepto constitucional.

En el párrafo III, se establece: "...lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de la vida de la población, rural y urbana. En consecuencia, para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones a sus reservas y destinos de tierras, aguas, bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y -- crecimiento de los centros de población; para el fraccionamiento de los latifundios..." de lo que desprende:

a) Lograr un desarrollo armónico del país, que implica mejorar las condiciones de vida de los habitantes del campo y de la ciudad, porque, en efecto, las clases mayoritarias, sean rurales o urbanas, en un alto número carecen de un bienestar aceptable y con demasiada frecuencia su vida transcurre en condiciones precarias. Nuestra sociedad se caracteriza, entre otros aspectos, por no haber podido superar las -- grandes desigualdades-económicas y culturales- que dividen a la población.

b) La explosión demográfica en México se ha visto acompañada por un proceso, hasta ahora incontenible, de migración interna, que ha agudizado la desigual distribución de la población en el territorio nacional. El éxodo del campo hacia la ciudad ha propiciado el rápido crecimiento de unas cuantas urbes, especialmente el moustroso que padece el Distrito Federal, que en 1940 tenía alrededor de un millón y medio de habitantes y 43 años después, el área metropolitana excede a los 14 millones. Esta macrocefalia es totalmente enfermiza e inconveniente y, sin embargo, la historia demuestra lo difícil que es tan sólo pretender atenuar el proceso.

Con tal propósito se atribuyó conjuntamente al Gobierno Federal, a los Gobiernos Locales y a los Municipios, la facultad de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y ordenar los asentamientos humanos se expidió la Ley Reglamentaria respectiva y se atribuyó la función específica, a nivel federal, a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

La fracción VI del Artículo 27 Constitucional, expresamente señala que: "Los estados y el Distrito Federal, lo mismo que los Municipios, tienen plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos".

Limita la capacidad del Municipio para adquirir y poseer bienes raíces en cuanto sean necesarios para los servicios públicos.

Artículo 31 Constitucional, fracciones II y IV.- El objetivo principal del Artículo 31 de la Carta Magna, consiste en asentar las principales obligaciones que tienen los mexicanos como consecuencia de tener nacionalidad mexicana.

Si bien el concepto de la nacionalidad implica la existencia de ciertos derechos para quienes la poseen, también establece obligaciones para éstos.

El precepto constitucional señala, en su fracción II: - "asistir en los días y horas designadas por el Ayuntamiento del lugar en que residan, para recibir instrucción cívica y militar que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos de ciudadano, diestros en el manejo de las armas y congedores de la disciplina militar".

De esta fracción se desprende que como resultado de la historia del pueblo mexicano, que ha estado llena de luchas por alcanzar su independencia, conservar su soberanía y configurar un estado de justicia social, se fija como una obligación de la más alta trascendencia la de que todo mexicano que esté mental y físicamente apto defienda a la patria en lo interno y en lo externo, contra cualquier fuerza que intente perjudicar los intereses nacionales.

En el mismo orden de ideas, la fracción IV del citado precepto constitucional, señala: "Contribuir para 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 citada fracción del precepto constitucional contiene seis elementos de gran trascendencia para el derecho fiscal mexicano.

En primer término, establece la obligación, a cargo de todo mexicano, de contribuir a los gastos públicos. En relación a este punto, surge la pregunta de si la ley fundamental establece que sólo los mexicanos tienen la obligación de pagar impuestos con exclusión de los extranjeros. Esta duda se desprende no sólo de la redacción misma del Artículo 31, sino del hecho de que dicho numeral se encuentra precisamente en el capítulo II que se denomina "De los mexicanos". No obstante los comentarios anteriores y en vista de que el Artículo no está prohibiendo expresamente que se fijen impuestos a cargo de extranjeros, se ha considerado que correspon-

de a la legislación ordinaria establecer dichos impuestos. - Así, quedan sujetos a pagar impuestos quienes encuadren como sujetos pasivos en los supuestos establecidos por los textos legislativos ordinarios. De esta manera, existen diversos - cuerpos legislativos que crean obligaciones fiscales a cargo de extranjeros. Tal es el caso del Artículo 32 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización, del Artículo 3º de la Ley del Impuesto sobre la Renta y del Artículo 13 del Código Fiscal de la Federación.

En segundo lugar, la fracción IV declara que los entes-habitados para recibir impuestos son la Federación, las entidades federativas y los Municipios.

En tercer lugar, la citada fracción aclara que la entidad y Municipio que pueden fijar gravámenes son sólo aquellos en los que resida un contribuyente. El anterior concepto podría interpretarse en el sentido de que las legislaturas locales únicamente están en posibilidad de gravar a quienes residan en la entidad respectiva. Sin embargo, esto es sólo - parcialmente cierto, puesto que de hecho tanto las entidades como los Municipios crean impuestos indirectos que tienen como sujetos pasivos a todo el que consuma bienes o servicios - en el ámbito respectivo, ya sea que resida o no en el estado o Municipio de que se trate.

En cuarto término, la fracción analizada declara que -- los impuestos deben ser establecidos a través de una ley. - Así, se especifica que la creación de impuestos estará sujeta al principio de legalidad. Por lo tanto, todo impuesto - debe estar contenido en una ley general, abstracta e impersonal que provenga del Poder Legislativo.

Sin embargo, el principio de legalidad tiene dos excepciones. La primera la constituye el caso de la suspensión - temporal de las garantías individuales contenido en el Artículo 29 constitucional. Bajo este supuesto, se da el caso de -

que un impuesto puede ser creado por el Poder Ejecutivo Federal durante un estado de emergencia, al final del cual debe regir nuevamente el principio de legalidad. La segunda excepción está contenida en el Artículo 131 constitucional que establece que el Congreso General de la Unión podrá facultar al Ejecutivo para que éste aumente, disminuya o suprima los montos de las tarifas de exportación e importación establecidos por el propio Congreso y también para establecer otras.

En quinto lugar, la fracción cuarta declara que los impuestos son creados con el fin de contribuir a los gastos públicos. Pero, ¿qué debe entenderse por gasto público? La Suprema Corte de Justicia y la doctrina lo han conceptualizado de diversas maneras. Sin embargo, la corriente preponderante lo define como todo gasto hecho por el Estado -sea o no realizado mediante un acto de gobierno- para dar satisfacción a las necesidades comunitarias. Por otro lado, la Suprema Corte ha sentado que en vista de que los gastos públicos son fijados en el presupuesto de egresos, y los impuestos para financiarlos están contenido en el de ingresos, del análisis de la ley creadora de un impuesto o del presupuesto de egresos surgirá a la vista cualquier gravamen que no esté aparejado con un gasto público.

Por último, la fracción IV dispone que los impuestos serán equitativos y proporcionales. Este concepto ha sido objeto de grandes polémicas, en especial en épocas recientes - en que la filosofía de la progresividad de los impuestos se ha establecido como uno de los principios fundamentales de la tributación contemporánea. La adopción de la progresividad en la tributación ha sustituido al principio del beneficio que implica que los impuestos se establecen tomando en cuenta el beneficio, utilidad o provecho que el sujeto pasivo obtiene del Estado como contraprestación. Pues bien, en lugar del citado concepto del beneficio se ha adoptado el de la capacidad de pago, que implica el establecimiento de contribuciones según la posibilidad económica de cada individuo.

determinándose esta última principalmente con base en el ingreso personal.

Artículo 35 Constitucional -"Son prerrogativas del ciudadano:

- I. Votar en las elecciones populares, y
- II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las cualidades que establezca la ley.

La fracción I del citado precepto constitucional, establece lo que la doctrina electoral ha denominado el voto activo. Por este concepto se entiende la capacidad que tienen los ciudadanos mexicanos de elegir -en condiciones libres y directas- a sus representantes políticos, tales como el -Presidente de la República, los Senadores, los Diputados Federales y Locales, Gobernadores, los Ayuntamientos.

De esta manera, el derecho al voto activo es uno de los derechos políticos fundamentales que se encuentran a disposición de la ciudadanía de un Estado. Mediante este derecho -el electorado decide la conformación del gobierno y por ende determina en gran parte las políticas a seguir por aquel.

Ahora bien, precisamente por la importancia cívica que tiene el sufragio como expresión de la voluntad del pueblo, -es que tiene una naturaleza mixta, puesto que si bien es clasificado como un derecho vital para la existencia de un sistema democrático, también es definible como un deber que tiene el ciudadano para con la sociedad civil a que pertenece.

Por otra parte, la fracción segunda del citado precepto constitucional, establece el voto pasivo; es decir, la capacidad de ser votado para los cargos de elección popular especificados por el orden jurídico. Al igual que el voto activo; esta disposición también tiene una naturaleza dual, ya que es tanto una prerrogativa, como una obligación de los ciudadanos mexicanos.

También establece la prerrogativa del ciudadano mexicano de poder ser nombrado para cualquier otro empleo o comisión, con lo cual se cubren aquellos puestos o cargos que no son de elección popular. Cabe señalar que en este último caso no existe obligación alguna por parte de un ciudadano para desempeñar el empleo o comisión de que se trate, puesto que la misma Carta Magna establece en el Artículo 5º Constitucional, que a nadie se le puede obligar a desempeñar un trabajo en contra de su voluntad.

Artículo 36 Constitucional, fracciones I, III, IV y V.

Art. 36. Son obligaciones del ciudadano de la República:

- "I. Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; así como también inscribirse en los padrones -- electorales, en los términos que determinen las leyes;"
- "III. Votar en las elecciones populares en el Distrito -- electoral que le corresponda;"
- "IV. Desempeñar los cargos de elección popular de la federación o de los Estados, que en ningún caso serán gratuitos, y
- "V. Desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado.

Por lo que hace a la fracción I del Artículo 36 Constitucional, establece dos obligaciones, la primera de las cuales no corresponde únicamente a los ciudadanos mexicanos, sino también a los extranjeros residentes en el país. Consiguientemente, la obligación de inscribirse en el catastro municipal declarando la propiedad de que dispone, y la industria, profesión o trabajo al que se dedique un ciudadano es un deber de todo individuo que reside en el territorio nacional, sin distinción de nacionalidad.

En base a ésto, la razón por la cual la fracción I alude específicamente a los ciudadanos mexicanos es la última vinculación existente entre el registro de los datos estadísticos exigidos por dicha fracción, y el desarrollo efectivo y democrático del proceso electoral en los tres niveles de gobierno.

A mayor abundamiento, la división del territorio nacional en distritos electorales, la configuración de lista de electores, y la misma computación de votos, sólo son realizables de manera confiable si se dispone de datos estadísticos que permitan establecer la residencia de los electores.

Por otro lado, la segunda obligación contenida en la fracción citada -inscribirse en los padrones electorales-, si es exclusiva de los ciudadanos mexicanos, puesto que son éstos, exclusivamente, los que están capacitados para ejercer el voto activo.

Por otra parte, la fracción III del citado precepto constitucional, establece la obligación de ejercer el derecho político del voto activo -que de manera general está consagrado por el Artículo 35 en su primera fracción- dentro del distrito electoral que le corresponda al ciudadano. De esta manera se evita la práctica fraudulenta de votar en un distrito diferente al de la residencia del elector.

Por lo que toca a la fracción IV del artículo 36 de la Constitución General, aparentemente esta fracción IV reitera el contenido del Artículo 35 Constitucional, en su fracción-segunda. Sin embargo, un análisis cuidadoso de ambas fracciones revelan que contemplan situaciones distintas. Por lo que hace al primer caso, se crea una obligación de desempeñar los cargos de elección popular, ya sea a nivel federal o estatal, lo que implica que una vez designado por el voto popular, el ciudadano electo debe proceder a llevar a cabo su función.

Así, lo que la fracción II del Artículo 36 Constitucional establece, es el derecho al voto pasivo; ésto es, a tener la posibilidad de fungir como candidato en una elección popular.

Se debe apuntar que una de las intenciones del legislador al establecer la obligación contenida en la fracción IV, consiste en evitar la adopción -por parte de un candidato -- vencedor en elecciones populares- de posturas frívolas, tales como la de negarse a desempeñar un cargo para el que fue electo popularmente y para lo cual se utilizaron recursos y tiempo de la sociedad que de no respetarse el mandato popular, se verían desperdiciados.

También se debe señalar que la fracción comentada constituye una excepción a la libertad de trabajo establecida por el Artículo 5° Constitucional, con la salvedad de que los cargos de elección popular deberán ser remunerados adecuadamente.

Por último, la fracción V del Artículo 36 Constitucional en cita, establece la misma obligación de la fracción anterior, pero con respecto a la integración del nivel municipal de gobierno y a la formación de organismos electorales y jurados.

Artículo 41 Constitucional, último párrafo.- Los enunciados de este precepto constitucional reiteran la tesis de que el pueblo es el titular de la soberanía y que, en uso de la misma, se da una Constitución, estructura el estado federal y crea sus poderes para, a través de ellos, seguir ejerciéndola. Por tanto, los Poderes de la Unión y los de los Estados no actúan por sí mismos y a nombre propio, sino en representación del pueblo soberano. Sin embargo, dichos poderes no disfrutan de soberanía, porque ésta no se trasmite ni se delega; solamente se ejerce por medio de ellos. Así la soberanía se mantiene indivisible, no obstante la existencia de dos competencias distintas.

Además, en el año de 1977, este Precepto Constitucional fue adicionado con cinco párrafos. En ellos sobresale por su importancia, la constitucionalización de los partidos políticos.

Para nuestro estudio nos interesa el último párrafo del Artículo 41 Constitucional, que a la letra dice: "Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales".

La adición de esta disposición obedeció a la solicitud de los partidos políticos nacionales, quienes se quejaban de las múltiples dificultades que enfrentaban en las entidades federativas para poder participar en las elecciones locales. Esta disposición elimina todo tipo de barreras y ordena que los partidos que hayan obtenido su registro como nacionales, por ese solo hecho podrán participar en los comicios locales. En este sentido, la medida tiende a fortalecer a los partidos locales, deslizar el proceso electoral (y universalizar la personalidad de los partidos políticos).

Artículo 73 Constitucional, fracciones XXV, XXIX último párrafo y XXIX-C. El Artículo 73 de la Constitución General de la República "De las facultades del Congreso", enumera treinta fracciones las atribuciones concedidas a dicho Cuerpo Legislativo.

El ejercicio de esas facultades se lleva a cabo en forma separada y sucesiva por cada una de las Cámaras y los asuntos que abarca el precepto constitucional, son múltiples y de trascendencia para la vida política, social y económica del país. Al mismo tiempo, tales facultades atañen a las funciones encomendadas a los otros poderes.

Por lo que toca al Municipio, tenemos la fracción XXV, que dice: "Para establecer, organizar y sostener en toda la -

República, escuelas rurales elementales, superiores, secundarias y profesionales; investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la Nación, y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función, educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata, surtirán sus efectos en toda la República; esta fracción establece la educación y la cultura, las leyes que en este aspecto deben ser expedidas, se refieren a la reglamentación sobre monumentos arqueológicos, artísticos o históricos; asimismo, las que permitan encaminar la distribución conveniente entre la Federación, los Estados y los Municipios, del ejercicio de la función educativa y también en relación con las aportaciones económicas correspondientes a este servicio público, siempre de acuerdo con los principios que se contemplan en el artículo 3º Constitucional.

- Otros Ingresos

"Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica". Se establece lo anterior en el mismo artículo 73, fracción XXIX, último párrafo.

La fracción XXIX-C del citado precepto constitucional, dice: "Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los estados y de los municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines pre-

vistos en el párrafo tercero del Artículo 27 de esta Constitución".

La materia de asentamientos humanos es muy basta e importante, ya que trasciende a la esfera patrimonial de los particulares a través de las modalidades que se imponen a la propiedad privada, por causa de interés público y en ello la participación de los ayuntamientos resulta definitiva.

El Artículo 108 Constitucional, último párrafo, dice:- "Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñan empleo, cargo o comisión en los estados y en los municipios".

A los servidores públicos de los tres niveles de gobierno, puede exigírseles responsabilidad política, administrativa, civil o penal. El citado precepto constitucional - además de precisar el concepto de servidor público federal, - ordena que las Constituciones de cada Estado de la República hagan lo propio; es decir, que legislen para señalar quienes, en el estado de que se trate, son servidores públicos - incluyendo a los municipales- y establezcan el régimen de responsabilidades en que pueden incurrir, apoyándose en los términos de esta reforma a la Constitución Federal.

Artículo 117 Constitucional, fracción VIII, segundo párrafo.- Entre las prohibiciones señaladas a los estados por el Artículo 117, se asienta, en su fracción VIII, segundo párrafo, - una en que se incluye también al municipio. "Los estados y -- los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley por los conceptos y los montos que - las mismas fijen anualmente en los respectivos impuestos".

Interpretándolo a contrario sensu, derivamos que los Municipios sí pueden contraer obligaciones o empréstitos, de acuerdo a la Ley Estatal, siempre y cuando con ello se busque la realización de inversiones públicas productivas.

Artículo 123 Constitucional, Apartado A, fracciones XXV y XXVI. Por lo que hace a las relaciones laborales, el Artículo 123, Apartado A, la fracción XXV dice: "El servicio para la colocación de los trabajadores, será gratuito para éstos, ya se efectúe por oficinas municipales, bolsas de trabajo o por cualquier otra institución oficial o particular".

De la misma manera la fracción XXVI del citado precepto constitucional, establece que: "Todo contrato de trabajo-celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero, deberá ser legalizado por la autoridad municipal competente y visado por el Cónsul de la Nación a donde el trabajador tenga que ir, en el concepto de que además de las cláusulas ordinarias, se especificará claramente que los gastos de repatriación quedan a cargo del empresario contratante".

Por último, el párrafo once del Artículo 130 Constitucional, establece que: "El encargado de cada templo, en unión de diez vecinos más, avisará desde luego a la autoridad municipal, quién es la persona que está a cargo del referido templo. Todo cambio se avisará por el ministro que cese, acompañado del entrante y diez vecinos más. La autoridad municipal, bajo pena de destitución y multa hasta de mil pesos por cada caso, cuidará del cumplimiento de esta disposición; bajo la misma pena llevará un libro de registro de los templos, y otro de los encargados. De todo permiso para abrir al público un nuevo templo, o del relativo al cambio de un encargado, la autoridad municipal dará noticia a la Secretaría de Gobernación, por conducto del gobernador del Estado. En el interior de los templos podrán recaudarse donativos en objetos muebles".

2. Las Reformas y Adiciones al Artículo 115 de la - Constitución General de la República

El Artículo 115 de la Constitución General de la República, ubicado bajo el Título Quinto denominado "De los Estados de la Federación", que establece las características fundamentales de la organización de los Estados y Municipios, señalando de manera relevante que los estados deberán adoptar para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su organización política y administrativa, el Municipio Libre.

Este precepto constitucional, tema de nuestra investigación, ha sufrido distintas adiciones y reformas, ya que unas - se refieren a la organización de los Estados y otras a los Municipios.

El Artículo 115 Constitucional ha sido reformado ocho veces en su texto original.

Las fechas que tienen cada una de las reformas, corresponden a las mismas con que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación.

a) Primera 20-VIII-1928. Se reformó el párrafo cuarto de la fracción III del Artículo 115 Constitucional. El General Alvaro Obregón, autor de la iniciativa, siendo candidato a la Presidencia de la República en 1928, subrayó que era necesario reducir el número de diputados federales y, paralelamente, - el de los locales, pues en muchos casos las legislaturas locales "guardan mayor desproporción en relación con las posibilidades económicas de los habitantes de los estados respectivos, que el Congreso Federal en relación con los intereses nacionales".

Por eso "la reforma que con los estados se relacione, - se concreta a otorgarles una facultad constitucional para que - ellos puedan, cuando lo juzguen indicado, hacer las reformas de sus Constituciones Locales, limitando el número de sus representantes a las necesidades que la lógica y su capacidad económica-

La citada reforma se hizo para modificar el número de representantes en las Legislaturas Locales que, de acuerdo al -- texto original, debía ser proporcional al de los habitantes de -- cada Estado, pero que, en todo caso, no debería ser menor de 15 -- diputados.

La reforma estableció que la representación en estas -- Legislaturas sería proporcional a los habitantes de cada Estado, pero que sería de cuando menos 7 diputados en los Estados cuya -- población no llegue a 400 mil habitantes; de 9 en aquellos cuya -- población exceda de este número y no llegue a 800 mil y de 11 en los Estados cuya población sea superior a esta última.

Esta reforma parece denotar las dificultades en que se debieron encontrar muchos Estados de la República, para poder -- elegir a un mínimo de 15 diputados en sus Legislaturas Locales. -- Desde luego, la reforma constitucional no estableció restricciones para los Estados, sino que, por el contrario, les dió un márg -- en más amplio para reducir el número de diputados en sus Legis -- laturas Locales, sin que, por supuesto, ésto significase que las Legislaturas debían contar solamente con el mínimo que la Consti -- tución General de la República establecía.

El párrafo cuarto de la fracción III del Artículo 115- Constitucional, quedó en los siguientes términos:

"III...El número de representantes en las Le -- gislaturas de los Estados, será proporcional -- al de los habitantes de cada uno, pero en todo caso no podrá ser menor de siete diputados en -- los estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve en aquellos cuya pobla -- ción exceda de este número y no llegue a 800 -- mil habitantes y de once en los Estados cuya -- población sea superior a esta última cifra" (131)

"(130) -Valades Rfos, Diego, "La Constitución Reformada" en Los Derechos del Pueblo Mexicano, (México a Través de sus Constituciones), Editorial-Librería Manuel Porrúa, S.A., México, D.F., 1979, p. 162.

"(131) -La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al través de los Regímenes Revolucionarios, Edición Secretaría de Programación y -Presupuesto, México, D.F., 1982, p. 337.
-Los Derechos del Pueblo Mexicano (México a través de sus Constitucio -- nes), Tomo VIII, Op. Cit., p. 384.

Es importante tener presente que esta reforma fue acompañada de las correspondientes a los Artículos 73 y 96 que significan, de manera respectiva, la supresión del Municipio en la Ciudad de México y de la inamovilidad judicial.

b) Segunda 29-IV-1933. El Partido Nacional Revolucionario, celebró en la Ciudad de Aguascalientes, el 30 y 31 de octubre de 1932, en donde se aprobó la incorporación del postulado revolucionario de la No Reelección, a la Declaración de Principios de esta Institución Política.

Con base en esto el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario presentó una Iniciativa de Reformas a los Artículos 51, 55, 56, 58, 59, 73, 79, 83, 84, 85 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Fue adicionado un segundo párrafo a la fracción primera del precepto constitucional. De acuerdo con esta adición, los -- Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos de los Ayuntamientos designados popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que hubiesen accedido al cargo por elección indirecta, por nombramiento o por designación de alguna autoridad, no podrán ser elegidas para el período inmediato, y todos los funcionarios mencionados que tuvieran el carácter de propietarios, tampoco podrían ser elegidos para el siguiente período con el carácter de suplentes; pero los -- que tengan el de suplentes sí podrían ser elegidos con el de propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

Por lo que respecta a la fracción III, también hubo modificaciones. La parte final del párrafo segundo pasó a constituir un párrafo tercero y se estableció, simplemente, que la duración de los gobernadores en su encargo, no sería superior a cuatro años. Llama la atención que, en todo caso, no se haya ampliado el período de los gobernadores a seis años, tal como se había hecho en el período presidencial desde la reforma correspondiente de 1928.

Enseguida se estableció que la elección de los gobernadores de los Estados y de los miembros de las Legislaturas Locales sería directa, en los términos que dispusieran las leyes electorales correspondientes, y se agregó que los gobernadores de los estados, cuyo origen fuera la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso, y por ningún motivo, podrán volver a ocupar ese cargo ni siquiera con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho. En este último caso, aún cuando aparentemente la restricción para la reelección es más drástica que en el texto original, en calidad se dejaba abierta la posibilidad para que todos aquellos que no hubiesen sido elegidos popularmente pudiesen ocupar, de nueva cuenta, el cargo de gobernador. Por esto mismo, se agregó otro párrafo, de conformidad con el cual nunca podría ser electo para el período inmediato si se hubiese ocupado, con el carácter de sustituto, interino o provisional, el cargo de gobernador.

Es importante destacar, asimismo, que la Constitución no regulaba el procedimiento para designar gobernadores sustitutos, interinos o provisionales, quedando comprendidos en el primer caso aquellos que fuesen designados para concluir el período en el caso de falta absoluta de Gobernador Constitucional, y en los siguientes dos casos las personas que hubiesen sido designadas para suplir faltas temporales, siempre que esto último ocurriese en los dos últimos años del período.

La única disposición que sobre este aspecto contenía, originalmente, la Constitución de 1917, constaba en el párrafo tercero, fracción III del Artículo 115, y subsistió hasta 1933. El párrafo aludido permitía, para el caso de los gobernadores sustitutos o interinos, a las prohibiciones aplicables contenidas en el Artículo 83 Constitucional.

Finalmente, las reformas de 1933 establecieron que los diputados miembros de las Legislaturas Estatales no podrían ser elegidos como propietarios, podrían tener en el período sucesivo,

el carácter de suplente (132)

El Artículo 115 Constitucional quedó reformado en los siguientes términos:

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

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

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

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

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

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

- "(132) -Los Derechos del Pueblo Mexicano (México a Través de sus Constituciones, Librería Manuel Porrúa, S. A., México, D.F., 1973, Segunda Edición, Tomo V, pp. 756 y 760.
- Valadés, Diego, La Constitución Reformada en Derechos del Pueblo Mexicano (México a Través de sus Constituciones, Tomo XII, Op. Cit., pp. 160, 162 y 163.
- Sayeg Held, Jorge, El Constitucionalismo Social Mexicano, Edición, Cultura y Ciencia Política, A.C., México, D.F., 1975, Tomo IV, p. 68
- México a través de los Informes Presidenciales "La Política Interior", Edición, Secretaría de Gobernación y Presidencia de la República, México, D.F., 1976, Tomo II, p. 245.
- Marquet Guerrero, Porfirio, La Estructura Constitucional del Estado Mexicano, Op. Cit., p. 386.

Los Gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de cuatro años.

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

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

Nunca podrán ser electos para el período inmediato:

a).- El Gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional aún cuando tenga distinta denominación.

b) El Gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquiera denominación, supla las faltas temporales del Gobernador, siempre que desempeñe el cargo en los dos últimos años del período.

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

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

Los diputados a las Legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes (133)

"(133) -La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al través de los Regímenes Revolucionarios. Op. Cit., pp. 337, 338 y 339.

-Los Derechos del Pueblo Mexicano (México a través de sus Constituciones), Tomo VIII, Op. Cit., pp. 400 y 401.

c) Tercera 8-I-1943. Fue hasta 1943 cuando apareció una tercera reforma que modificó la parte correspondiente de la fracción tercera del texto original aprobado por el Constituyente de 1916-1917, que indicaba que los Gobernadores de los Estados no podían durar en su cargo más de cuatro años, para reglamentar que la duración del cargo de estos funcionarios no podrá ser mayor a seis años, como a la fecha se encuentra estipulado en este precepto constitucional.

Se considera que es más conveniente un periodo de seis años en el que se permite planear, ejecutar y consolidar con mayor eficacia y eficiencia que en un periodo de cuatro años, que resulta insuficiente para llevar a cabo todos los planes y programas que ha fijado una administración.

El párrafo tercero de la fracción III del Artículo 115-Constitucional quedó en los siguientes términos:

Art. 115. (134)
.

III.-

"Los Gobernadores de los Estados no pueden durar en su encargo más de seis años".

d) Cuarta 12-II-1947. La fracción I del Artículo 115-Constitucional, fue adicionada; se otorgó la posibilidad de que las mujeres participaran en igualdad de condiciones que los varones, en las elecciones, tanto pasiva como activamente. Esta reforma fue el resultado de las corrientes políticas que en esa época se manifestaron, para incorporar a la mujer en la vida cívica del país.

"La participación de la mujer en las elecciones municipales -leemos en el dictamen correspondiente- representa un nuevo factor en pro de -

"(134) -La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a través de los Regímenes Revolucionarios, Op. Cit., p. 339.
-Los Derechos del Pueblo Mexicano (México a través de sus Constituciones), Tomo VIII, Op. Cit., p. 402.

la moralización del proceso electoral y del - -
 acierto en las funciones de los ayuntamientos,-
 ya que, por su educación, condiciones sociales-
 de vida y peculiares características, mantiene-
 más vivos y en mayor observancia los principios
 y prácticas morales" (135)

La Dra. Aurora Arnáiz, citada por el Lic. Diego Valadés,
 nos ofrece una explicación sociológica de la mencionada reforma:-
 "En la postguerra de 1945, el agro mexicano quedó desmembrado de-
 bido al éxodo de los braceros a los Estados Unidos, permanecieron
 en los pequeños pueblecitos y en las demarcaciones, mujeres, niños
 y ancianos. La mujer no solamente suplía al hombre en el desempe-
 ño de las tareas agrícolas, sino que, además, participaba en las
 asambleas de la comunidad. Concretamente, integraba los Ayunta-
 mientos y había de participar en reuniones con otras institucio-
 nes de la demarcación. Es decir, hubo de asumir mandatos y repre-
 sentación política" (136)

Esta adición fue importancia básica en la historia del-
 país, si bien benefició la situación de hecho en cuanto que garan-
 tizó la participación política efectiva, por lo menos en eleccio-
 nes municipales, vino, sin embargo, a legitimar jurídicamente la
 proscripción de la mujer en otras áreas de mayor importancia, - -
 pues al establecerse el derecho en las elecciones municipales den-
 tro de un precepto constitucional, automáticamente debía entender-
 se que quedaba excluida de sus derechos políticos, por lo menos -
 de los de carácter federal, cuando ya la Suprema Corte de Justi-
 cia de la Nación, había afirmado que la mujer mexicana sí era ciu-
 dadana.

"(135) -Sayeg Helú, Jorge, El Constitucionalismo Social Mexicano (La Integra-
 ción Constitucional de México), Editorial de Cultura y Ciencia Políti-
 ca, A.C., México, D.F., 1975, pp. 68 y 69.

-Marquet Guerrero, Porfirio, La Estructura Constitucional del Estado -
 Mexicano, Op. Cit., p. 386.

"(136) Valadés, Diego, "La Constitución Reformada" en Los Derechos del Pueblo
 Mexicano (México a través de sus Constituciones), Op. Cit., n. 161.

En el mismo orden de ideas, el Maestro Jorge Sayeg Helú (137), asevera que: "No fue sino hasta el año de 1947, cuando se llevó a cabo la primera reforma en materia municipal; y ella se efectuó tan solo para dar participación a la mujer en las - - elecciones municipales. Las funciones de los Ayuntamientos fueron consideradas entonces como la célula primaria para la vota- - ción femenina, que en unos cuantos años más pudo ser reconocida en toda su extensión nacional"

La adición a la fracción I del Artículo 115 Constitu- - cional, quedó en los siguientes términos: (138)

".....Art. 115.-Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republi- - cano, representativo, popular, teniendo como - base de su división territorial y de su organi- - zación 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.

En las elecciones municipales participa- - rán las mujeres, en igualdad de condición que los varones, con el derecho de votar y ser vo- - tadas..

e) Quinta 17-X-1953. La adición a la fracción I del - Artículo 115 Constitucional, realizada el 12 de febrero de 1947, - antes citada y comentada, tuvo que ser suprimida el 17 de octubre de 1957, cuando al reformarse el Artículo 34 Constitucional, se - le otorgó la plena ciudadanía para participar en forma cabal en - todos los procesos políticos nacionales.

"(137) Sayeg Helú, Jorge, Federalismo y Municipalismo Mexicanos, Op. Cit., p. 106.
 "(138) -La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a través de los Regímenes Revolucionarios, Op. Cit., p. 340.
-Los Derechos del Pueblo Mexicano (México a través de sus Constitucio- - nes), Tomo VIII, Op. Cit., pp. 402 y 425.

En el mismo orden de ideas, el Lic. Diego Valadés (139), nos dice: "Conviene tener presente que, en 1937 esta reforma no -- fue aprobada en las Legislaturas Estatales, por lo que, con singular tacto político, la reforma al Artículo 115 de 1947, tuvo entre otros, el propósito de modificar la resistencia a la participación femenina que, de manera muy particular se acentuaba en las entidades locales.

En la iniciativa presidencial se dijo que la reforma -- "permitirá ver, inicialmente, un resultado que podrá servir para -- que después se atribuya a la mujer una más amplia y general capacidad electoral, tanto en la esfera política de los Estados, como en el correspondiente a la ciudadanía federal".

Al suprimirse la adición a la fracción I del Artículo -- 115 Constitucional, dicha fracción quedó en los siguientes términos (140):

"I. 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:

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

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

"(139) Valadés, Diego "La Constitución Reformada" en los Derechos del Pueblo Mexicano" (México a través de sus Constituciones), Tomo XII, Op. Cit., pp. 160 y 161.

"(140) -La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al través de los Regímenes Revolucionarios, Op. Cit., pp. 340 y 341.
-Los Derechos del Pueblo Mexicano (México a través de sus Constituciones), Tomo VIII, Op. Cit., pp. 293 y 425.

A mayor abundamiento debemos de considerar que, al concluir la Primera Guerra Mundial, se inicia el Movimiento Feminista, por cuya influencia algunas naciones empezaron a otorgar los derechos políticos a las mujeres.

Los países del Continente Americano lo admiten con mucho retraso; Ecuador lo otorgó en 1929, Brasil y Uruguay en 1932, Cuba en 1934, El Salvador en 1939, República Dominicana en 1942, Argentina en 1947 y por último México en 1953.

f) Sexta 6-II-1976. Se adicionó el Artículo 115 Constitucional con las fracciones IV y V, para adecuarlo a lo establecido en el párrafo tercero del Artículo 27 de la Constitución, sobre la regulación de asentamientos humanos y desarrollo urbano.

En febrero de 1976, el Congreso de la Unión reformó - tres artículos de la Constitución, para establecer las bases legales necesarias a fin de reordenar el proceso de crecimiento urbano.

Reformó el párrafo tercero del Artículo 27 Constitucional, por el que se confiere a la comunidad nacional, la responsabilidad de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, logrando el desarrollo equilibrado del país y del mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. Se establece así constitucionalmente el derecho público y la responsabilidad política que tiene el Estado, para dictar las medidas necesarias y ordenar los asentamientos humanos, así como para establecer adecuadas previsiones, usos, reservas y distribución de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación y conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

Se adicionó el Artículo 73 Constitucional, la facultad al Congreso de la Unión, para expedir leyes que establezcan la --conurrencia en materia de asentamientos humanos; es decir, se establece la distribución de competencias --entre el Gobierno Federal y los Gobiernos de los Estados--, a partir de los principios --comunes fijados en la Constitución.

Al respetarse la distribución de competencia y en consideración a lo que establece la fracción segunda del Artículo 121 Constitucional, -"Los bienes muebles e inmuebles se registrarán por la Ley del lugar de su ubicación"- por lo que respecta a nuestra materia de investigación; el poder constituyente señaló en la - - fracción IV del Artículo 115 Constitucional, que los Estados expedirán leyes sobre asentamientos humanos, en razón de que diversas materias fundamentales del proceso de desarrollo urbano pertenecen a la competencia legislativa de las entidades federativas.

En lo relativo a Municipios, éstos pueden expedir reglamentos y disposiciones administrativos en materia urbana, en atención a lo previsto en las fracciones segunda y cuarta del propio Artículo 115 Constitucional.

Debido a que en diversas zonas han surgido o se proyectan fenómenos de conurbación, la fracción quinta del mismo Artículo 115 Constitucional establece el marco regulador correspondiente.

Con base en las reformas constitucionales a los Artículos 27, 73 y 115 en mayo de 1976, se promulgó la Ley General de Asentamientos Humanos, que tiene por objeto: "Establecer la concurrencia de los municipios, de las entidades federativas y de la federación, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional; vigilar las normas básicas para -- planear la fundación, conservación, mejoras y crecimiento de los centros de población; se definen los principios conforme a los -- cuales el Estado ejercerá sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, uso, reservas y condiciones de áreas y predios".

La ley consta de 47 artículos: en su Artículo 3º señala que: "La ordenación y regulación de los asentamientos humanos, tenderá a mejorar las condiciones de la población rural y urbana, mediante el aprovechamiento, en beneficio social, de los elementos naturales susceptibles de apropiación; el desarrollo equilibrado del país, armonizando la interrelación de la ciudad y el --

campo; la distribución equilibrada de los centros de población, integrándolos en el marco del desarrollo nacional; el mejoramiento de la calidad en la vida de la comunidad; la mayor participación ciudadana en la solución de los problemas que genera la convivencia de los asentamientos humanos y la promoción de obras para que todos los habitantes del país tengan una vivienda digna".

Por otro lado, establece un sistema nacional de planeación de los asentamientos humanos integrado por: "El Plan Nacional de Desarrollo Urbano"; los planes estatales de desarrollo urbano, que operarán en el ámbito interno de las entidades federativas y se regularán por las leyes que los correspondientes gobiernos expidan al efecto; los planes municipales de desarrollo urbano cuya elaboración y ejecución estarán previstos en la Legislatura Local de los Estados y los planes de ordenación de las zonas conurbanas previstas en la fracción quinta del Artículo 115 Constitucional.

Entre 1976 y 1977, todas las entidades federativas expidieron sus respectivas leyes locales de desarrollo urbano, con lo que se integró en todos sus niveles, la estructura jurídica para la planeación y regulación de los asentamientos humanos en México.

El Artículo 115 Constitucional, adicionado con las fracciones IV y V, quedó en los siguientes términos: ⁽¹⁴¹⁾

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

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

⁽¹⁴¹⁾ La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al través de los Regímenes Revolucionarios. Op. Cit., F 341.

g) Séptima 6-XII-1977. El 6 de diciembre de 1977 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el decreto que modificó 17 artículos de la Carta Magna, que en su conjunto representan la "Reforma Política".

Por lo que respecta al Artículo 115 Constitucional, se le adicionó un último párrafo a la fracción tercera; esta adicional precepto constitucional para introducir el sistema de diputados de minoría a las Legislaturas Locales y el Principio de Representación Proporcional en los Municipios con más de 300 mil habitantes, revistió una trascendental importancia que con ella se pretendió llevar la Reforma Política hasta los Estados y Municipios y no constreñirla exclusivamente al ámbito federal.

Así, en la iniciativa presidencial de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1977, en la Exposición de Motivos se comprendía la adición al Artículo 115 Constitucional, de la siguiente manera:

"Con el fin de propiciar un mayor pluralismo en la composición de los Congresos Estatales, resulta necesario adicionar en su parte final el Artículo 115 de la Constitución, para establecer un sistema de elección en el cual, sin que deje de dominar la elección mayoritaria, se permita el acceso de los diputados de minoría. En algunas entidades federativas rigen ya fórmulas para la integración de las Legislaturas, parecidas a la que ahora se propone, cuyo perfeccionamiento y generalización se logrará de aprobarse esta iniciativa".

"En la adición que se prevé para el Artículo 115 quedará también dispuesto que los Principios de la Representación Proporcional se adoptarán en la elección de los ayuntamientos de los Municipios que tuvieran una población de 300 mil o más habitantes o que por el número de los integrantes de su cabildo así lo ameriten. El propósito es que este sistema opere en los municipios cuyo volumen de población lo haga posible o que el cuerpo edilicio sea relativamente numeroso, de tal manera que las fórmulas electorales de la Representación Proporcional tenga viabilidad".

"Los órganos de gobierno de los municipios de la República son los que aparecen más vinculados, en su ejercicio diario, a los habitantes de cada comunidad; por eso, es preciso conferir a los ayuntamientos las condiciones que hagan posible un más alto grado de consenso entre gobernantes y gobernados. El sistema de elección que se propone, contribuirá a hacer posible este requerimiento" (142)

En el mismo orden de ideas, el Maestro Mario Moya nos dice al respecto: "La reforma política contribuirá a acentuar el carácter democrático del municipio, al obligar al orden jurídico local a que establezca el sistema de Representación Proporcional como fórmula electoral de los ayuntamientos de municipios con 300 mil habitantes o más. La Representación Proporcional parece haber sido hecha para este tipo de comicios, pues las planillas de candidatos a Presidente Municipal, Regidores y Síndico, son ya por su naturaleza verdaderas listas electorales."

"Si el sistema se aplica correctamente en estos municipios grandes, permitirá que la comuna refleje las principales corrientes de opinión y de interés de la localidad, y que participen como regidores del ayuntamiento presidido por los candidatos del partido que obtenga mayor votación, los candidatos a Presidentes Municipales y a primeros Regidores de uno, dos o más partidos minoritarios, con lo que el concejo municipal se enriquecerá ideológicamente y se verá obligado a trabajar como un órgano colegiado auténtico, en beneficio de los ciudadanos gobernados."

"Debemos impulsar al Municipio por todos los medios, - - pues no es sólo una forma de organización administrativa sino, como se afirma en frase que se ha hecho lugar común, la célula básica de nuestro desarrollo político" (143)

"(142) Reforma Política III, Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral "Reformas a la Constitución", México, D.F., 1978, pp. 17 y 18.

"(143) Moya Palencia, Mario, Temas Constitucionales, Op. Cit., p. 59.

El Lic. Jorge Carpizo McGregor ⁽¹⁴⁴⁾, nos dice referente a esta adición a la fracción tercera del Artículo 115 Constitucional: "Esta norma viene a complementar la reforma al sistema representativo y es muy lógica: que la voz y presencia de las minorías también se escuche a nivel local y municipal. No es congruente abrir canales políticos para las minorías a nivel federal y no hacerlo a los otros dos niveles, ya que el proceso de democratización no sería completo sino se llevara también a las esferas locales y municipales".

"También estamos de acuerdo con la introducción del --- Principio de Representación Proporcional en los municipios: que la disidencia tenga voz en todos los órganos colegiados que toman decisiones que afecten a los individuos; creemos una medida pendiente el que a nivel de la Constitución General de la República se especifique que debe ser en los municipios que cuenten con 300 mil habitantes o más, o sea, que, constituyendo esto una novedad en nuestra realidad política, es pendiente implantarla en aquellos municipios en donde pueda tener mayor éxito dejando a las entidades federativas la decisión de si este sistema también lo implantan en municipios con menos habitantes.

"Es decir, los estados se encuentran compelidos a abrir la Representación Proporcional en los municipios con 300 mil habitantes o más, pero respecto a los municipios con menos habitantes, serán los propios estados quienes decidan si lo hacen o no, y en qué medida. Por ejemplo, el estado de Yucatán puede regular en su Constitución que los municipios con más de 150 mil habitantes tengan Representación Proporcional".

El Lic. Jorge Madrazo en su estudio ⁽¹⁴⁵⁾, titulado: "Un panorama de la reforma electoral en los estados y municipios de la República", nos afirma que: "A partir del 11 de marzo de 1978 se inicia el proceso de reformas a las Constituciones de los Esta

"(144) Carpizo McGregor, Jorge. "La Reforma Política Mexicana de 1977" Anuario Jurídico, VI, Edición I.I.J. UNAM, México, D.F., 1979, pp. 69 y 71

"(145) Madrazo, Jorge, "Un panorama de la reforma electoral en los estados y municipios de la República Mexicana", en Anuario Jurídico IX, Edición I.I.J. UNAM, México, D.F., 1982, pp. 151 a 164.

dos para incorporar los nuevos principios electorales contenidos en el citado Artículo 115. El Estado de México fue la primera entidad federativa en aprobar las reformas a su Constitución. Huelga decir que las reformas constitucionales obligaron en la mayoría de los casos, a la expedición de nuevas leyes electorales locales o, cuando menos, a profundas modificaciones de las existentes, así como a la reforma de las Leyes Orgánicas Municipales".

"En cuanto a la instrumentación de la reforma electoral al nivel de las Legislaturas Locales, los Estados pueden clasificarse en dos grupos: el primero está integrado por aquellos estados que imitaron el sistema mixto de mayoría relativa predominante y representación proporcional de las minorías, que es el establecido a nivel federal. Este grupo está compuesto por 23 entidades federativas. En algunos de estos estados es notorio el deseo de reducir al máximo posible la participación de las minorías en las legislaturas locales, quedando muy por debajo del grado de amplitud del intento de apertura democrático concebido por la reforma política nivel federal.

El segundo grupo, formado por los estados restantes, corresponde a aquellos que establecieron o conservaron en forma ampliada el sistema de diputados de partido, aunque a estos, por lo general, se les denomina de forma diversa.

Los estados tienen la obligación de incorporar el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios con 300,000 o más habitantes, pero en ejercicio de su autonomía pueden también aplicarlo en municipios con menor población.

Sólo ocho estados se ciñeron a la cifra de 300,000 habitantes que el artículo 115 fija para la incorporación del principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos. Los demás estados incorporaron el principio en municipios con una población menor. Dos estados incorporaron el principio no en base directa al número de pobladores del municipio sino al número de integrantes del ayuntamiento.

El sistema de municipios o concejales de minoría no es una novedad de la reforma política. El Estado de Nuevo León, en el año de 1976, incorporó este régimen a través del sistema de regidores de partido.

A pesar de que el principio de representación proporcional puede aplicarse en la elección de toda la lista regional o planilla, las entidades federativas lo circunscribieron a la elección de los regidores.

En cuanto al sistema para la asignación de regidores de minoría o representación proporcional, los estados pueden clasificarse en tres grupos. El primero, integrado por aquellos estados que establecen un solo regidor de minoría, que es asignado al partido político que obtuvo el segundo lugar en la votación del Municipio. El segundo grupo, está integrado por aquellos estados que hacen una diferenciación, para los efectos de la elección, entre regidores de mayoría y de minoría o representación proporcional, de donde se desprende que el principio de representación proporcional no se aplica en la elección de la totalidad de los regidores. El tercer grupo, está integrado por los estados que no hacen diferenciación entre regidores de mayoría y de minoría, ya que el principio de representación proporcional se aplica en la elección de la totalidad de regidurías".

Por otra parte, el Lic. Salvador Valencia Carmona ⁽¹⁴⁶⁾, - en su Estudio "En torno a la Reforma Electoral Mexicana", nos asevera referente a la cuestión electoral tanto de las legislaturas locales como los Municipios, lo siguiente:

"Cuál era la situación hasta hace poco de las legislaturas locales? Para sus legislaturas, 20 estados habían establecido ya el sistema de diputados de partido y sólo faltaban 11 por consagrarlo. Habían ya incorporado el sistema de diputados de partido los siguientes estados: Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila, Chiapas, Durango, Guerrero, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. Las demás entidades hasta enero de 1968 no se habían acogido al viejo sistema de diputados de partido.

⁽¹⁴⁶⁾ Valencia Carmona, Salvador, "En torno a la Reforma Electoral Mexicana", en el Anuario Jurídico IX, Edición I.I.J. UNAM, México, D.F., 1982, pp. 284 y 286.

¿Qué esta sucediendo en las entidades?

Como la propia frase "sistemas de diputados de minoría" parece emplearse por el texto constitucional de manera deliberadamente ambigua, algunos estados ya han implementado la representación proporcional y otros todavía se resisten.

Por eso pensamos que el futuro de esta disposición, depende en buena parte de la respuesta de las autoridades locales, - del viejo problema de los grupos de presión locales y de la manera en que responda, en general, la ciudadanía de cada entidad.

De cualquier manera, juzgamos muy conveniente que en los órganos legislativos locales se trate de introducir la participación de la oposición. En las legislaturas de los estados, como es bien sabido, existe un nivel de sumisión respecto del gobernador - que alcanza, en ocasiones, niveles de escándalo. Ojalá se comprenda el espíritu de la reforma constitucional y nuestras legislaturas locales dejen de ser recintos donde no se escuchan voces disidentes y, consecuentemente, se abran al juego democrático".

Para los municipios del país, la reforma indica en el propio artículo 115, en su parte relativa, que deberá introducirse la representación proporcional en ayuntamientos cuya población sea de 300 mil o más habitantes.

Significa lo anterior que las reformas van a llegar a los municipios más poblados del país que, de acuerdo a proyecciones -- fundadas, serían los siguientes: Aguascalientes, Mexicali, Tijuana, Saltillo, Torreón, Chihuahua, Ciudad Juárez, Durango, León, -- Acapulco, Guadalajara, Zapopan, Ecatepec, Naucalpan, Netzahualcóyotl, Tlalnepantla, Toluca, Morelia, Guadalupe, Monterrey, San Nicolás de los Garza, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Culiacán, -- Ahome, Guasave, Mazatlán, Hermosillo, Cajeme, Veracruz, Tampico. - Municipio del Centro en Tabasco.

La reforma constitucional en materia municipal se refiere explícitamente sólo a los municipios más populosos, en razón de que en ellos el escenario político es mucho más amplio y se presta para una participación más efectiva de los partidos de oposición; si se quisiera aplicar en municipios demasiado pequeños, se correría el riesgo de que los odios aldeanos y las rivalidades que son a veces hasta familiares, provocaran una notoria falta de unidad - en el mando y consistencia institucional en el ayuntamiento. Pero tal juicio, en manera alguna significa que lo dispuesto en el artículo 115 Constitucional para la representación proporcional de los ayuntamientos sea una barrera infranqueable, pues bien es sabido que la ley fundamental se dedica a proporcionar los elementos mínimos de convivencia de un pueblo, pero de ninguna manera prohíbe que los ordenamientos locales mejoren y establezcan normas más propicias para tal convivencia, de ahí que en los estados puedan instrumentarse iniciativas que apliquen la representación proporcional a municipios de menos de 300 mil habitantes, tal actitud será completamente jurídica y constitucional, aunque también dependerá de la sensibilidad política de las autoridades locales.

La reforma del Artículo 115 es pues un intento de hacer llegar la reforma política a los municipios; sin embargo, deja sub

sistente el problema económico y fiscal de éstos, que sigue siendo el prioritario. El municipio mexicano, de trayectoria accidentada y apasionante, sigue esperando su transformación a fondo, por ahí debe empezar una auténtica reforma política y de carácter social.- Cuando examinamos cualquier sistema político tenemos que acudir al municipio a manera de termómetro, dado que es el pequeño cosmos -- donde se reflejan todos los problemas sociales, en él encontramos lo que afecta de manera más directa y visible al ciudadano".

En base a las ideas antes vertidas, debemos considerar - que la adición con un último párrafo a la fracción tercera del Artículo 115 Constitucional y consecuentes con esta reforma constitucional, cuya declaratoria de aprobación expidió el Congreso de la Unión con fecha 10. de diciembre de 1977 y se publicó en el mismo año en el Diario Oficial de la Federación, dentro del plazo de 6 - meses posteriores a la iniciación de la vigencia de dicho decreto y por disposición del Artículo 1º Transitorio del mismo, se iniciaron en todos los estados de la República las reformas constitucionales necesarias para adoptar lo ordenado en la fracción tercera - del Artículo 115 de la Carta Magna.

Las entidades de la República, en ejercicio de su soberanía, adicionaron sus constituciones para adoptar el sistema mixto-propuesto.

Esto hizo posible que a finales de 1978, se eligieran en el país hasta 514 diputados en distritos electorales uninominales y hasta 135 diputados de minoría por el principio de representación proporcional.

Los resultados obtenidos antes de la reforma al Artículo 115 Constitucional del 3 de febrero de 1983, referente al mandamiento del citado precepto para que los estados de la República adoptaran el sistema de representación proporcional en la integración de sus ayuntamientos con 300 mil o más habitantes han sido los siguientes: 9 estados en ejercicio de su soberanía, reformaron sus Constituciones para integrar sus ayuntamientos con regidores de representación proporcional en los municipios con 300 mil o más habitantes; sin embargo, la gran mayoría de las entidades federativas, con el propósito de dar vigencia a la reforma política, aplicaron este sistema en municipios con cifras poblacionales más bajas. Con excep--

ción de Durango, que la aplicó en sus Municipios de 25 mil o más habitantes, las 21 entidades restantes, incorporaron la representación proporcional para la integración de sus Ayuntamientos con poblaciones que fluctúan entre 75 mil y 200 mil habitantes, como se verá enseguida:

AGUASCALIENTES.- En la capital del estado habrá 10 regidores por representación proporcional, en el resto de los Municipios habrá 5 regidores;

BAJA CALIFORNIA.- 1 en Municipios de 300 mil habitantes;

BAJA CALIFORNIA SUR.- Hasta 2 en la capital del estado;

CAMPECHE.- Hasta 2 en Municipios de 300 mil habitantes;

CHIAPAS.- Hasta 2 en Municipios de más de 150 mil habitantes;

CHIHUAHUA.- Hasta 2 en Municipio de 300 mil habitantes o más;

COAHUILA.- 1 en Municipios de más de 300 mil habitantes;

COLIMA.- Hasta 2 en Municipios de más de 150 mil habitantes;

DURANGO.- Hasta 2 en Durango, Lerdo y Gómez Palacio, y en Municipios de más de 25 mil habitantes;

GUANAJUATO.- Municipio de León 14 regidores; en los Municipios de Acámbaro, Irapuato, Celaya y Salamanca 11 regidores; en el Municipio de Guanajuato 10 regidores; en los Municipios de Allende, San Felipe, Dolores Hidalgo, Pénjamo, Salvatierra, San Luis del Rincón, Moroleón, Silao y Valle de Santiago 8 regidores y en los demás Municipios habrá 7 regidores.

GUERRERO.- 1 en Municipios de 300 mil habitantes;

HIDALGO.- 1 en Municipios de 75 a 100 mil habitantes; 2 en Municipios de 100 o 125 mil habitantes; 3 en Municipios de 175 mil o más habitantes;

JALISCO.- Hasta 2 en Municipios de 20 mil a 1 millón de habitantes; hasta 3 en Municipios de más de 1 millón de habitantes;

MEXICO.- Hasta 2 en Municipios de 300 mil habitantes;

MICHOACAN.- En todos;

MORELOS.- En Cuernavaca y Cautla;

NAYARIT.- Convocatoria respectiva del Congreso del Estado;

NUEVO LEON.- Los regidores de representación proporcional será la cantidad que corresponda al 25% del total; en el Municipio de Monterrey contarán con 14 regidores; los Municipios que cuenten con 3 mil habitantes tendrán 3 regidores; los Municipios que tengan más de 3 mil pero no excedan de 12 mil, contarán con 4 regidores; los que tengan más de 12 mil y no excedan de 25 mil ---

tendrán 5 regidores; los que tengan más de 25 mil y no excedan de 50 mil tendrán 6 regidores; y si pasaran de 50 mil, contarán con 1 regidor más por cada 100 mil habitantes o fracción que pase de la mitad;

OAXACA.- Hasta 4 en Municipios de 100 mil habitantes;

100 mil o más habitantes;

QUERETARO.- Hasta 2 en Municipios de más de 200 mil habitantes;

QUINTANA ROO.- Municipio Othón P. Blanco y en Municipios de 100 mil o más habitantes;

SAN LUIS POTOSI.- Hasta 4 regidores cuando se integre con 11 regidores de mayoría relativa;

SINALOA.- Hasta 4 en Municipios de más de 200 mil habitantes;

SONORA.- Hasta 3 en Municipios cuya población sea de 100 mil o más habitantes;

TABASCO.- Hasta 2 en Municipios de 100 mil o más habitantes;

TAMAULIPAS.- Hasta 3 en los Municipios con población mayor de 300 mil habitantes;

TLAXCALA.- Capital del estado y en Municipios cuya población sea de 300 mil habitantes o más;

VERACRUZ.- Hasta 3 en los Municipios cuya población sea de 300 mil habitantes;

YUCATAN.- La capital del estado y aquellas cuya población sea de 200 mil habitantes;

ZACATECAS.- Si el Municipio se compone de 8 regidores de mayoría relativa, se aumentará su número hasta con 2 de representación proporcional; si el Municipio se integra con 10 regidores por mayoría relativa, habrá hasta 3 regidores de representación proporcional; si el Municipio se integra con 12 regidores de mayoría relativa, habrá hasta 4 regidores por representación proporcional.

El Artículo 115 Constitucional adicionado con un último párrafo en su fracción tercera, quedó en los siguientes términos: (147)

ARTICULO 115.-

III.-

b).-

De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá-

(147) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al través de - Los Regímenes Revolucionarios. Op. Cit., p. 341.

el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de los Municipios cuya población sea de 300 mil o más habitantes

h) Octava 3-II-1983. Como resultado de una intensa consulta popular, el ejecutivo federal envió al Congreso de la Unión la iniciativa de reformas al Artículo 115 de la Constitución, a fin de robustecer al Municipio, piedra angular de nuestra vida republicana y federal.

Sirvieron de base a esta iniciativa, las realidades sociales y económicas de los Municipios del país, sus grados de desarrollo y los contrastes, entre aquellos Municipios que por su desarrollo cuentan con mayores recursos económicos y capacidad administrativa para la consecución de sus fines colectivos y aquellas comunidades municipales marginadas de todo apoyo económico y carencias de capacidad para la gestión administrativa.

El H. Congreso de la Unión, previa aprobación de la mayoría de las H. Legislaturas de los Estados, declaró reformado y adicionado el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983.

Cambió sustancialmente el contenido del Artículo 115 - Constitucional dividiéndolo en diez fracciones, de las que siete - corresponden específicamente a las estructuras municipales; dos son comunes a los Estados y Municipios y una más reglamenta cuestiones de los Estados.

El espíritu de esta reforma fue vigorizar la hacienda municipal, conferir autonomía política al Ayuntamiento y en lo general dar facultades que de una u otra manera, paulatina pero consistentemente, habían venido siendo absorbidas por los Estados y la Federación.

Por ello debemos considerar que la autonomía municipal,-

como la facultad de autoregular la vida de las municipalidades en la esfera de su competencia, debemos analizar al Artículo 115 -- Constitucional desde tres grandes rubros, como son: a) Autonomía Política; b) Autonomía Financiera; y, c) Autonomía Administrativa.

En el mismo orden de ideas, el Lic. Jorge Carpizo⁽¹⁴⁸⁾, nos afirma: "Para reformar el Artículo 115 Constitucional, persi gue superar las dos grandes omisiones que, a pesar suyo, nuestro Constituyente de 1917 dejó respecto al Municipio la autonomía eco nómica y las relaciones de las autoridades del estado con las del Municipio; tiende también a resolver una serie de problemas origi nados en las últimas décadas y que el Constituyente de Querétaro no podía prever. La iniciativa presidencial está imbuida del espí rito del Constituyente, a cuyos miembros les hubiera causado org ullo poderla leer y tener la esperanza de que ahora sí, después de más de cuatro siglos y medio, México pueda contar con un verda dero Municipio Libre; en el pasado y en el presente sólo hemos te nido un membrete. ¿Y por qué ahora sí? porque parece ser que -- existe la voluntad política para ello y porque México ya no sopor ta el centralismo que lo ahoga".

Las reformas y adiciones al Artículo 115 de la Constitu ción Política de los Estados Unidos Mexicanos, según decreto pu blicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983, quedó en los siguientes términos:⁽¹⁴⁹⁾

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 organi zación política y administrativa, el Municipio Libre a las bases siguientes:

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

"(148) Carpizo McGregor, Jorge, ET Nuevo Municipio en Nuevo Derecho Constitu cional Mexicano, Varios Autores, Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1983, pp. 237 y 238.

"(149) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Edición Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Gobernación, México, D.F., 1983, pp. 19 a 23.

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

Las Legislaturas Locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender Ayuntamientos, de clarar 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 procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las Legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los períodos respectivos.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será 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 ob servancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

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

- a) Agua potable y alcantarillado;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia;
- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastro;
- g) Calles, parques y jardines;
- h) Seguridad pública y tránsito, e
- i) Los demás que las Legislaturas Locales determinen -- según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Muni cipios, 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.

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

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

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

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

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

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

Nunca podrán ser electos para el período inmediato:

a) El gobernador substituto constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional, aún cuando tenga distinta denominación.

b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquiera denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del período.

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

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

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

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

IX. Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los Municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere.

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

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

3. Las Iniciativas de Reformas que no prosperaron referente al Artículo 115 Constitucional.

Hubo una gran inquietud por superar diferentes aspectos deficientes del precepto constitucional y por ello se presentaron diversas y múltiples iniciativas de reformas que no prosperaron.

- La de la Unión de Ayuntamientos de la República, en 1922, presentó ante la Cámara de Diputados una Iniciativa de Reforma al Artículo 115 Constitucional "en donde se proponía entre otros varios aspectos, la enumeración de los rubros económicos que correspondían al Municipio, así como los servicios que debía prestar (150), y quedó redactada en los siguientes términos:

"Los Estados adoptarán, para su régimen interior, una forma de Gobierno republicano y democrático, que corresponda a la del Gobierno Federal, y darán a los Municipios de que se compongan, una forma de Gobierno semejante, para que funcionen con arreglo a los principios contenidos en las fracciones siguientes:

I. El número de los Municipios y la extensión y cabecera que cada uno deba tener, serán fijados por la Constitución particular del Estado, y no podrán ser alterados sino con los requisitos y con las circunstancias que exija dicha Constitución para sus adiciones y reformas;

II. Cada Municipio deberá tener, por lo menos, cinco mil habitantes;

III. El Municipio será regido por un Gobierno municipal, compuesto de una Asamblea que dictará todas las disposiciones de observancia pública que interesen al Municipio, y que se llamará Ayuntamiento; de un ejecutor de las expresadas disposiciones, que se llamará Presidente Municipal; de un recaudador y distribuidor de los fondos del Municipio, que se llamará administrador de las rentas municipales, y de los tribunales populares de justicia necesarios para imponer las penas en que incurran los que infrinjan las disposiciones que dicte el Ayuntamiento. Los expresados funcionarios serán renovados por años naturales.

IV. La designación de los funcionarios del Gobierno municipal se hará por elección popular directa de voto secreto, en la que no deberán intervenir funcionarios ni empleados del Estado ni de la Federación, y dichos funcionarios municipales sujetarán su función a las cuatro reglas siguientes:

a) Los Ayuntamientos, dentro de los 15 días siguientes al en que tomen posesión, publicarán por bando, las disposiciones, reglamentos y providencias con que se propongan gobernar al Municipio por el término de su encargo, y los presupuestos de ingresos y egresos con que deberán recaudar y distribuir los fondos correspondientes, de modo que todas las disposiciones que se dicten con posterioridad, tendrán de por fuerza que ser generales para todo el Municipio, y que ser expedidas como adiciones o reformas del bando vigente;

(150) -Carpizo McGregor, Jorge, "El Nuevo Municipio" Op. Cit., p. 238.

-Sayeg Helú, Jorge, "Federalismo y Municipalismo Mexicanos, Op. Cit., p. 100.

b) En ningún caso el costo de recaudación de los ingresos municipales, excederán del 10 por ciento de dichos ingresos, ni los sueldos y gastos por servicios administrativos, del 20 por ciento de los mismos ingresos, quedando personalmente responsables los miembros del Ayuntamiento con sus bienes propios, presentes y futuros, por las cantidades que resulten gastadas en exceso, y con menoscabo del 70 por ciento restante de los ingresos que como mínimo se aplicará a los servicios públicos;

c) Los Presidentes Municipales tendrán a su cargo la ejecución de todas las disposiciones dictadas por los Ayuntamientos, siempre que éstas hayan sido publicadas en los términos del inciso a), y sin que puedan, en manera alguna, salirse de las condiciones de mera ejecución de dichas disposiciones, cuyo texto preciso en cada caso invocarán;

d) El administrador de las rentas municipales tendrá a su cargo el cobro de los productos, rentas e impuestos que correspondan al Municipio, y harán los pagos y gastos decretados por el Ayuntamiento en los presupuestos respectivos, y

e) Los tribunales de justicia municipal impondrán, a buena fe guardada y verdad sabida, las penas en que incurran quienes infrinjan las disposiciones de los bandos vigentes;

V. En la capital de la República se reunirá cada año un Congreso Nacional de Ayuntamientos, que se integrará por un delegado que nombrará cada corporación municipal, y ese Congreso, en conjunto o por medio de la Comisión Permanente que lo substituya en su receso, nombrará una delegación de tres miembros para cada Estado, Distrito o Territorios, la cual se reunirá en la capital del mismo, y resolverá todas las controversias que se susciten sobre la validez de las elecciones municipales, sin más recurso que el de acudir a dicho Congreso o Comisión Permanente; en consecuencia, los poderes Legislativo y Ejecutivo de los Estados y de la Federación, no intervendrán de modo alguno en las elecciones municipales; una ley especial reglamentará el funcionamiento del Congreso Nacional de Ayuntamientos de que se trata;

VI. La ejecución de las disposiciones de los Ayuntamientos se hará por fuerzas de policía que estarán a la disposición exclusiva del Presidente Municipal, sin que puedan recibir orden alguna de los funcionarios o empleados del Estado o Territorios federales;

Dentro del territorio de cada Municipio, se distinguirán las superficies urbanizadas de las poblaciones que comprenda, del resto de dicho territorio y los terrenos dedicados a ejidos por las leyes, con sujeción a las reglas que siguen:

a) Sólo se considerarán como poblaciones de superficie urbanizada, las que tengan agrupado su caserío en torno de una plaza, templo o centro público, y sean cabeceras de Municipio o cuenten con más de mil habitantes.

b) La superficie urbanizada será variable y se determinará de año en año al publicarse el bando de cada Ayuntamiento, tomando como punto de partida el centro de la plaza, de la puerta del templo, en caso de no haber plaza, o del lugar público más céntrico de la población, y tirando hacia cada uno de los cuatro puntos cardinales una línea recta que llegue hasta la última de las

casas agrupadas y se prolongue en la misma dirección, en una tercera parte más de ella misma, fijando así cuatro puntos, sobre los cuales se trazaran cuatro perpendiculares a las líneas anteriores, que cerrarán un rectángulo que limitará la expresada superficie.

c) Se considerarán como ejidos o terrenos ejidales, los que tengan ese carácter por las leyes y disposiciones relativas;

VIII. Sobre las superficies urbanizadas y para los fines de su instituto, los Ayuntamientos serán la autoridad suprema, no pudiendo ejercerse dentro de dichas superficies otra autoridad sino por conducto del Presidente Municipal respectivo;

IX. Los funcionarios municipales de que trata la fracción III, serán responsables durante el período de su encargo, de los delitos y faltas de comisión y de omisión que les resulten con arreglo a las leyes penales vigentes de la Federación y del Estado a que corresponda el Municipio en que funcionen, debiendo durar dicha responsabilidad por todo el tiempo del expresado período y un año más. Todos los habitantes del Municipio tendrán derecho a dirigirse al Ministerio Público que corresponda, para pedir se abra la correspondiente averiguación que forzosamente deberá concluir en todas sus instancias, y hasta la resolución definitiva y final, dentro del término de seis meses siguientes al período de la responsabilidad;

X. La Hacienda pública de los Municipios se formará:

a) Con los productos, rentas y réditos de los bienes y capitales propios que les corresponden con arreglo a las leyes.

b) Con los productos de los servicios públicos que tenga a su cargo.

c) Con los productos de un impuesto predial urbano hasta de un dos por ciento sobre el valor de los predios urbanos o terrenos comprendidos dentro de la superficie urbanizada, estén edificados o no, sin tener en cuenta el valor de los edificios, pudiendo recargar el impuesto de que se trata el Gobierno del Estado, hasta con un veinticinco por ciento y con otro veinticinco por ciento a la Federación, sin que puedan imponer otras contribuciones de carácter predial sobre los predios urbanos o sobre las construcciones de ellos, ni sobre las rentas que produzcan unos y otros, ni el Estado, ni la Federación.

d) Con los productos de un impuesto predial rústico sobre la propiedad rural cuya extensión no exceda del límite mínimo-marcado a la pequeña propiedad por las leyes del Estado, o en su defecto sobre la propiedad rural, cuya extensión no exceda de cincuenta hectáreas, de acuerdo con lo dispuesto en la fracción XI de este Artículo.

e) Con los productos del impuesto de transmisión de la propiedad de que tratan los incisos c) y d) de esta fracción.

f) Con el producto del impuesto de un uno por ciento en las herencias y donaciones directas y de un tres por ciento en las transversales sobre el valor de los bienes a que se refieren los incisos c) y d) de esta fracción.

g) Con los productos de un medio por ciento en las herencias y donaciones directas, y de uno y medio por ciento en las transversales, sobre el valor de los bienes raíces no comprendidos en los incisos c) y d) de esta fracción y que se encuentren dentro del territorio del Municipio, y

h) Con los productos de cualesquiera otros impuestos y arbitrios que el Ayuntamiento decreta; en la inteligencia de que respecto de estos será indispensable que las sancione la Legislatura del Estado, requisito que no será necesario tratándose de los que expresan los incisos precedentes;

XI. Para los efectos del inciso d) de la fracción anterior, las legislaturas de los Estados señalarán el límite mínimo de la pequeña propiedad y sobre todos los predios rústicos o no comprendidos dentro de las superficies urbanizadas, estén edificados o no, que no pasen de ese límite o de cincuenta hectáreas, entantado dicho límite no sea señalado, los Ayuntamientos podrán decretar un impuesto hasta de un uno por ciento sobre dicho valor del terreno, sin tener en cuenta las construcciones, pudiendo ese impuesto ser recargado con un veinticinco por ciento por el Estado y con otro veinticinco por ciento por la Federación, sin que ni la Federación ni el Estado puedan imponer contribución alguna más, de carácter predial, sobre los expresados predios;

XII. Los Ayuntamientos podrán decretar sobre el valor de todas las operaciones de transmisión de propiedad que se efectúen con los predios de que tratan los incisos c) y d) de la fracción X, un impuesto hasta de un uno por ciento, que podrá ser recargado hasta en un veinticinco por ciento por el Estado y hasta en un veinticinco por la Federación, sin que por este mismo concepto puedan imponer sobre las referidas operaciones, impuesto alguno más, ni el Estado ni la Federación;

XIII. Las tierras ejidales de los pueblos comprendidos dentro del territorio del Municipio, pagarán los impuestos que determinen las leyes y disposiciones federales que se dicten sobre el particular;

XIV. Se declaran servicios municipales urbanos:

- a) La apertura y conservación de plazas, calles, jardines y calzadas;
- b) La pavimentación de plazas, calles y calzadas;
- c) Las obras de saneamiento y salubridad;
- d) Las comunicaciones internas de las poblaciones;
- e) La provisión de aguas potables;
- f) La provisión de cereales;
- g) La provisión de combustibles;
- h) La provisión de luz;

XV. Se declaran servicios públicos municipales rústicos:

- a) La apertura y conservación de los caminos vecinales.
- b) La construcción y conservación de puentes sobre caminos vecinales;
- c) La apertura y conservación de obras de defensa contra inundaciones y derrumbes que puedan perjudicar a las poblaciones;
- d) La conservación y limpieza de los manantiales y corrientes del Municipio;
- e) Las obras de desagüe y canalización de pantanos;

f) La provisión de aguas para riego por obras de captación de las pluviales o de aprovechamiento de las que por concesión obtenga del Estado o de la Federación, y

g) La conservación y repoblación de los bosques existentes y la formación de bosques nuevos;

XVI. Los servicios públicos a que se refieren las disposiciones anteriores, por ser de carácter social, serán de utilidad pública; podrán ser desempeñados por personas, sociedades o empresas particulares, cuando así convenga al Municipio; pero cuando el Ayuntamiento crea indispensable asumirlos, podrá emprenderlos por su cuenta o aprovechar los ya existentes, ocupando las negociaciones respectivas, o por expropiación definitiva o por incautación transitoria, pagando en el primer caso, si se trata de bienes muebles, la correspondiente indemnización previa y en efectivo, y si se trata de bienes raíces, la correspondiente indemnización también con arreglo al Artículo 27 de esta Constitución; y en el segundo caso, los daños y perjuicios que se causen;

XVII. Los gobiernos municipales administrarán los fondos que recauden por virtud de lo dispuesto en las fracciones precedentes, con la más absoluta independencia de los poderes del Gobierno del Estado, sujetándose a las disposiciones de los incisos a) y b) de la fracción IV;

XVIII. Las Legislaturas de los Estados por cada Municipio, si es posible, o por grupos distritales que concuerden con los distritos rentísticos establecidos para el cobro de los impuestos de dicho Estado, nombrarán un contador de glosa que revise y glose las cuentas municipales, que extienda en su caso los finiquitos correspondientes, y en caso necesario haga las consignaciones que procedan. Las legislaturas nombrarán un contador público en cada Estado, cuya función única será la de sistemar y ordenar los trabajos de los contadores de glosa municipales;

XIX. Todos los funcionarios o empleados de los Municipios, están obligados a prestar a la Federación y a los Estados los servicios que las leyes indiquen en auxilio de la administración pública nacional, bajo las penas que las leyes penales imponen a los delitos oficiales de omisión;

XX. Los jueces municipales deberán asumir como auxiliares de la justicia del Estado y de la justicia federal, las funciones que las leyes respectivas les señalen, quedando con ese carácter sujetos a dichas leyes en todo cuanto no se refiera a su nombramiento, pues en todo caso serán de elección popular como funcionarios del "Municipio", y

XI. Los gobiernos municipales en ningún caso y por ningún motivo desempeñarán función alguna en las elecciones de poderes y funcionarios del Estado ni de la Federación.

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

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

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

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

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección" (151)

- El 30 de noviembre de 1924, el diputado J. T. Luna Enriquez, presentó la Iniciativa que contiene los siguientes puntos:

- Supresión de impuestos municipales y formación de su hacienda por los productos de bienes propios, aumentando un tanto por ciento de las rentas públicas recaudadas en cada Municipio;
- Prohibición de suspender a los miembros de Ayuntamientos, sin procedimiento de gran jurado.

La Iniciativa de Reformas al Artículo 115, quedó redactada en los siguientes términos:

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

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

II. No habrá impuestos municipales. La hacienda de cada Municipio estará formada por los productos de sus bienes propios, más un tanto por ciento que de las rentas públicas recaudadas en cada municipio, región del Estado, o en el Estado entero, señale una Junta formada por los miembros de la Legislatura respectiva y por un representante extraordinario de los Ayuntamientos de cada distrito electoral, electo en cada caso por los miembros reunidos del Ayuntamiento o de los Ayuntamientos cuya jurisdicción constituya el distrito electoral referido y que no esté desempeñando cargo, comisión o empleo de la Federación ni del Estado; debiendo adoptarse un sistema de recaudación que garantice, desde su ingreso, la percepción que a cada Entidad, Estado o Municipio corresponda en las rentas públicas;

"(151) -Sayeg Held, Jorge, Federalismo v Municipalismo Mexicanos, Op. Cit., - pp. 100 a 105.
 -Los Derechos del Pueblo Mexicano (México a través de sus Constituciones), Tomo VIII, Op. Cit., pp. 426 a 430.
 -Martínez Cabañas, Gustavo, La Administración Estatal y Municipal de México, Edición I.N.A.P., CONACYT, México, D.F., 1983, p. 140.

III. Los Municipios administrarán libremente su Hacienda, pero someterán su manejo, para las responsabilidades debidas, a la glosa a que esté sujeto el de los demás fondos públicos en cada Estado;

IV. Los miembros de los Ayuntamientos municipales, ya individual, ya colectivamente, no podrán ser suspendidos en sus funciones, ni durante el tiempo de su encargo, ser privados de su libertad o sujetos a proceso que merezca pena corporal, por violaciones a las leyes u omisiones en el ejercicio de sus funciones, sin previa declaración de haber lugar a ello, hecha por la mayoría del número total de los miembros de la Legislatura respectiva, erigida en Gran Jurado por acusación de parte. Para los Ayuntamientos del Distrito y de los Territorios federales, el Gran Jurado se formará por las diputaciones reunidas en ese distrito, y de los Territorios federales;

V. Los miembros de los Ayuntamientos municipales no tendrán más intervención en las funciones electorales que las que les confieran las leyes respectivas, y serán suspensos definitivamente en su encargo aquéllos a quienes se les compruebe actividades políticas en pro o en contra de candidato alguno.

Esta suspensión se hará efectiva después del fallo condenatorio dictado por el Supremo Tribunal de Justicia en cada Estado, que conocerá de la acusación y resolverá en un término no mayor de treinta días.

El Supremo Tribunal del Distrito Federal conocerá de las infracciones de esta índole cometidas por los funcionarios municipales del Distrito o de los Territorios federales.

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

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

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

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

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

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección" (152)

"(152) Los Derechos del Pueblo Mexicano (México a través de sus Constituciones), Tomo VIII, Op. Cit., pp. 430 y 431.

- El 5 de noviembre de 1926, Candor Guajardo presentó ante la Cámara de Senadores una Iniciativa de Reformas al párrafo inicial del Artículo 115 Constitucional, redactada en los siguientes términos: (153)

"Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular debiendo ser inamovible su Poder Judicial en la misma forma y términos que el Poder Judicial Federal y teniendo como base de su división territorial, y de su organización política y administrativa el Municipio Libre conforme a las bases siguientes..."

- El 22 de diciembre de 1933, los diputados Manuel M. Moreno, Gilberto Fabila, Eugenio Méndez y otros, propusieron que el Ayuntamiento tuviera una situación de mayor libertad para su elección, sin la intervención del Gobierno del Estado. El proyecto de Iniciativa fue en los siguientes términos: (154)

"I. El Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, de cuya elección conocerá libremente y no habrá ninguna autoridad intermedia entre este y el Gobierno del Estado".

- Los diputados Antonio Mayés Navarro, Rufino Salgado, A. Dilland, entre otros, el 26 de noviembre de 1936 presentaron la idea de que los miembros de los Ayuntamientos debían ser inviolables, no podían ser acusados más que por traición a la Patria o delitos graves del orden común y sus responsabilidades debían ser exigidas por la autoridad competente después de concluir sus funciones. El proyecto de Iniciativa fue en los siguientes términos: (155)

"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 cuyos miembros serán inviolables y no podrán ser acusados, durante el período de su encargo, sino por traición a la patria o delitos graves del orden común; sin que en ningún caso, y por ningún motivo la responsabilidad perso-

"(153) Los Derechos del Pueblo Mexicano. (México a través de sus Constituciones, Tomo VIII, Op. Cit., p. 431.

"(154) Ibidem., p. 431.

"(155) Ibidem., pp. 431 y 432.

nal o individual de alguno de sus componentes, pueda afectar en forma alguna al resto de los miembros de la institución. Las responsabilidades diferentes de las antes enunciadas, en que incurran los titulares del poder municipal, deberán ser glosadas por el Ministerio Público y exigidas inmediatamente después de que concluyan el ejercicio de sus funciones. No habrá ninguna autoridad intermedia entre las autoridades municipales y el Gobierno del Estado".

- El 10. de octubre de 1959, los diputados Emilio Sánchez - Piedras, Arturo Llorente González, Manuel Yáñez Rufz, presentaron - ante la Cámara de Diputados una Iniciativa de Reforma a las fracciones I y II del Artículo 115 Constitucional, donde propusieron que - la duración de las autoridades municipales fuera de tres años, que - hubiera una restricción de 5 mil habitantes para la creación de nuevos Municipios, que existiera la posibilidad de fusión de Municipios para la prestación de servicios públicos, que se establecieran normas para la renovación de los cargos municipales, se hacían explícitos los renglones con los cuales se formaría la Hacienda Municipal, y se concedieran facultades al Congreso de la Unión, para establecer un régimen de cooperación al que pudieran acogerse los Municipios carentes de recursos.

La Iniciativa de Reforma a las fracciones I y II del Artículo 115 Constitucional, estaba redactada en los siguientes términos: (156)

"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 este y el Gobierno del Estado;

Los Ayuntamientos estarán integrados por un Presidente Municipal y los Síndicos y Regidores que determine la Ley.

Los funcionarios municipales, electos para cada cargo, durarán en sus funciones tres años y no podrán ser reelectos para ocupar cualquiera de ellos en el período inmediato. Por cada propietario se elegirá un suplente. Las personas que por designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, - cualquiera que sea la denominación que se le dé, no podrán ser electas para el ejercicio siguiente. Los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato como suplentes, pero los que ten-

"(156) -Los Derechos del Pueblo Mexicano, (México a través de sus Constituciones) Tomo VIII, Op. Cit., pp. 432 y 433.
-Sayeg Helú, Jorge, Federalismo y Municipalismo Mexicanos, Op. Cit., pp. 106 a 108.

gan este último carácter, si podrán serlo como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

El número de Municipios y su respectiva circunscripción territorial serán determinados en cada Estado por la correspondiente Legislatura, la que podrá acordar la creación de nuevos Municipios, de conformidad con las siguientes bases:

1. Que la comunidad que se pretenda constituir en Municipio, esté integrada por una población permanente no menor de cinco mil habitantes.

2. Que esa comunidad disponga de elementos suficientes para proveer a su sostenimiento económico y pueda atender la administración de los servicios municipales.

3. Que se oiga la opinión del Ayuntamiento o Ayuntamiento de los Municipios a que corresponde la circunscripción territorial que pretenda asignarse al nuevo Municipio.

4. Que la creación del Municipio se promueva por no menos de mil ciudadanos en pleno uso de sus derechos, siempre que hayan radicado los últimos cinco años en el territorio que los solicitan y señalen como circunscripción de la nueva entidad.

5. Que al constituirse el Municipio no comprometa la subsistencia de aquél o aquéllos a que pertenezca.

6. Que la iniciativa correspondiente sea aprobada por más de las dos terceras partes de los miembros de la Legislatura respectiva.

Dos o más de los Municipios de un Estado podrán fusionarse en una sola entidad municipal cuando a juicio de la Legislatura Local carezcan de medios para la atención de los servicios públicos indispensables.

Los integrantes de un Ayuntamiento individualmente o en su totalidad, solamente podrán ser privados de su cargo por causas graves, previstas en la ley, a juicio de la Legislatura correspondiente, después de practicar las diligencias que estime convenientes y de oír a los afectados. Su destitución no podrá ser acordada sino por el voto de más de las dos terceras partes de los miembros del Congreso Local y el decreto en que se consigne esta resolución, si se refiere a la totalidad de los integrantes de un Ayuntamiento, sólo tendrá validez si es aprobado en referéndum por la ciudadanía del Municipio correspondiente.

Los Presidentes de los Ayuntamientos presidirán también todos los organismos oficiales que se creen por disposiciones de los Gobiernos Federales o de los Estados, para la construcción de obras o la prestación de servicios municipales.

Los Municipios podrán asociarse para la prestación de servicios públicos o la realización de obras de interés común, con la aprobación de la Legislatura del Estado o Estados a que pertenezcan.

Los Congresos de los Estados reglamentarán en sus respectivas jurisdicciones, respetando las normas anteriores, el funcionamiento de la administración municipal, determinando el número de municipales, fecha y requisitos para su elección, forma de sustituirlos, sus facultades y obligaciones y las de los funcionarios que los auxilien en el gobierno interior;

II. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de:

a) Los impuestos de carácter privativo municipal sobre actividades comerciales e industriales de desarrollo principalmente local, tales como los que graven el comercio ambulante o en plazas y vías públicas, el efectuado en mercados, el de los causantes menores que califiquen las leyes de impuestos federales y locales, las diversiones y espectáculos públicos, la matanza de ganado, los anuncios y propaganda comercial en la vía pública y los demás que señalen las Legislaturas de los Estados.

b) Los derechos por prestación de servicios de carácter municipal, tales como los de agua potable, drenaje, rastros, mercados, registro civil, cementerios, autorizaciones, licencias, certificaciones y legalizaciones, así como los de cooperación para obras de urbanización.

c) Las contribuciones, principales o adicionales, que establezcan las Legislaturas de los Estados sobre otros ramos de su competencia y que consideren necesarias para atender las necesidades municipales.

d) Los impuestos adicionales que podrá fijar el Congreso de la Unión sobre impuestos federales.

e) Las participaciones que obligatoriamente señalarán el Congreso de la Unión y las Legislaturas Locales en todos los impuestos federales y estatales, respectivamente.

Las participaciones serán distribuidas en proporción a la producción, al consumo o a las necesidades de los municipios, para la prestación de los servicios públicos indispensables.

f) Los productos de sus bienes muebles e inmuebles y los aprovechamientos.

La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de los Ayuntamientos, serán aprobados por las Legislaturas de los Estados, las cuales revisarán también la cuenta pública de los Municipios de cada Entidad.

El Congreso de la Unión establecerá un régimen de cooperación al que podrán acogerse los Municipios cuya economía no les permita la prestación de los servicios públicos indispensables.

Quando se supriman impuestos o arbitrios que perciban los Municipios o se disminuyan las tasas establecidas, deberán asignarse compensaciones equivalentes a la reducción de esos ingresos.

En la recaudación de sus impuestos los Municipios no podrán establecer garitas o puestos de inspección o revisión de personas o vehículos.

El Congreso de la Unión expedirá la Ley Reglamentaria de estas disposiciones".

- En 1959, los diputados Enrique Sada Baigts, Antonio Acevedo Gutiérrez, Luis Escobar Santelices y otros, presentaron ante la Cámara de Diputados la iniciativa de reforma al Artículo 115 -- Constitucional, en donde se destaca los recursos que recibirán los Municipios, redactada en los siguientes términos: ⁽¹⁵⁷⁾

"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 este y el Gobierno del Estado.

Los Ayuntamientos estarán integrados por un Presidente Municipal y los Síndicos y Regidores que determine la ley.

Los funcionarios municipales, electos para cada cargo, durarán en sus funciones tres años y no podrán ser reelectos para ocupar cualquiera de ellos en el período inmediato. Por cada propietario se elegirá un suplente. Las personas que por designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el ejercicio siguiente. Los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato como suplentes, pero los que tengan este último carácter sí podrán serlo como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

El número de Municipios y su respectiva circunscripción territorial serán determinados en cada Estado por la Legislatura correspondiente, la que podrá acordar la creación de nuevos Municipios, de conformidad con las siguientes bases:

1. Que la comunidad que se pretenda constituir en Municipio, esté integrada por una población permanente no menor de cinco mil habitantes.

2. Que esa comunidad disponga de elementos suficientes para proveer a su sostenimiento económico y pueda atender la administración de los servicios municipales.

3. Que se oiga la opinión del Ayuntamiento o Ayuntamiento de los Municipios a que corresponda la circunscripción territorial que pretenda asignarse al nuevo Municipio.

4. Que la creación del Municipio se promueva por no menos de mil ciudadanos en pleno uso de sus derechos, siempre que hayan radicado los últimos cinco años en el territorio que los solicitantes señalen como circunscripción de la nueva entidad.

5. Que al constituirse el Municipio no comprometa la subsistencia de aquél o aquéllos a que pertenezca.

6. Que la iniciativa correspondiente sea aprobada por más de las dos terceras partes de los miembros de la Legislatura respectiva.

⁽¹⁵⁷⁾ Los Derechos del Pueblo Mexicano, (México a través de sus Constituciones) Tomo VIII, Op. Cit., pp. 433 a 435.

Dos o más de los Municipios de un Estado, podrán fusionarse en una sola entidad municipal cuando a juicio de la Legislatura local carezcan de medios para la atención de los servicios públicos indispensables.

Los integrantes de un Ayuntamiento, individualmente o en su totalidad, solamente podrán ser privados de su cargo por causas graves, previstas en la ley, a juicio de la Legislatura correspondiente, la que erigida en Gran Jurado y en sesión pública, practicará las diligencias pertinentes y oír a los afectados. Su destitución no podrá ser acordada sino por el voto de más de las dos --terceras partes de los miembros del Congreso Local.

Los Ayuntamientos estarán representados en todos los organismos creados por disposiciones de los Gobiernos Federal o de los Estados para la construcción de obras o la prestación de servicios municipales; los programas de trabajo que elaboren dichos organismos serán coordinados con los Ayuntamientos y requerirán la conformidad de éstos para su ejecución; unos y otros otorgarán --atención a los servicios públicos indispensables, primordialmente a los de agua y drenaje. Las obras construidas por los referidos organismos forman parte del patrimonio municipal y serán administradas por el Ayuntamiento respectivo.

Los Municipios podrán asociarse para la prestación de --servicios públicos o la realización de obras de interés común, con la aprobación de la Legislatura del Estado o Estados a que pertenezcan.

Los Congresos de los Estados reglamentarán en sus respectivas jurisdicciones, respetando las normas anteriores, el funcionamiento de la administración municipal, determinando el número de municipios, fecha y requisitos para su elección, forma de sustituirlos, sus facultades y obligaciones y las de los funcionarios --que los auxilien en el gobierno interior, y

II. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de:

a) Los impuestos de carácter privativo municipal sobre actividades comerciales e industriales que las leyes impositivas, --federales o locales, consideran como menores; los que graven el comercio ambulante o en plazas y vías públicas; el efectuado en mercados; las diversiones y espectáculos públicos, la matanza de ganado, los anuncios y propaganda comercial en la vía pública; los que se causen sobre juegos, rifas y sorteos permitidos y los demás que señalen las Legislaturas de los Estados;

b) Los derechos por prestación de servicios de carácter municipal, tales como los de agua, drenaje, rastos, mercados, registro civil, cementerios, autorizaciones, licencias, certificaciones y legalizaciones, así como los de cooperación para obras de urbanización y servicios públicos;

c) Las contribuciones, principales y adicionales, que establezcan las Legislaturas de los Estados sobre otros ramos de --su competencia y que consideren necesarias para atender los servicios municipales;

d) Los adicionales que podrá fijar el Congreso de la Unión sobre impuestos federales;

e) Las participaciones que obligatoriamente señalarán el Congreso de la Unión y las Legislaturas Locales, en todos los impuestos federales y estatales, respectivamente.

Las participaciones serán distribuidas en proporción a la producción al consumo o a las necesidades de los Municipios, para la prestación de servicios públicos indispensables.

f) Los productos de sus bienes muebles e inmuebles y los aprovechamientos.

Cuando se supriman impuestos o arbitrios que perciban los Municipios o se disminuyan las tasas establecidas, deberán asignarse compensaciones equivalentes a la reducción de esos ingresos.

En la recaudación de sus impuestos los Municipios no podrán establecer garitas o puestos de inspección de personas o vehículos.

La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de los Ayuntamientos, serán aprobados por las Legislaturas de los Estados las cuales revisarán también la cuenta pública de los Municipios de cada Entidad.

El Congreso de la Unión establecerá un régimen de cooperación al que podrán acogerse los Municipios cuya economía no les permita la prestación de los servicios públicos indispensables.

El Congreso de la Unión expedirá la Ley Reglamentaria de estas disposiciones, teniendo, además, facultad para proveer a la exacta observancia del sistema de participaciones establecido en este precepto, y en las leyes que de esta emanen".

- La Fracción Parlamentaria del Partido Popular Socialista, representada por los diputados Vicente Lombardo Toledano, Roberto Chávez Silva, Jorge Cruickshank García, Rafael Estrada Villa, Roberto Guajardo, Jacinto López, Jesús Orta Guerrero, Francisco Ortíz Mendoza, Ramón Rocha Garfias y Joaquín Salgado, presentaron ante la Cámara de Diputados de la XLVI Legislatura, una Iniciativa de Reformas al Artículo 115 Constitucional, donde propusieron una serie de aspectos como la prohibición de las legislaturas y gobernadores para calificar las elecciones municipales, la integración pluripartidista del Ayuntamiento, que en los Municipios indígenas la elección sea mediante plebiscito, que la designación del Presidente Municipal debería recaer en los regidores, así como también en los funcionarios y jueces, la duración de tres años del Ayuntamiento sin poder ser reelectos, los derechos de los ciudadanos a presentar iniciativas para mejorar la ad

ministración de los servicios públicos, el reconocimiento a los -- ciudadanos para revocar el mandato de las autoridades municipales, la obligación del ayuntamiento de presentar un programa de gobierno, la homogeneización territorial de los municipios, y la aplicación de la hacienda municipal, quedando redactada en los siguientes términos: (158)

"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, conforme a las bases siguientes:

Primera.- Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa. Ni las Legislaturas ni los Gobernadores de los Estados o Territorios calificarán las elecciones municipales. Esta atribución corresponderá a una Comisión -- Electoral Municipal integrada por un representante de cada uno de los partidos nacionales y de los partidos locales registrados contra tres años de anterioridad a las elecciones, que se encargará de -- formular el padrón de los ciudadanos.

Los Ayuntamientos se integrarán con el número de regidores, electos sin especificación de cargos, que determine un decreto del cabildo, según las necesidades de cada Municipio. El partido que haya logrado mayoría de votos para sus candidatos, tendrá -- derecho a la mayoría de los regidores. El resto se escogerá por -- los otros partidos según el número de votos que hayan recibido sus respectivos candidatos.

En los Municipios en los que la mayoría de la población -- hable comunemente alguna de las lenguas indígenas, las elecciones -- tendrán el carácter de plebiscito, en el cual deberá participar, -- para ser válido, por lo menos el cincuenta por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón. Será convocado por la Comisión -- Electoral Municipal, y su resultado será inapelable. La misma Comisión Electoral Municipal hará cumplir y, en caso necesario, a -- petición suya, el Gobernador del Estado o Territorio.

Los regidores nombrarán al Presidente Municipal que -- podrá ser removido en su comisión por el voto de las dos terceras -- partes de los miembros del Ayuntamiento. Designarán también a los funcionarios y jueces municipales.

Los presidentes y los regidores de los Ayuntamientos -- no podrán ser reelectos para el período inmediato, y durarán tres -- años en sus funciones. Se excluyen de esta disposición los suplentes que no hayan estado en ejercicio.

“(158) - Los Derechos del Pueblo Mexicano, (México a través de sus Constituciones), Tomo VIII, Op. Cit., pp. 435 a 437.
- Sayeg Helú, Jorge, Federalismo y Municipalismo Mexicanos, Op. Cit., pp. 108 a 111.

Se reconoce a los ciudadanos de los Municipios el derecho de presentar iniciativas al Ayuntamiento para mejorar la Administración y los servicios públicos, debiendo recaer un acuerdo sobre cada petición, que se hará público. Se les reconoce también el derecho de revocar el mandato del Presidente Municipal, y de uno o varios de los regidores, o de todo el Ayuntamiento, por el incumplimiento evidente de sus obligaciones, su incapacidad notoria o su falta de probidad. Este derecho corresponderá a la mayoría de los ciudadanos inscritos en el padrón. Comprobada que sea, la Comisión Electoral Municipal declarará revocado el mandato de los funcionarios señalados en la demanda y convocará a elecciones para los puestos vacantes, siguiendo el procedimiento señalado en el segundo párrafo de esta base. Mientras se eligen, entrarán los suplentes a desempeñar los cargos.

Los Ayuntamientos formularán, inmediatamente después de instalados, el programa de su administración, incluyendo los presupuestos de ingresos y de egresos, especificando cada una de sus partidas. Para que el programa de gastos e inversiones se considere aprobado, será presentado al referéndum de los ciudadanos en la forma que determine el reglamento que será expedido por la Comisión Electoral Municipal. Tendrán también la obligación de publicar un informe mensual de sus egresos.

Segunda.- Con el fin de que los Municipios cuenten con los recursos necesarios para sostener y ampliar los servicios de su incumbencia, las Legislaturas de los Estados y los Gobernadores de los Territorios procederán de inmediato a revisar la división político-territorial de los Municipios, a fin de que éstos tengan una extensión geográfica que coincida con zonas económicamente homogéneas, y con una población de iguales características étnicas en el caso de las regiones de población indígena.

Los Ayuntamientos administrarán libremente su hacienda, la cual se formará con la mitad de los ingresos del Impuesto sobre predios rústicos y urbanos ubicados dentro del Municipio, con la parte que fije la Ley de todas las contribuciones que recaude el gobierno federal dentro de cada circunscripción municipal, y con los impuestos que no correspondan al gobierno del Estado. Este organizará, de acuerdo con un sistema técnico y justo, el catastro de las propiedades de los Municipios. Las cuotas que cobre el gobierno federal por los servicios públicos que haya establecido en el territorio de un Municipio, se fijarán de acuerdo con el Ayuntamiento. Ni el gobierno federal ni los gobiernos de los Estados podrán dispensar, a título de fomento a cualquiera actividad productiva o a los servicios públicos, los impuestos municipales.

Los Ayuntamientos no podrán gravar la entrada o la salida de mercancías dentro del territorio municipal, ni establecer alcabalas o dictar disposiciones que entorpezcan el desarrollo de la producción o del comercio.

Tercera.- Los Municipios tienen personalidad jurídica para todos los efectos legales. Corresponde al Ejecutivo Federal y a los Gobernadores de los Estados, el mando de la fuerza pública en los Municipios en donde residieren habitual o transitoriamente.

Los demás incisos del Artículo 115 conservarán su texto actual.

Proponemos también la adopción de un nuevo Artículo Transitorio de la Constitución, que será el siguiente: "Artículo 17. - Mientras se fijan los territorios de los Municipios según lo dispuesto en el primer párrafo de la base segunda del Artículo 115, - las Legislaturas de los Estados podrán agrupar a dos o más Municipios, que estarán a cargo de un solo Ayuntamiento, integrado con representantes, electos en plebiscito, de los Municipios afectados. En el caso de los Municipios de población indígena, se procurará agrupar a los que tengan el mismo idioma".

- La Fracción Parlamentaria del Partido Acción Nacional, - entre los que destacan Los Licenciados Guillermo Baeza Somellera, - Bernardo Bátiz Vázquez, Jorge Garabito Martínez y Francisco Peniche Bolio, el 28 de diciembre de 1970 presentó un proyecto de reformas a diferentes artículos constitucionales, entre ellos el Artículo 115.

En dicha reforma proponía la representación de las minorías en los ayuntamientos; el otorgamiento de facultades a los Municipios para aprobar sus estatutos, Reglamentos de Policía y Buen Gobierno; la Revocación del Ayuntamiento sólo será por sentencia judicial; la ampliación del espacio hacendario municipal; más facultades a los Municipios para adquirir y administrar bienes inmuebles; reconocer el derecho para que los ayuntamientos presenten iniciativas de ley y el establecimiento de una Ley de Responsabilidades para las Autoridades Federales y Estatales que atenten contra la autonomía municipal, y lo referente a los Gobernadores y las Legislaturas Locales que se trataban en el artículo 116 Constitucional. Dicho proyecto de reformas es el siguiente: (159)

"ARTICULO 115.- El Municipio Libre será la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, y se regirá por las reglas siguientes:

I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el Gobierno del Estado. Las Leyes Orgánicas Municipales reglamentarán la representación de las minorías en el Ayuntamiento y establecerán el régimen de Concejo Abierto para los municipios que tengan menos de dos mil habitantes;

II. A los Municipios se les reconoce personalidad jurídica para todos los efectos legales; y dentro de lo dispuesto por es

ta Constitución, la Constitución Local respectiva y las leyes orgánicas correspondientes, podrán aprobar y poner en vigor su propio Estatuto y reglamentos de policía y buen gobierno;

III. Corresponde a los Ayuntamientos el mando de las -- fuerzas públicas municipales dentro de su jurisdicción, salvo que dicho mando será ejercido por el Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados, directamente o a través del propio Municipio, en los lugares en que dichos Ejecutivos residan habitual o transi-- toriamente;

IV. Los ayuntamientos electos popularmente no podrán -- ser depuestos por las autoridades locales o federales si no media sentencia que así lo determine en la controversia que se plantee ante la autoridad judicial competente.

Los ayuntamientos que hayan sido depuestos en los térmi-- nos del párrafo anterior, serán sustituidos por los funcionarios-- municipales que designe el Gobernador de la entidad y durarán en su cargo el tiempo que al ayuntamiento depuesto le faltaba para -- concluir su ejercicio;

V. Los Municipios administrarán su hacienda con inde-- pendencia de las autoridades de los Estados. En todo caso corres-- ponderá a los Municipios:

1. Los productos y aprovechamientos de sus bienes pro-- pios.

2. Los derechos por la prestación de servicios públi-- cos municipales.

3. Los impuestos y derechos que la legislatura local-- les señale con carácter municipal exclusivo.

4. La percepción del impuesto territorial sobre los -- bienes ubicados dentro de su jurisdicción, en los términos de las bases que establezcan las legislaturas locales, bases que compren-- derán una participación al Estado, no mayor del 30% del importe -- del mismo impuesto.

5. Una participación de los impuestos federales y lo-- cales que se recaudan dentro de su jurisdicción o de fuentes de -- riqueza ubicadas en su territorio, participación que no será me-- nor del 5% de los primeros y del 20% de los segundos;

VI. Los Municipios podrán adquirir y administrar bie-- nes inmuebles y derechos reales sobre los mismos que estén desti-- nados directamente a sus fines, al beneficio de sus vecinos y al -- sostenimiento de sus servicios;

VII. Las leyes orgánicas del Municipio establecerán la-- publicidad, glosa y comprobación de las cuentas municipales, las-- condiciones para adquirir y disponer de los bienes propios y comu-- nes del Municipio y para el aprovechamiento y gravamen de los pro-- pios y los límites y condiciones de contratación de empréstitos -- municipales;

VIII. La Federación y los Estados señalarán en sus res-- pectivas leyes de ingresos y en sus presupuestos de egresos los -- impuestos en que tendrán participación los municipios y el monto-- de esa participación, que no podrá ser menor de la señalada en la -- fracción V;

IX. Los presidentes municipales, regidores y síndicos-- de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa,--

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

X. Los ayuntamientos tendrán derecho de presentar iniciativa de ley ante los Congresos Locales. Será forzoso oírlos para toda iniciativa de reformas o adiciones a la Constitución Local del Estado de su ubicación y sólo podrán considerarse aprobadas las reformas propuestas si se logra la conformidad de las dos terceras partes de los ayuntamientos constituidos legalmente en el Estado de que se trate;

XI. La Ley de Responsabilidades de los Empleados y Funcionarios de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los altos funcionarios de los Estados, establecerá las faltas o delitos oficiales en que tales funcionarios incurran por ataques a la autonomía municipal y la procedencia del juicio político en los términos del título cuarto de esta Constitución".

"ARTICULO 116. Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre constituido conforme al artículo anterior.

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

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

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

Nunca podrán ser electos para el período inmediato:

a) El gobernador substituto constitucional o el designado para concluir el período en casos de falta absoluta del constitucional, aún cuando tenga distinta denominación.

b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que bajo cualquier denominación supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo en la segunda mitad del período.

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

El número de representantes en las legislaturas de los

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

Los diputados a las Legislaturas de los Estados no po-- drán ser reelectos para el período inmediato. Los diputados su-- plentes podrán ser electos para el período inmediato con el carác-- ter de propietarios, siempre que no hayan estado en ejercicio; pe-- ro los diputados propietarios no podrán ser electos para el perí-- do inmediato con el carácter de suplentes.

Los Estados podrán arreglar entre sí, por convenios, -- sus respectivos límites, pero no se llevarán a efecto esos arre-- glos sin la aprobación del Congreso de la Unión".

- Los diputados Luis P. Porte Petit Moreno, David Jiménez González y Miguel Angel Camposeco, presentaron un proyecto de re-- forma constitucional a la fracción II del Artículo 115, en donde-- se detallaba la formación de la Hacienda Municipal, con el propó-- sito de lograr la autonomía económica del Municipio. El texto de dicho proyecto de reforma es el siguiente: (160)

"ARTICULO 115. Los Estados adoptarán para su régimen - interior la forma de gobierno republicano, representativo, popu-- lar, teniendo como base de su división territorial y de su organi-- zación política y administrativa el Municipio Libre, conforme a - las bases siguientes:

I.

II. Los municipios administrarán libremente su hacienda municipal, la cual se formará de los impuestos prediales, de los-- que se causen por uso, enajenación o aprovechamiento del suelo, - sobre comercio ambulante y mercados, sobre espectáculos públicos-- y diversiones, de los derechos, productos y aprovechamientos. -- Las Legislaturas de los Estados dictarán las disposiciones neces-- rias para asegurar que los ingresos municipales sean suficientes-- para satisfacer las necesidades del municipio.

La Federación y los Estados, de conformidad con las le-- yes correspondientes, deberán fijar participaciones en impuestos-- federales y estatales respectivamente, a fin de apoyar y fortale-- cer la hacienda de los municipios".

- Por último, el 17 de diciembre de 1981, los Congresos - de Michoacán y del Estado de México, propusieron la adición a la-- fracción VI del Artículo 115 Constitucional, por la cual se facul-- ta a las Legislaturas Locales para expedir las leyes que regulen

"(160) Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Año III, Tomo III, - No. 41, México, D.F., 17 de diciembre de 1981, op. 6 a 8.

las relaciones de trabajo entre los trabajadores tanto del Estado, como de los Municipios. El texto de la adición es el siguiente: (161)

"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.

II.

III.

IV.

V.

VI. Las Legislaturas de los Estados expedirán las leyes que regulen las relaciones de trabajo entre los trabajadores y los Poderes Locales y municipales".

Por lo anterior, solicitamos de ese honorable Congreso aceptar por presentada la iniciativa señalada, para sujetarla a los trámites legislativos que establece la Ley".

"(161) Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Año III, Tomo III, - No. 41, México, D.F., 17 de diciembre de 1981, pp. 8 y 9.

V. EL NUEVO ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL Y LA REFORMA MUNICIPAL.

1. Los Pronunciamientos del Lic. Miguel de la Madrid - Hurtado, como candidato a la Presidencia de la República, por el P.R.I.

El 11 de octubre de 1981, el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, es postulado por el P.R.I., como candidato a la Presidencia de la República. De esta fecha hasta el 31 de mayo de -- 1982, lleva a cabo su campaña electoral, en donde recorre todos los Estados de la República, para la elaboración del Programa de Gobierno 1982-1988. La consulta popular, como innovación de su campaña presidencial, debe ser pauta del ejercicio cotidiano, es un instrumento de análisis de los problemas nacionales, de los planteamientos de las sugerencias del seguimiento y el juicio sobre la forma en que se desarrollan los programas de gobierno.

La consulta popular es un foro abierto a la voz franca y al análisis objetivo de nuestros problemas, en donde se escuchan las voces auténticamente populares, las de los expertos de la materia, de los técnicos y la de los responsables de los procesos. Por ello, la consulta popular tiene como fundamento, la demanda de las grandes mayorías, pero también, responsablemente, la articulación de dichas demandas para transformarlas en programas de gobierno.

Por lo que hace al Municipio, se realizaron 63 reuniones denominadas "Consulta Popular sobre el Fortalecimiento Municipal", entre preparatorias, estatales, regionales y nacionales, en las que participaron los ciudadanos, los presidentes y funcionarios municipales, representantes de los medios de comunicación, abogados, economistas, administradores Públicos y diversos especialistas, los cuales presentaron cerca de 600 Ponencias.

"Todo estado enfrenta, en la época contemporánea, el problema del distanciamiento entre autoridad y la población, problema que adquiere nuevas dimensiones al aumentar la densidad demográfica y al concentrarse los habitantes en las grandes

ciudades. Esta distancia entre ciudadano y autoridad, que provoca, inclusive, miedo y desconfianza, es un fenómeno que debemos destacar. La autoridad -el poder político- se ha establecido para asegurar libertad; para respetar la dignidad de - todos los ciudadanos y desde luego, para establecer un orden - social, económico y político, fundado en el orden jurídico, -- que da certidumbre y tranquilidad.

Estos fenómenos que se dan en el estado contemporá-- neo, que no son exclusivos de México, sino propios de las orga-- nizaciones políticas de nuestro tiempo, nos hacen ver la necesi-- dad de fortalecer el nivel municipal de gobierno" (162)

"El Municipio es la escuela de democracia; el unicipio permite mayor cercanía de la población con su gobierno; -- permite descentralizar los esfuerzos del desarrollo nacional;-- es en fin, tal como el Constituyente lo señalaba, el peldaño - básico de la democracia mexicana que queremos construir". (163)

"Hemos de dar un paso firme y enérgico para fortale-- cer la vida del Municipio Mexicano, para hacer realidad el Ar-- tículo 115 de la Constitución, que establece que el Municipio-- es la base de nuestra organización política y de nuestra orga-- nización administrativa". (164)

Por lo que Miguel de la Madrid (165), afirmaba: "Es-- tas reuniones de consulta popular para el fortalecimiento muni cipal están constituyendo una innovación importante en la cam-- paña electoral. Aquí podemos tocar con mayor concreción los - problemas nacionales. Aquí podemos apreciar cuán diversos son

"(162) De la Madrid Hurtado, Miguel, "La Campaña Presidencial", Décima Quinta Etapa, Reunión de Consulta Popular para el Fortalecimiento Municipal en Tlaltizapán, Morelos, 3 de mayo de 1982, Edición P.R.I., -- Núm. 18, México, D. F., 1982, p. 420.

"(163) De la Madrid Hurtado, Miguel, "La Campaña Presidencial" Primera -- Etapa, Recepción Popular en Tlaquepaque, Jal., 18 de octubre de - 1981, Edición P.R.I., Núm. 2, México, D.F., 1982, 2º Edición, pp. 297 y 298.

"(164) De la Madrid Hurtado, Miguel, "La Campaña Presidencial" Tercera -- Etapa, Recepción Popular en Doctor González, N.L., 5 de noviembre - de 1981, Edición P.R.I., Núm. 4, México, D.F., 1981, p. 163.

"(165) De la Madrid Hurtado, Miguel "La Campaña Presidencial", Tercera Eta-- pa, Reunión de Consulta Popular para el Fortalecimiento Municipal, - en el Estado de Puebla, 21 de diciembre de 1981, Edición P.R.I., Núm. 6, México, D.F., 1982, p. 58.

estos problemas, como diverso es el país. Y esta diversidad, que se manifiesta en un vigoroso sentido regionalista, la debemos convertir en un sistema de trabajo regionalista.

Y el sistema no hay que buscarlo o inventarlo: es el sistema federal y el Municipio Libre, instituciones que la Revolución Mexicana consagró en la Constitución de 1917.

Pero hay que confesar que si alguna de las Instituciones Revolucionarias se nos han quedado rezagadas en nuestra organización política, es la Institución Municipal".

Por lo que hace a la revisión del Artículo 115 Constitucional, el Lic. Miguel de la Madrid ⁽¹⁶⁶⁾, aseveraba que:

"Coincido en que la descentralización de la vida nacional no es un mero problema político de administración pública; que no basta revisar las estructuras jurídicas, sino que es necesario examinar otros aspectos que conduzcan al fin que perseguimos. Desde luego es muy probable -me inclino a creerlo así-, que nos veamos ante la necesidad de promover cambios de tipo legislativo, incluyendo algunas reformas a la Constitución General de la República -por ejemplo, de su Artículo 115- y de los Estados, y a las Leyes Orgánicas Municipales, materia que es competencia de las Legislaturas Locales".

"La legislación municipal requiere de una revisión a fondo. He oído opiniones de que es necesario, inclusive, revisar el texto del propio Artículo 115 de la Constitución. Debemos determinar cuáles son las atribuciones del Municipio y, además, cuáles son sus recursos y su forma de organización para atender las responsabilidades que se señalen" (167)

"Si queremos ser en realidad federalistas, tenemos que asumir la responsabilidad a nivel de cada uno de los Estados de la Federación. No niego con esto la posibilidad de que tenemos que ha

"(166) De la Madrid Hurtado, Miguel, "La Campaña Presidencial", Novena Etapa "Reunión de Consulta Popular para el Fortalecimiento Municipal", en Macuspana, Tabasco, el 14 de febrero de 1982, Edición PRI, Núm. 12, México, D.F., 1982, p. 267

"(167) De la Madrid Hurtado, Miguel, "La Campaña Presidencial", Décima Segunda Etapa "Reunión de Consulta Popular para el Fortalecimiento Municipal", en Tampico, Tamps., el 21 de marzo de 1982, Edición PRI, Núm. 15, México, D.F., - 1982, p. 264.

cer un ajuste al Artículo 115 de la Constitución General de la República. Han habido respuestas en este sentido en otras reuniones sobre fortalecimiento municipal.

"Me pronuncio porque el Gobierno de la Federación no sea el que determine el destino del municipalismo, sino que establezcamos algunas bases fundamentales, en todo caso y si así corresponde, a nivel federal, pero que el manejo concreto del municipalismo sea competencia de cada uno de los Estados" (168)

Sobre la diversidad de las características de los Municipios del país y de cada uno de los Estados de la Federación, - el Lic. Miguel de la Madrid (169), afirmaba:

"Por eso en esta campaña política, hemos querido darle una atención destacada al análisis de la compleja problemática de nuestros Municipios; porque no podemos hacer generalizaciones - que no existen en la realidad; porque es muy diferente hablar de - cada uno de los Municipios. No digo de México, sino incluso de -- una misma entidad federativa. Sus características demográficas, - sus elementos económicos y sociales, hacen que los problemas de -- los Municipios mexicanos resulten diversos".

"Tenemos que hacer una tipificación de los Municipios del país y de acuerdo con las categorías que arrojen los estudios correspondientes, plantear estrategias, a efecto de llevar adelante un verdadero programa de fortalecimiento municipal. La directriz política la tenemos bien clara en el Artículo 115 de la Constitución General de la República, que ha pasado a ser postulado. - Este es uno de los artículos cuya aplicación está en un grado de - rezago mayor, a pesar de ser un punto programático constitucional, que amerita un amplio y fecundo desarrollo"

"Hemos señalado, sin embargo, que la realidad municipal es muy distinta en cada una de las entidades federativas, y de

"(168) De la Madrid Hurtado, Miguel, "La Campaña Presidencial", Décima Tercera Etapa, Reunión de Consulta Popular para el Fortalecimiento Municipal, en - Oaxaca, Oax., el 5 de abril de 1982, Edición PRI, Núm. 16, México, D.F., - 1982, pp. 393 a 398.

"(169) De la Madrid Hurtado, Miguel, "La Campaña Presidencial", Sexta Etapa, Reunión de Consulta Popular para el Fortalecimiento Municipal en San Cristóbal - de las Casas, Chis., el 6 de enero de 1982, Edición PRI, Núm. 9, México, D. F., 1982, pp. 145 a 148.

bemos evitar el riesgo de incurrir en generalizaciones excesivas que no nos llevan a soluciones eficaces y concretas de la organización municipal .

"Me parece que es un acierto la clasificación que se ha hecho entre Municipios urbanos y Municipios rurales. No hay duda que los problemas son bien diferentes, según se trate de uno de otra categoría, aún dentro de los Municipios urbanos y dentro de los Municipios rurales también. El diverso nivel de desarrollo socioeconómico seguramente nos permitirá apreciar la diferencia entre los problemas por tamaño y por grado de desarrollo de ambas categorías municipales" (170)

"Es necesario no incurrir en generalizaciones sobre los problemas del Municipio Mexicano. Es bien diferente la problemática que enfrenta un Municipio urbano industrial y altamente poblado, a un Municipio con baja densidad demográfica, cuya actividad principal es la agricultura .

"Nuestro país, en la medida que se ha desarrollado, se ha vuelto más denso y, también, más complejo. No sólo tenemos que lidiar con los problemas ancestrales que todavía representan obstáculos para nuestro proceso de modernización; sino que, con motivo del desarrollo, nos han estado apareciendo nuevos problemas, como son: urbanización concentrada, deterioro ecológico e incapacidad financiera y, a veces, técnica y administrativa para afrontar estos fenómenos que se han producido en el país a un ritmo vertiginoso .

"Es cierto que está a prueba nuestra capacidad de -- adopción, pero también debemos reconocer que históricamente el -- pueblo mexicano ha demostrado capacidad de adaptación; hay prueba de capacidad de la sociedad mexicana para hacer frente a estos retos" (171)

"(170) De la Madrid Hurtado, Miguel, "La Campaña Presidencial", Cuarta Etapa, Reunión de Consulta Popular para el Fortalecimiento Municipal, en Gómez-Palacio, Dgo., el 5 de diciembre de 1981, Edición PRI, Núm.7, México; - D.F., 1982, pp. 463 a 467.

"(171) De la Madrid Hurtado, Miguel, "La Campaña Presidencial", Décima Quinta Etapa, Reunión de Consulta Popular para el Fortalecimiento Municipal en Zumpango, Estado de México, el 27 de abril de 1982, Edición PRI, Núm.-18, México, D.F., 1982, pp. 263 a 265.

"La heterogeneidad es la característica sobresaliente del fenómeno municipal, como lo es en general de la Nación Mexicana. No podemos, si queremos ser veraces, incurrir en generalizaciones absurdas. Debemos tener más respecto a la diversidad, a la heterogeneidad de nuestro país".

"Desde el punto de vista administrativo, también los Municipios son muy diferentes y, desde luego, su capacidad está en relación directa con la potencialidad económica y la integración social de las comunidades municipales. Ello nos debe llevar a una política de fortalecimiento municipal diferenciada, como -- aquí se ha postulado" (:172)

"La definición de las atribuciones municipales deberá considerar la heterogeneidad del Municipio Mexicano. Es indispensable clasificar a los Municipios para identificar sus diversas características. En la consulta popular se han expuesto las grandes en tamaño, población y recursos de todo tipo, incluyendo financieros, grado de desarrollo, estado que guarda su administración y nivel de los servicios que cada uno de ellos presta".

"La mayoría de las entidades están integradas por Municipios de todas las categorías, lo que nos obligará a modular las políticas y programas de fortalecimiento de acuerdo a los grupos correspondientes".

"Determinaremos los servicios y funciones naturales que debe corresponder al Gobierno Municipal y se reestructurarán los mecanismos y programas de apoyo para su fortalecimiento y capacitación, atendiendo a los diversos tipos de Municipios, distinguiendo desde luego los rurales, los urbanos y los metropolitanos" (173)

"(172) De la Madrid Hurtado, Miguel, "La Campaña Presidencial", Décima Séptima Etapa, Reunión Nacional de Consulta Popular para el Fortalecimiento Municipal, en León, Gto., el 25 de mayo de 1982, Edición PRI, Núm. , México, D.F., 1982, p. 303.

"(173) De la Madrid Hurtado, Miguel, "La Campaña Presidencial", Décima Sexta Etapa, Desayuno con Federación de Abogados de México, en el Distrito Federal, el 7 de mayo de 1982, Edición PRI, Núm. 19, México, D.F., pp. 16 a 18.

En base a los pronunciamientos antes citados, debemos resumir referente a las Consultas Populares para el Fortalecimiento Municipal, lo siguiente:

Se celebraron 68 Reuniones de la citada Consulta Popular, donde se presentaron cerca de 600 Ponencias, más aparte un estudio minucioso de cada uno de los 2,377 Municipios, así como la tipificación correspondiente de su problemática económica, política y social.

Ello permitió definir criterios para proponer políticas, organizaciones administrativas y fórmulas de fortalecimiento municipal que respeten tanto el interés general de la República, como la complejidad y el delicado equilibrio de nuestra República.

De la Consulta Popular a nivel nacional, que llevó a cabo en el Municipio de León, Guanajuato, el día 25 de mayo de 1982, se resumieron en 12 puntos las necesidades, de las cuales destacamos las más importantes:

1. La redistribución de competencias y de recursos económicos para lograr un mayor equilibrio entre las tres instancias del Gobierno Constitucional y que el Ayuntamiento sea una efectiva primera instancia de poder político popular y de atención a la ciudadanía, la generación, en consecuencia, de condiciones mínimas de organización y capacidad administrativa para cada tipo de municipio;

2. La creación de reservas territoriales para administrar los planos reguladores; el casco urbano; la zonificación; vialidad; densidad; uso del suelo; fraccionamientos sociales progresivos; reglamentos de construcción de vivienda y edificios y de policía y buen gobierno, esto deberá orientar congruentemente la expansión de pueblos y ciudades; ubicar acciones de la Federación y estados de acuerdo a criterios municipales y aprovechar la plusvalía que generan las obras del Gobierno, así como los beneficios de la comercialización de la tierra evitando la especulación.

Como fuente adicional de recursos, el Municipio podría operar parques de materiales de construcción para grupos de bajos ingresos;

3. La búsqueda de que sean los Municipios quienes ejecuten y administren los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, pavimentación, rastros, mercados, alumbrado, limpieza y seguridad pública, según capacidades y viabili-

dad económica; asimismo, la descentralización de la enseñanza -- elemental y básica y de los programas de educación para adultos;

4. Las modificaciones al Artículo 115 Constitucio-- nal y la formulación de una ley orgánica municipal tipo, para ha-- cer viables las propuestas de fortalecimiento económico y político de los Municipios, y ampliar las facultades hacia otros ámbi-- tos como los relativos a suelo urbano y vivienda;

5. El fortalecimiento de la Hacienda Municipal y de su capacidad administrativa, con medidas tales como concesiones -- para ejercer impuestos, derechos y productos derivados del suelo urbano y la municipalización del sistema catastral para que los -- Ayuntamientos administren el impuesto predial; la modificación, -- por tanto, del convenio fiscal de la Federación y la simplifica-- ción de la legislación fiscal de estados y municipios, así como -- el incremento de las participaciones federales y estatales;

6. El establecimiento del servicio civil y de pres-- taciones sociales para empleados municipales, a fin de evitar la-- restricción de expectativas de superación en el personal de las -- administraciones municipales y su consecuente ineficiencia;

7. La creación de mecanismos para que el Municipio-- forme parte efectiva del sistema nacional de planeación demográfi-- ca, a través, por ejemplo, de convenios de coordinación con la Fe-- deración y los estados, para no sólo mantenerlo informado, sino -- consultarlo y hacerlo participar en la programación, supervisión-- y, en su caso, ejecución de inversiones que en su territorio se -- hagan, como lo exige la Ley de Obras Públicas;

8. Los apoyos especiales de la Federación y los esta-- dos, convenidos en el CUC, a los grupos de Municipios ubicados en -- zonas prioritarias de carácter industrial, rural, comercial y tur--ístico, para evitar o corregir desequilibrios derivados de una -- rápida expansión económica o de rezagos intolerables, y

9. Los estudios para definir la fusión de Munici-- pios inviables y analizar la división de grandes Municipios en -- función de su población, su capacidad económica y administrativa-- y su problemática sociopolítica, deberá ser la propia comunidad -- y a partir de ellas las Legislaturas Locales las que determinen -- la reestructuración municipal.

2. Mensaje de Toma de Posesión como Presidente de los -- Estados Unidos Mexicanos. 1o. de diciembre de -- 1982. (174)

En su discurso asevera: "Gobernaré contra la crisis, pero también lo haré, simultáneamente, para instrumentar la plata

"(174) -Mensaje de Toma de Posesión del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, co-- mo Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 1o. de-- diciembre de 1982, Edición de la Secretaría de Gobernación, pp. 6 a 10. -- De la Madrid Hurtado, Miguel, Testimonio Político, Edición de la Pre-- sidencia de la República, Tomo I, 1982-1988, pp. 27 a 34.

forma sexenal que ordenó el electorado, al aprobar con su voto las siete tesis sintetizadoras, producto de la Consulta Popular. Haremos de cada una de ellas un haz de políticas efectivas para fincar, desde ahora, la sociedad definida por las mayorías nacionales. Estos compromisos de campaña orientarán la acción del gobierno y el trabajo del Sistema Nacional de Planeación Democrática".

"El tema municipal, en particular, se incluye en el punto relativo a la descentralización de la vida nacional, y desde luego, tiene que ver con el Municipio, los puntos del desarrollo de la planeación y la democratización integral".

Por lo que hace a democratización integral, se refería: "Estamos comprometidos a trabajar por la democratización integral que define nuestra Constitución. Fortaleceremos la división de poderes, el Federalismo y el Municipio Libre. Respetaremos el pluralismo y todas las formas de asociación política, y atenderemos a la opinión pública y a sus medios, en responsabilidad y libertad".

Por lo que hace a la "Descentralización de la vida nacional", aseveraba: "Impulsaremos la descentralización de la vida nacional. Es imposible concebir la vitalidad de la República sin la cabal participación de las entidades federativas, en la definición y ejecución de las tareas que exige el desarrollo nacional. - Lucharemos contra el centralismo que agobia e inhibe energía y acciones profundas".

"Avanzaremos en la consolidación del Municipio Libre, la autonomía política depende de la suficiencia económica. Iniciaremos reformas al Artículo 115 de la Constitución General de la República, proponiendo al Constituyente Permanente la asignación de fuentes de ingresos propios e intocables para los Municipios, con el fin de que puedan atender los servicios públicos que le son propios. Cumpliremos así una demanda generalizada en la consulta popular".

Por lo que toca a planeación democrática: "En los -- próximos días remitiré a este Honorable Congreso una Iniciativa-- de Ley, que defina el Sistema Nacional Democrático. Integramos con ella a nuestro sistema de economía mixta a las entidades federa-- tivas y a los Municipios, con el respeto a soberanías o intereses regionales, para fortalecer la acción conjunta de la Nación.-- Institucionalizaremos un proceso de Consulta Popular que adopte -- el plan a las cambiantes condiciones y establezca el cotejo permanente de los funcionarios públicos con la opinión de sus mandantes".

3. Análisis de la Iniciativa de Reformas y Adiciones - al Artículo 115 Constitucional.

La Constitución de 1917, fue elaborada por el Congreso Constituyente de 1916-1917, reunido en la Ciudad de Querétaro, en donde se sintetiza la experiencia política y constitucional -- del pueblo.

La Carta Magna fue promulgada el 5 de febrero de -- 1917 y entró en vigor el 10. de mayo del mismo año.

Nuestra Constitución ha alcanzado 68 años de vigencia. Ha sido modificada numerosas veces, en vías de reforma o de adición; pero después de reconocer que la Constitución se ha reformado para irse adecuando a la dinámica realidad de la Nación y, de esta manera, conservar el proyecto esencial que se escribió en -- Querétaro.

El Artículo 115 de la Constitución General de la República se ha reformado 8 veces. incluyendo la que hizo el Presidente de la República, Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, el 3 de febrero de 1983, de la siguiente manera:

Primera.-	20 de agosto de 1928.	Se modificó el Artículo 115 - Constitucional.
Segunda.-	29 de abril de 1933.	Se modificó el Artículo 115 - Constitucional.
Tercera.-	8 de enero de 1943	Se modificó la fracción III - del Artículo 115 Constitucional
Cuarta.-	12 de febrero de 1947	Adición a la fracción I de dicho Artículo 115 Constitucional
Quinta	17 de octubre de 1953	Se modifica la fracción I del Artículo 115 Constitucional

- Sexta.- 6 de febrero de 1976 Se adiciona el Artículo 115 - Constitucional, con las fracciones IV y V.
- Séptima.- 6 de diciembre 1977. Se adiciona la fracción III -- del Artículo 115 Constitucional
- Octava.- 3 de febrero de 1983 Se reforma y adiciona el Artículo 115 Constitucional, para quedar en 10 fracciones.

Cada una de estas reformas, son explicadas en el Capítulo V, inciso 2, de este trabajo.

Durante la campaña electoral del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, fue claro el reclamo del pueblo para que se procediera a una verdadera descentralización de la vida nacional y al fortalecimiento de la vida republicana. Mediante el perfeccionamiento de nuestro sistema federal que refuerce la capacidad política, económica, jurídica y social de los gobiernos de los estados, e impulse y dé vigor y libertad a la institución del Municipio, como célula de la organización política y administrativa de los estados.

De la Exposición de Motivos de la Iniciativa Presidencial, referente al Artículo 115 Constitucional, en donde se asienta y justifica las reformas y adiciones al citado precepto constitucional: "Recogimos en este sentido las inquietudes vertidas por los Constituyentes de 1917 y de algún modo pretendemos revitalizar las ideas que afloraron en ese histórico foro nacional a la luz de las vigorosas intervenciones de Heriberto Jara e Hilario Medina, para robustecer y lograr, en la realidad política mexicana, el Municipio Libre".

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

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

Por lo que hace a la reestructuración del Artículo 115 Constitucional, en la Exposición de Motivos de la citada Iniciativa Presidencial, se afirmaba: "En principio se ponderó la idea de contener en un precepto de la Constitución, lo relativo a las bases mínimas de la estructura municipal, y en otro las relativas a los estados, pero la convicción que nos aporta la tradición del Constituyente de 1917 y el peso histórico del Artículo 115 sugirió la determinación que dicho artículo siga manteniendo en lo general su fórmula originaria, solamente reestructurándolo por fracciones, para que por razones de técnica legislativa, a través de unas se regulen por una parte las normas del Municipio Libre y por la otra, las de los estados o entidades federativas.

En el precepto se consignan aquellos principios que deban ser comunes como reglas básicas a todos los Municipios del país. En congruencia con el principio constitucional de los regímenes internos de los estados, se deja la regulación de las comunidades municipales a las constituciones y leyes locales, para que en éstas se contengan las normas que correspondan a las particularidades geográficas, etnográficas, demográficas y económicas que sean propias de cada una de las entidades federativas".

Esto viene a ser el prelude para la presentación de dicha iniciativa de Reformas y Adiciones al Artículo 115 Constitu

cional, mediante la cual se pretende lograr la autosuficiencia financiera y la libertad política de los Municipios.

Es importante transcribir la Iniciativa de Decreto - que Reforma y Adiciona el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos: ⁽¹⁷⁵⁾

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

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

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

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

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. Si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las Legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los períodos respectivos.

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

⁽¹⁷⁵⁾ -Proceso Legislativo de la Iniciativa Presidencial de Reformas y Adiciones al Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Edición LII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México, D.F., pp. 19 a 24.

-De la Madrid H., Miguel, El Marco Legislativo para el Cambio, Diciembre 1982, Núm. 3, Edición Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, México, D.F., pp. 15 a 29.

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

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

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

- a) Agua potable y alcantarillado;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia;
- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastro;
- g) Calles, parques y jardines;
- h) Seguridad pública y tránsito, e
- i) Las 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 correspondan.

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

- 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 mis-

mas. 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 Municipios y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

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

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

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

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

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

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

Nunca podrán ser electos para el período inmediato;

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

b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquiera denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del período.

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

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

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

IX. Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus servidores se regirán por las leyes que con base en sus Constituciones expidan sus Legislaturas, tendientes al otorgamiento y garantía de los derechos mínimos de éstos, a la implantación de sistemas de servicio público de carrera, el acceso a la función pública, la estabilidad en el empleo, la protección al salario, la seguridad social y las normas que garanticen la eficacia en sus labores así como la solución jurisdiccional de controversias.

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

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

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

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

TRANSITORIOS

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

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

cales, respectivamente, para proveer al debido cumplimiento de -- las bases que se contienen en el mismo. Las contribuciones locales y las participaciones a que se refieren los incisos a) al c)- de la fracción IV, se percibirán por los Municipios a partir del 1.º de enero de 1984".

La iniciativa propone regular los procedimientos para la suspensión y desaparición de Ayuntamientos, y para la suspensión o revocación de sus miembros. Se dispone la asignación de fuentes propias de ingresos para que los Municipios puedan - atender los servicios públicos que les corresponden, modernizar su administración, implantar sistemas para la planeación democrática de su desarrollo, y fortalecer y consolidar la democratización de sus procesos electorales y distribuir mas racional y equi libradamente las competencias entre los tres niveles de gobierno; es decir, Federación, Estados y Municipios.

Además, se reafirmó la personalidad jurídica que los Municipios poseen; se contempla la facultad de que ellos mismos - doten sus bandos de policía y buen gobierno, además de sus reglamentos y disposiciones administrativas de observancia general, -- dentro de sus respectivas jurisdicciones, de acuerdo con las bases normativas que a este respecto establezcan las Legislaturas de los Estados; se determinan los servicios públicos que quedan a cargo del Municipio, pudiendo prestarlos cuando fuere necesario, - y quedando facultados para coordinarse y asociarse varios Municipios de un mismo Estado para la mas eficaz prestación de dichos - servicios.

Por lo que hace a la autosuficiencia financiera, la - Iniciativa ratifica la administración libre de su hacienda y, además, de los ingresos por los rendimientos de sus bienes y los que acuerden las Legislaturas Locales, señala a los Municipios los in gresos provenientes de las contribuciones sobre la propiedad inmo biliaria, la parte correspondiente de las participaciones federales y los ingresos que provienen de los servicios públicos.

En la Iniciativa se señala que los Municipios, de -- acuerdo a lo que disponen las leyes, intervienen, junto con la Fe deración y los Estados, en los planes de desarrollo urbano municí pal, creación de reservas territoriales, utilización del suelo, re

gularización de la tenencia de la tierra y creación de reservas ecológicas.

Por lo que hace a la autonomía política, se suprimió el mínimo de población que un Municipio debe tener para la integración del Ayuntamiento, mediante el principio de representación proporcional. Esto constituye un explícito reconocimiento a la plena conciencia política de los habitantes del Municipio que como forma primaria de organización social, hace posible el desarrollo de la estructura democrática.

En el mismo orden de ideas, se señala la obligación de regular las relaciones de trabajo entre los Estados, Municipios y sus trabajadores, de acuerdo a las leyes que expidan las Legislaturas Locales, apegándose a las disposiciones consagradas en el Artículo 123 de la Constitución General de la República.

Por último, en un afán de evitar la centralización y propiciar la descentralización de los recursos, se contempló -- dentro del esquema de las reformas, la facultad de que la Federación y los Estados realicen convenios para que éstos lleven a cabo las obras y prestación de servicios públicos que correspondan a la Federación, cuando se considere necesario. Igualmente, los Estados y los Municipios celebrarán convenios para que éstos efectúen las funciones que correspondan a los primeros en su jurisdicción.

4. El Proceso Legislativo de la Iniciativa Presidencial del Artículo 115 Constitucional, en el H. Congreso de la Unión.
 - a) En la H. Cámara de Senadores de la República.
 1. Dictamen
 2. Debate
 - b) En la H. Cámara de Diputados
 1. Dictamen
 2. Debate
 3. Las Tesis Sustentadas de los Partidos Políticos, en la Cámara de Diputados.

a). El Proceso Legislativo principia con la Iniciativa de Reformas y Adiciones al Artículo 115 Constitucional, que presentó el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, Titular del Poder Ejecutivo, con fundamento en la fracción I del Artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dicha Iniciativa fue enviada a la H. Cámara de Senadores, como Cámara de Origen, el día 8 de diciembre de 1982.

El 20 de diciembre de 1982 compareció ante la Asambleable de la H. Cámara de Senadores, el Lic. Manuel Bartlett Díaz, Secretario de Gobernación, para informar sobre la extensión y alcances de la Iniciativa de Reformas y Adiciones al Artículo 115 Constitucional, promovida por el Presidente de la República, Lic. Miguel de la Madrid Hurtado.

Señalaba el C. Secretario de Gobernación, Lic. Manuel Bartlett Díaz ⁽¹⁷⁶⁾ que: "Esta Iniciativa se funda en el resultado de la Consulta Popular que alimentó la Campaña Presidencial; en Materia Municipal se realizaron 63 reuniones, entre preparatorias, estatales, regionales y nacionales, en las que ciudadanos, presidentes y funcionarios municipales, representantes de los medios de comunicación, abogados, economistas, administradores públicos y diversos especialistas, presentaron cerca de 600 Ponencias. Merced a este trabajo sin precedente, se definió un catálogo de medidas para promover el fortalecimiento municipal; para democratizar los sistemas y procesos políticos del municipio y para planear su desarrollo, mejorar sus finanzas, implantar sistemas modernos de administración, y distribuir mejor las competencias entre Federación, Estados y Municipios. Precisadas las expectativas, el Ejecutivo las atiende con puntualidad democrática".

"Nuestra Constitución, al estructurar el Pacto Federal, define los ámbitos de los niveles de gobierno y establecer por tanto las bases de la vida municipal. La definición de es-

"(176) -Bartlett Díaz, Manuel, Comparecencia como Secretario de Gobernación, para informar sobre la extensión y alcances de la iniciativa de Reformas y Adiciones al Artículo 115 Constitucional, promovida por el C. Presidente de la República, Senado de la República, II-Legislatura, México, 1982, pp. 6 a 8.
-Democratización Integral; Reforma Municipal, Documento I, 1982-1983, Edición de la Secretaría de Gobernación, México, D.F., 1983, pp. 54 y 56.

ta última se dio en una de las grandes deliberaciones del Congreso Constituyente de 1916-1917. El Municipio Libre, bandera de la Revolución, quedó consagrado como forma jurídica pero su realización como forma de vida ha tenido que irse afirmando en el curso de la lucha del pueblo mexicano por lograr su desarrollo social y económico, indispensable para consolidar el pleno desarrollo político".

"Nuestra Constitución ha sido el gran instrumento que el pueblo se ha dado para su propia transformación. En ella su peramos el modelo de un derecho estático. Además de satisfacer inquietudes vigentes, la Constitución ofrece opciones de cambio. En este marco se inscribe la Iniciativa de Reforma Constitucional que hoy analizamos. Reformar la Constitución para reformar las estructuras municipales, con los claros objetivos de democratización integral y descentralización de la vida nacional".

"Por eso el Constituyente Permanente puede ampliar legítimamente las bases de la estructura y funciones del Gobierno Municipal, y hacerlo precisamente para instituir mayores garantías para la realización final del objetivo supremo del Municipio Libre".

Referente a la fracción I del Artículo 115 Constitucional, el Secretario de Gobernación, Lic. Manuel Bartlett - - Díaz (177), afirmaba que: "la iniciativa propone regular los procedimientos para la suspensión y desaparición de Ayuntamientos, y para la suspensión o revocación de sus miembros. Debe -- quedar claro que esos procedimientos están consignados en la mayor parte de las constituciones locales, para responder a fenómenos reales que se han dado en todo sistema político y han de ser regulados. Lo que la iniciativa persigue es establecer uniformidad en los criterios aplicables y superar aspectos incompatibles con la naturaleza de un estado democrático de derecho".

"El panorama actual ofrece un mosaico de posibilidades y procedimientos para suspender o declarar desaparecidos --

"(177) -Bartlett Díaz, Manuel, Comparecencia del Secretario de Gobernación, Op. Cit., pp. 9 y 10.
-Democratización Integral; Reforma Municipal, Op. Cit., pp. 56 a 58.

los Ayuntamientos, e incluso para la suspensión de sus miembros, que desborda lo que sería estrictamente recomendable y que, en ocasiones, ignora principios como la garantía de audiencia".

"En términos generales puede decirse que, en cuanto a los procedimientos y autoridades competentes para alcanzar los efectos apuntados, algunas constituciones facultan a las legislaturas para tomar las decisiones correspondientes, en tanto -- que otras hacen que la responsabilidad sea compartida con el -- ejecutivo local. Se llega al caso de un precepto constitucional local que permite que el gobernador "soberana y discrecionalmente" designe a los Ayuntamientos provisionales".

"Por lo que hace a las causas de ese procedimiento excepcional, se encuentra también que las diversas constituciones, prevén aspectos muy variados. Por otra parte, no siempre se -- distinguen con precisión las hipótesis de la suspensión y desaparición de los Ayuntamientos, ni de la suspensión o revocación de sus miembros".

"Este panorama permite apreciar las razones por las -- que conviene que la Constitución Federal establezca las bases -- que deberán aplicarse para la mayor seguridad jurídica de los -- gobernados y de sus representantes. De ahí que, en los párra-- fos tercero y cuarto que se propone adicionar a la fracción I -- se introduzcan, para los casos mencionados, criterios homogé-- neos de competencia, quórum, garantía de audiencia y participación de los suplentes".

"En un sistema jurídico no son admisibles los vacíos -- de poder. El legislador está obligado a prever las contingen-- cias susceptibles de afectar la marcha normal de las institucio-- nes y proveer los mecanismos adecuados para tales casos. En la vida de un estado democrático las situaciones de excepción tam-- bién se deben resolver por la ley".

"En esta materia debe tenerse en cuenta que las legis-- laturas de los estados, a las que confiere autoridad para pro-- nunciarse en los casos excepcionales previstos, son órganos de-- integración plural, y que los concejos municipales deberán es--

tar integrados, siempre, por los vecinos del municipio. Hay que recordar que la democracia no se protege con omisiones, se asegura con definiciones".

La reforma se ocupa de las situaciones, que ya se daban en la práctica, cuando se trata de justificar la inclusión - en la Constitución General de la República, la figura de la desaparición de los poderes municipales.

Se busca fijar requisitos y procedimientos para que -- las Legislaturas de los Estados puedan intervenir sobre los poderes municipales.

Por lo que toca a la fracción II de dicho ordenamiento, el Secretario de Gobernación, Lic. Manuel Bartlett Díaz ⁽¹⁷⁸⁾, explicaba que: "El texto propuesto ratifica, en primer término, el principio constitucional de la personalidad jurídica de los Municipios. Además, incorpora a la Carta Magna el manejo de su patrimonio conforme a la ley, evitándose de este modo interpretaciones incorrectas que se han dado en nuestra práctica institucional, incluso en el orden judicial, donde se ha puesto en tela de juicio, al no estar consignada en el texto constitucional, la capacidad jurídica del Municipio para ejercer actos de dominio sobre su patrimonio".

"La Autonomía Municipal es instancia de descentralización política, económica y administrativa, que guarda vínculos - de coordinación con el estado, fundados en bases locales y en la Constitución Federal. Ese es el sentido del federalismo que permite la unidad en la diversidad. Así como la Federación estableció bases para delimitar las competencias locales, las legislaturas de los estados, en el marco de la Ley Fundamental, establecen las bases que aseguren una auténtica Autonomía Municipal".

En este sentido de protección del ámbito municipal, la iniciativa preceptúa con toda claridad que los Ayuntamientos estarán facultados, de acuerdo con las bases normativas que emanen de las legislaturas de los estados, para expedir "los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus res-

"(178) -Bartlett Díaz, Manuel, Comparecencia del Secretario de Gobernación, - Op. Cit., pp. 10 y 11.
-Democratización Integral, Reforma Municipal, Op. Cit., pp. 58 y 59.

pectivas jurisdicciones".

"Esta adición responde a la necesidad de establecer un marco regulador del desarrollo normativo de los Ayuntamientos, - dado que en la práctica se dan diversas circunstancias: estados- que no establecen base de coherencia para la reglamentación muni- cipal y otras que determinan que la legislatura local deberá - - aprobar los bandos o reglamentos administrativos de los Ayunta- mientos, lo cual vulnera la Autonomía Municipal al restringir -- una facultad consustancial a su personalidad jurídica prevista - en la Constitución Federal".

"Es conveniente detallar, que la facultad asignada al Municipio por el texto de la iniciativa, se refiere a la expedición de bandos de policía y reglamentos administrativos. Cabe -- subrayar que el reglamento, en sentido estricto, es un cuerpo -- normativo expedido por la autoridad administrativa para dar ba- ses explícitas respecto a la aplicación o ejecución de una ley; - es decir, presupone la preexistencia de una ley, la cual detalla y delimita. En el caso que nos ocupa, los reglamentos de los -- Ayuntamientos no pormenorizan una ley, son reglamentos autónomos que norman por sí mismos determinadas relaciones o actividades - del ámbito municipal. Sin embargo, en razón de la necesaria re- gulación para la unidad de las entidades y el establecimiento de bases que asignen garantías mínimas, se preceptúa que una ley ge- neral enmarque la expedición de los reglamentos municipales. Así se salvaguarda esta facultad municipal con base en criterios ge- nerales que aseguren los objetivos democráticos, económicos y so- ciales que demanda la nación."

La reforma, en el mismo orden de ideas, reitera que el Municipio goza de una muy recia personalidad jurídica; les atribuye la facultad para que, en base a las respectivas leyes, puedan expedir bandos de policía y buen gobierno, así como los re- - glamentos, circulares y disposiciones administrativas de obser- - vancia general, dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Por vez primera en nuestra evolución constitucional, - se habla de los servicios públicos que deben de prestar los Muni

cipios, ya que por tratarse de servicios generales o indispensables, se establecen como algo común, como una obligación común de todos y cada uno de los Municipios.

El Secretario de Gobernación, Lic. Manuel Bartlett -- Dfaz ⁽¹⁷⁹⁾, afirmaba, referente a la fracción III, que: "Una laguna de nuestra Constitución Política es la indefinición de los servicios públicos que corresponde prestar a los Municipios. La falta de precisión en torno a cuáles servicios deben correr a su cargo, impide la delimitación necesaria de las respectivas esferas de competencia. Esa falta de precisión, aunada a la -- evidente incapacidad de algunos Ayuntamientos para prestar tales servicios, auspicia la absorción irrestricta de funciones -- por los gobiernos locales y por la Federación".

"Por eso se ha juzgado indispensable, como se puede -- advertir en la iniciativa, determinar el mínimo de servicios -- que deben corresponder a los Municipios, permitiéndose por razones prácticas el concurso de los estados cuando así fuere necesario".

"De ahí, pues, que en la fracción III se hable de -- agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles y jardines, y seguridad pública y tránsito".

"Esta enumeración, obviamente, no es limitativa, ya -- que las legislaturas locales pueden agregar otros servicios públicos a cargo de los Municipios, según las condiciones específicas que priven en cada entidad".

"Es cierto que aún hoy existe una clara incapacidad -- de varios Ayuntamientos para prestar algunos de los servicios -- señalados. Sin embargo, esta circunstancia no debe juzgarse como obstáculo para que todos ellos se estipulen en la disposición constitucional que nos ocupa. Nuestra Constitución --lo hemos señalado-- no es sólo el documento donde se consignan el conjunto de principios políticos y valores fundamentales, es meta y aspiración; ha sido y es un verdadero programa de acción que -- oriente el cauce de la Nación".

⁽¹⁷⁹⁾ Bartlett Dfaz, Manuel, Comparececia del Secretario de Gobernación, Op. Cit., pp. 11 y 12.
-Democratización Integral, Reforma Municipal, Op. Cit., pp. 59 y 60.

Por lo que hace a la fracción IV de la citada reforma, consigna el laudable principio de la libre administración de la Hacienda Municipal, se suscriben varios rubros para su fortalecimiento. Entre estos rubros cabe señalar el relativo a que los Municipios de acuerdo a su respectiva ley local, podrán establecer ciertos impuestos municipales sobre la propiedad - rra y sobre su tráfico jurídico.

Además, se consigna el principio de que puedan administrar sus bienes propios libremente, así como las percepciones que obtengan de la prestación de los servicios que se le atribuyen.

Por otra parte se establece la idea de que puedan recibir aportaciones directas del Gobierno Federal.

Por último, los Municipios deberán aprobar libremente sus egresos, lo cual, por otro lado, estará supeditado a los ingresos obtenidos libremente y a los ingresos previamente autorizados.

A este respecto el Lic. Manuel Bartlett Díaz (180), explicaba que: "La reestructuración de la economía municipal que contiene la iniciativa para promover la subsistencia y desarrollo de los Municipios, se sustenta en la consulta popular y en el espíritu del Constituyente de Querétaro. La asamblea entera admitió, desde entonces, que la Autonomía Municipal solamente podría darse con cabal autonomía financiera."

"Por ello, la presente iniciativa promovida por el señor Presidente Miguel de la Madrid, en su Fracción IV no solamente preserva el concepto originario del Artículo 115 que prescribe la libre administración de la hacienda por parte de los Municipios, sino que delimita en esta sola fracción todo el marco que ha de proteger la autonomía económica de las comunidades municipales, aglutinando todas las disposiciones relativas a sus finanzas. Este precepto, que es fórmula de descentralización, deslinda claramente las órbitas tributarias del Municipio,

"(180) Bartlett Díaz, Manuel, Comparecencia del Secretario de Gobernación. Op. Cit., pp. 12 a 15.
- Democratización Integral, Reforma Municipal, Op. Cit., pp. 60 a 62.

reservándole los impuestos relacionados con la propiedad inmobiliaria, cumpliendo con una reiterada demanda de los Ayuntamientos del país."

"De este modo, la Hacienda Municipal se formará por: rendimientos de los bienes que le pertenezcan; contribuciones y - - otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor y que los estados deberán determinar 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; las participaciones federales, que serán cubiertas -- por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y planos que anualmente se determinen por las legislaturas - de los estados, y los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. "

"En los casos de incapacidad para la recaudación y la - administración de tales contribuciones, la norma aclara que se - podrán celebrar para ello convenios con el estado."

"Por otra parte, la norma dispone que en materia de contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria y los ingresos derivados de la prestación de servicios municipales, las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecerlas. Así se protege la esfera de acción de las comunidades federadas - para fortalecer a la municipalidad, la cual ha sido vulnerada -- por algunas leyes federales que conceden exención de impuestos y derechos estatales y municipales en favor de algunas instituciones oficiales. "

"Además, se prohíbe a las leyes locales establecer - - exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones. Sin embargo, como lo señala el Ejecutivo Federal en el -- proyecto, se exceptuó de estas reglas a los bienes del dominio público de la Federación, Estados y Municipios. Ello obedece a imperativas razones de orden público inherentes al régimen jurídico de estos bienes. "

"En el texto constitucional vigente, al estatuir genéricamente la libre administración de la Hacienda Municipal for-

mada por las contribuciones señaladas por los legisladores de los estados, se permite que sean las propias legislaturas quienes aprueben tanto las leyes de ingresos como los presupuestos de egresos de los Ayuntamientos."

"Es ésta otra innovación fundamental, ya que con el texto propuesto, consecuente con el principio constitucional de que toda contribución debe ser impuesta por la ley, se determina que el ingreso sea aprobado por la legislatura local como ha sucedido en la tradición federalista nacional desde 1824 y en tanto los presupuestos de egresos conciernen exclusivamente a los Ayuntamientos en base a sus ingresos disponibles. Ello significa un importante avance en la consolidación de la Autonomía Financiera Municipal".

El desarrollo urbano, que es una materia importantísima, en la fracción V de la Iniciativa, se les atribuye a los Municipios la facultad para intervenir en la zonificación y planes de desarrollo urbano; en la creación y administración de sus recursos territoriales; en el control y vigilancia del uso del suelo; y en la resolución de la tenencia de la tierra.

El Lic. Manuel Bartlett Díaz ⁽¹⁸¹⁾, explicaba referente a esta acción que: "Si bien es cierto que en el texto vigente del Artículo 115 Constitucional, en su Fracción IV, se establece la competencia para que los Estados y Municipios expidan las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas necesarias para dar cumplimiento a los fines expresados en el párrafo tercero del Artículo 27 de la Constitución, en cuanto a centros urbanos, también lo es que esta disposición no precisa las actividades que en la materia debieran realizar los dos niveles de gobierno a que se refieren. Por ello, en la iniciativa que nos ocupa se establece la necesidad de dotar al Municipio del apoyo jurídico necesario para que lleve a cabo las tareas de planeación y atender a su crecimiento racional para que pueda darse un desarrollo urbano adecuado a las necesidades de cada comunidad".

⁽¹⁸¹⁾ Bartlett Díaz, Manuel, Comparecencia del Secretario de Gobernación, Op. Cit., pp. 15 a 17.
- Democratización Integral, Reforma Municipal, Op. Cit., pp. 62 a 64.

"En la Fracción V que nos ocupa, congruente con lo señalado, se dan las bases para que los Municipios formulen, aprueben y administren sus planes de desarrollo urbano municipal. Estos no son sino los instrumentos donde se define la utilización del territorio del Municipio, donde se establecen los mecanismos técnicos, jurídicos y administrativos para resolver las necesidades urbanas de la localidad, se prevea su futuro crecimiento ordenado y, en consecuencia, se puedan lograr cada vez mejores condiciones de vida para sus pobladores"

"Por lo tanto, el plan de desarrollo urbano contiene la definición de una serie de objetivos, metas políticas y programas a implementar a corto, mediano y largo plazo".

"Como es comprensible, cada plan municipal tiene sus características propias, de acuerdo a las condiciones particulares de cada municipio, pero, sobre todo, de acuerdo a los recursos humanos naturales y económicos con que cuenta".

"Es por ello que la iniciativa recoge en esta fracción uno de los principios básicos que inspiran la reforma municipal, a fin de fortalecerla y que las autoridades de los Ayuntamientos cuenten con un instrumento de gestión y administración que les brinde los medios necesarios para lograr un desarrollo más armónico, más equilibrado y, sobre todo, más acelerado".

"Como señaló durante su campaña el entonces candidato Miguel de la Madrid Hurtado: "Todo proceso de desarrollo debe asentarse en el Municipio. Este organismo base necesita ser fortalecido, no sólo con la trasmisión de recursos financieros, sino mediante los elementos necesarios para hacer de él un organismo activo que participe en la planeación, programación, ejecución y evaluación de los programas de desarrollo".

"Por lo tanto, con este apoyo jurídico constitucional, los Municipios a través de sus planes municipales de desarrollo urbano debidamente instrumentados, podrán realizar sus funciones con un elemento de planeación, en beneficio de los habitantes del Municipio".

"De aprobarse, pues, la reforma que se propone en esta fracción, se dará un paso firme para garantizar debidamente - los derechos del Municipio y para lograr la debida coordinación de esfuerzos en los tres niveles de gobierno en materia de desarrollo urbano".

Otro punto de la iniciativa es el referente a la fracción VIII, en donde se consigna la materia relativa a la integración de los Ayuntamientos, en la que se tomará en cuenta el principio de representación proporcional en los 2,377 Ayuntamientos del país, permitiendo así que las corrientes ideológicas minoritarias se encuentren representadas en el seno de los ayuntamientos.

El Secretario de Gobernación ⁽¹⁸²⁾ expresa a este respecto que: "El texto vigente de nuestra Constitución Federal - adopta el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de Municipios que tengan una población de 300 mil habitantes o más. El propósito originario fue el de aplicación en Municipios más densamente poblados, y por lo tanto más urbanos, donde la pluralidad ideológica se haría presente. - Además, se consideró que únicamente dicho volumen poblacional posibilitaría la operancia del sistema de representación proporcional".

"En un recorrido intenso y extensivo por todo el país - en su campaña electoral, el licenciado Miguel de la Madrid conoció, de grupos y sectores, la demanda popular de revisar las órbitas de facultades de los tres niveles de gobierno para consolidar un federalismo más acorde con nuestro avance económico y social; de establecer pesos y contrapesos al ejercicio del poder, - para que se beneficié el sistema en su conjunto. De ahí el imperativo de fortalecer el desarrollo político de las comunidades - municipales".

⁽¹⁸²⁾ Bartlett Díaz, Manuel., Comparecencia del Secretario de Gobernación,

Op. Cit., pp. 17 y 18.

- Democratización Integral, Reforma Municipal, Op.Cit., pp. 64 y 65.

"Siendo uno de estos reclamos la ampliación de los cauces participativos de las minorías desde la más desarrollada comunidad municipal hasta el más modesto cabildo, el Ejecutivo Federal llegó a la convicción de que debe suprimirse el límite demográfico de referencia, para adoptar el requerimiento de fortalecer el pluralismo sin límite alguno".

"En efecto, a la fecha únicamente 36 Municipios del país rebasan la cifra de 300 mil habitantes, lo que no sucede con los 2 mil 341 restantes. Es preciso superar esta limitante. Debemos consumir esta nueva conquista con responsabilidad cívica, con imaginación política con el esfuerzo de un pueblo que está preparado para dar mayores y mejores pasos en la consecución de la democratización integral, a partir de la célula básica de nuestra democracia".

"El Presidente Miguel de la Madrid está decidido a impulsar la representación de las minorías en la totalidad del plano municipal; a que las planillas de candidatos a Presidente Municipal, regidores y síndico, contengan todas las opciones que el pueblo determine; a que intensifiquemos nuestro esfuerzo para que todas las comunas de la Nación reflejen las principales corrientes de opinión y de interés para así conferir a los Ayuntamientos, que son las instancias primarias de vinculación inmediata del gobierno con la comunidad, las mejores condiciones para posibilitar un más alto grado de consenso entre gobernantes y gobernados. El sistema propuesto en la iniciativa que somete a su alta consideración el Ejecutivo de la Nación, contribuirá vigorosamente a materializar este requerimiento de enriquecer ideológica y políticamente a la comunidad municipal".

En la fracción IX de la iniciativa, se contempla como innovación, los aspectos laborales, en un primer punto, al establecer que los trabajadores al servicio del Municipio se atenderán al Artículo 123 Constitucional; en segundo lugar, se declara la necesidad de establecer el servicio civil de carrera de los empleados o servidores públicos municipales.

El Lic. Manuel Bartlett Dfaz ⁽¹⁸³⁾, explica el contenido de esta fracción, en los siguientes términos: "El texto original del Artículo 123 facultaba al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados para expedir leyes sobre el trabajo, "fundadas en las necesidades de cada región". La expansión legislativa a que dió lugar el precepto y la desigualdad en cuanto a los derechos de los trabajadores de las diferentes entidades federativas, fueron la causa de la Reforma de 1929 que hizo federal a la legislación en materia laboral".

"La doctrina mexicana ha discutido si; en el caso de las relaciones laborales entre los Estados y los Municipios con sus servidores, son aplicables los términos del Apartado A a los del Apartado B del Artículo 123 Constitucional. Considerando -- que la tesis del estado patrón ya está superada, no parecería -- aplicable el Apartado A; considerando la naturaleza de la relación entre los poderes locales y los federales, tampoco parece -- procedente la aplicación del Apartado B".

"En virtud de lo anterior, las entidades federativas han dictado leyes del servicio civil en que regulan de muy diversas formas la relación de trabajo con sus servidores. Por esto mismo, el Ejecutivo ha considerado necesario establecer principios generales para que los Estados legislen conforme a bases mínimas que habrán de fundarse en la supremacía de la Constitución y del Artículo 123. La iniciativa del Ejecutivo de adicionar -- con una fracción X el Artículo 115, persigue la protección de -- los derechos laborales de aproximadamente un millón de trabajadores al servicio de los Estados y de los Municipios".

"El régimen de la Revolución debe garantizar que todo trabajador mexicano disfrute de estabilidad en el empleo, de protección al salario, de seguridad social y de las demás normas -- que garanticen la eficacia en sus labores y su protección en toda controversia. Esta adición propuesta por el Presidente De la Madrid llena un vacío y asegura la justicia social para todos -- los trabajadores al servicio de los Estados y Municipios. El -- avance social que entraña es de grandes dimensiones".

"(183) Bartlett dfaz, Manuel, Comparecencia del Secretario de Gobernación, Op. Cit., pp. 18 y 19.
- Democratización Integral, Reforma Municipal, Op. Cit., pp.65 y 66.

Por último, en la fracción X de la iniciativa, se faculta a los Ayuntamientos para celebrar convenios con otros Ayuntamientos, con los Estados o con el propio Gobierno Federal, a fin de cumplir con cada una de las atribuciones que por virtud de esta reforma se les está atribuyendo.

El Lic. Manuel Bartlett Díaz ⁽¹⁸⁴⁾, referente a esta fracción explicaba: "En relación a la proposición de la fracción X en el sentido de que la Federación y los Estados, en los términos de la ley, podrán convenir la asunción por parte de los Estados del ejercicio de funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario. Podemos afirmar que éste es un procedimiento que institucionaliza el fortalecimiento del federalismo".

"Asimismo, los Estados deberán atender la voluntad de los Municipios en los compromisos que contraigan con la Federación a través de convenios suscritos entre ambos".

"Estas acciones, de esencia descentralizadora, vigorizan el pacto federal y fortalecen la vida municipal. Esto es posible gracias a nuestro régimen político de organización: el federal. Por él son fácilmente deslindables las jurisdicciones de un Municipio, de un Estado, y de la Federación que representa el interés nacional conjunto".

"Los intereses locales y nacionales están localizados entre sí. Es esta liga la que reafirma el valor del sistema federal asentado en la distribución equitativa de las actividades económicas, políticas y administrativas entre todas las partes que lo forman".

"Los convenios entre Federación, Estados y Municipios, a través del Convenio Único de Coordinación, forman parte del proceso de descentralización de la vida nacional, que es uno de los postulados básicos de la doctrina revolucionaria del señor Presidente Miguel de la Madrid. Tratan de acercar la toma de de

"(184) Bartlett Díaz, Manuel, Comparecencia del Secretario de Gobernación, op. Cit., pp. 19 y 20.
-Democratización Integral, Reforma Municipal, Op.Cit., pp.66 y 67.

cisiones de las acciones públicas a donde se han de realizar y - se busca que la responsabilidad de su ejecución esté localizada, cada vez más, en el lugar de su ejecución, ya que un país de la dimensión, complejidad y densidad como el nuestro, no puede seguir manejado a través de un proceso centralizado de decisiones".

"Los convenios se concretan en una enorme variedad de acciones y programas que van desde la complementación económica, industrial, comercial y financiera, hasta el apoyo para rescatar a los sectores y regiones marginados, con el concurso de todos, - para incorporarlos al esfuerzo general y brindarles mejores niveles de bienestar".

"Ya se ha manifestado en todos los foros que el proceso de desarrollo debe asentarse en el Municipio. Este organismo base debe ser fortalecido, no sólo con la trasmisión de recursos financieros, sino mediante los elementos necesarios para hacer - de él un órgano activo que participe en la planeación, programación, ejecución y evaluación de los programas de desarrollo. El gasto municipal debe reestructurarse para integrarlo a la planeación nacional".

"De esta manera los Ayuntamientos podrán intervenir -- más en el fomento de actividades productivas, en la creación de empleos y, básicamente, para consolidar su capacidad de organización y realización".

"El fortalecimiento del federalismo trata de hacer más vigorosa la participación de los Estados en las tareas del desarrollo regional, por lo que a través de los Convenios Unicos de Coordinación se busca obtener nuevos esquemas de distribución de competencias entre la Federación, los Estados y los Municipios".

"Al darle rango constitucional a la facultad municipal de celebrar convenios con los otros niveles de gobierno, se avanza definitivamente en la posibilidad de instrumentar un federalismo moderno, que respetando la dimensión política esencial, -- permite la integración de esta entidad fundamental en el proceso de un desarrollo técnico, eficiente y planificado".

1. Dictamen. 251.

La Iniciativa Presidencial, que reforma y adiciona al Artículo 115 Constitucional, fue enviada por el C. Presidente de la República, el 8 de diciembre de 1982; además, compareció el C. Secretario de Gobernación, Lic. Manuel Bartlett Díaz, para informar sobre la extensión y alcances de la Iniciativa de Reformas y Adiciones al citado ordenamiento.

Dicha iniciativa fue turnada a las Comisiones Unidas - Primera de Puntos Constitucionales, Segunda de Gobernación y Primera de Planeación de Desarrollo Económico y Social, de la H. Cámara de Senadores, las cuales emiten el dictamen respectivo, el día 27 de diciembre de 1982.

El citado dictamen contiene una parte expositiva y la Minuta de Decreto.

Por lo que hace a la Parte expositiva, se destacan los siguientes puntos:

"El Presidente de la República, mediante consultas populares verificadas durante su campaña electoral, al igual que los miembros de la actual Cámara de Senadores, recogieron una demanda política del pueblo mexicano consistente en la descentralización de la vida nacional, así como una imperiosa exigencia de democratización integral de nuestro país. Para llevar a efecto tales postulados, es necesario fortalecer el federalismo y las instituciones democráticas municipales, con el objeto de volver más activa la vida política y se atiendan mejor los problemas de la comunidad municipal, adoptando métodos jurídicos que propicien la participación popular y que confieran al Municipio mayor seguridad y recursos económicos y políticos para el mejor desempeño de las tareas propias de sus Ayuntamientos".

"Es el Municipio, incuestionablemente, la célula política de todo Estado y, en el caso de México constituye una institución fuertemente arraigada en nuestra historia. A tal grado que sus perfiles los encontramos en los Calpullis de los aztecas, en las organizaciones sociales mixteco-zapotecas y en la propia-

de la civilización maya. El Municipio contemporáneo de México - encuentra su primera manifestación en la fundación de la Villa - Rica de la Veracruz en 1519. Lugar y fecha en que tuvo lugar la creación del primer Ayuntamiento de la América Continental".

"Nuestra historia municipal refleja la lucha de los me xicanos por la libertad, por el progreso y por la justicia, a -- tal grado, que nuestro devenir se palpa en cada una de las ciudade s que configuran nuestra República".

"El Constituyente de Querétaro, ratificó el federalismo como decisión política fundamental y reconoció al Municipio - como la base territorial, política y administrativa de nuestra - República. Empero, como lo manifiesta el propio Presidente de - la República, nuestra práctica política dio al federalismo una - dinámica centralizadora que ha perjudicado al unicipio en su capa cidad y en sus recursos para desarrollar plenamente la vida de sus habitantes; por ello, indica el titular del Ejecutivo Federal, es indudable que ha llegado el momento de revertir la tende ncia descentralizadora, confiriendo seguridades y mayores atribu ciones al Municipio para hacer efectivo el fortalecimiento de nuestro sistema federal".

"La descentralización que hoy día se requiere es un -- proceso decidido, profundo, gradual, ordenado y eficaz de revisión de competencias entre la federación, las entidades federativas y nuestros Municipios. Una auténtica descentralización nacional debe comenzar por reconocerle al Municipio plenas facultades para impulsar la vida comunitaria y para la mejor prestación de los servicios públicos que le son propios. Fortalecer el Municipio no es perjudicar a la Federación, sino enriquecerla, toda vez que al otorgar mayor dinamismo y conferir más responsabilidades a los Municipios, a sus Ayuntamientos, y por ende a sus ciudadanos, se propicia la participación popular y se pone mayor empeño en satisfacer los requerimientos sociales, contribuyendo así al progreso general de toda la República".

"Al reconocer la importancia de la vida municipal y al fortalecer su actividad política, indubitables también resultan los beneficios para la democracia. Esta es participación del --

pueblo en las tareas que incumben a la comunidad; y el núcleo -- elemental de la vida social y política es el Municipio. En éste se desarrollan los individuos, adquieren sus conocimientos y entran en contacto con las autoridades. Una vida municipal consciente es lección permanente de educación cívica y la mejor aula de la democracia. Fortalecer la democracia de los Municipios es fortalecer la democracia nacional. Democratización integral y descentralización de la vida nacional son imperativos que debemos atender para satisfacer los anhelos de nuestra Constitución y las exigencias de nuestra sociedad planteadas hoy día como exigencia popular ineludible" (185).

Por lo antes expuesto "El Senado de la República hace suya la Iniciativa Presidencial por su tendencia a concretizar -- los anhelos democráticos que siempre nos han inspirado, para cuya realización contamos hoy día con larga experiencia de vida municipal, con decisión y entusiasmo de participación popular y -- con decisiones para dignificar, nuestra existencia, nuestra libertad y la igualdad perseguida para todos los mexicanos".

"Este dictamen ha tomado en cuenta la iniciativa del -- ciudadano Presidente de la República, así como también los preceptos vertidos por el C. Secretario de Gobernación en su comparecencia ante la Asamblea de esta Cámara, e igualmente ha ponderado las interrogantes planteadas por diversos miembros de la -- propia Cámara".

"El Artículo 115 que se propone, guarda el mismo espíritu y la misma esencia que el texto aprobado por el Constituyente Social de 1917, sus principios torales continúan vigentes; lo importante de la Reforma estriba en dos aspectos sobresalientes: el reconocimiento de mayores facultades y atribuciones a los -- Ayuntamientos de los Municipios y la reestructuración lógica del precepto para exponer con detalle y claridad las innovaciones -- que se pretenden".

"(185) -De la Madrid Hurtado, Miguel, El Marco Legislativo para el Cambio, - Proceso Legislativo de la Iniciativa Presidencial de Reformas y Adiciones al Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados - Unidos Mexicanos, Op. Cit., pp. 27 a 29.

"En términos generales, las Comisiones que suscriben - advierten que en su conjunto la Iniciativa de reformas al Artículo 115 de la Constitución, enviada por el Ejecutivo Federal a esta Cámara, marca un hito en el desarrollo histórico de la organización política y administrativa del país en lo que se refiere a la forma de estructuras y organizar a la célula básica de la República, que es el Municipio Libre."

En dictamen respectivo, ambas Comisiones analizaron -- las diferentes fracciones que comprende la citada Iniciativa Presidencial.

Por lo que hace a la fracción I del Artículo 115 Constitucional, de dicha Iniciativa se considera que las "reformas - a la fracción I apoyan y robustecen la estructura política de -- los Ayuntamientos y consagran un principio de seguridad jurídica para garantizar la efectiva autonomía política de los Municipios, contribuyendo a robustecer de tal manera el federalismo que nos une en la diversidad. Al ratificar normas ya consagradas como - decisiones fundamentales, la iniciativa sin embargo, reconoce - en esta fracción una bandera de innegable procedencia como el Derecho de Defensa de los Ayuntamientos en su conjunto y de cada - uno de sus miembros, cuando las Legislaturas Locales suspendan - y declaren que han desaparecido los Ayuntamientos, o suspendan - o revoquen el mandato a alguno de los miembros de éstas, siempre que medien causas graves contempladas en las constituciones locales, tal como lo dice la exposición de motivos".

"Regular desde la alta jerarquía constitucional la posibilidad de suspensión o declaración de inexistencia de los - - Ayuntamientos y de sus miembros, no constituye un atentado contra la vida política municipal ni al respeto a su autonomía, sino por el contrario, una norma que provee de estabilidad a las comunas municipales y propicia que se eviten actos caprichosos - con los que pueda violarse la voluntad popular expresada en forma soberana en las urnas electorales".

El Dictamen apoya esta parte de la Iniciativa, porque generaliza sistemas ya existentes en la mayor parte de las Cons-

tituciones locales.

Por último, el Dictamen propone se modifique el último párrafo de la fracción I del texto de la Iniciativa argumentando que: "Sin embargo, respetando íntegramente el espíritu y propósito del texto de esta multicitada fracción I, las Comisiones han considerado conveniente modificar el último de sus párrafos, en el que se prevé por la Iniciativa que la falta de alguno de los miembros en el desempeño de su cargo se resolverá sustituyéndolo por su suplente, lo que es indefectible, o bien convocando a elecciones en los términos de la ley. Es esta última parte la que estas Comisiones han considerado conveniente suprimir, pues la falta de uno o varios que no constituya mayoría de los miembros del Ayuntamiento, no debe forzar desde el orden constitucional federal, a la elección; basta que se haga una remisión a las disposiciones de las leyes locales, como lo propone el proyecto de estas comisiones".

Por lo que hace a la fracción II de la Iniciativa Presidencial, el dictamen respectivo asienta que: "Las Comisiones quieren dejar asentado a este respecto, que si bien es cierto -- que la emisión de una circular no puede sujetarse a normas estrictas emitidas por un Congreso, advierten que el texto del segundo párrafo de la fracción II de la Iniciativa marca una obligación a las Legislaturas Locales, de permitir a los Ayuntamientos que realicen libremente lo que el texto consigna, lo que por supuesto habrá de quedar sujeto al orden jurídico local y, desde luego, federal".

"Se estima asimismo que, dada la heterogeneidad de las entidades federativas y de los centenares de Municipios del país, que podría dar lugar a una compleja tipología de las mismas, no es posible establecer bases detalladas que desbordarían la realidad y resultarían inaplicables".

"Por otra parte, las Comisiones Dictaminadoras advierten que en efecto, sujetar la facultad de los municipios para -- emitir sus propios reglamentos y disposiciones administrativas o normas dictadas por las Legislaturas Locales, es una forma de --

asegurar su vigencia, puesto que esta atribución alcanza rango - constitucional nacional que hasta ahora no habia tenido, así como que las bases generales que den cierta unidad a la vida municipal de cada Estado son una forma de integrar políticamente a la entidad y por esa vía mantener la organización del todo nacional, en su sentido federalista; pues así como la Constitución General de la República es un pacto de unión de la multiplicidad - estatal, el orden jurídico de cada Estado ha de asegurar la unidad de sus municipios y por ende la cohesión política y social - de todos quienes integran el Estado".

Respecto a la fracción III de la Iniciativa Presidencial, el Dictamen de las Comisiones señala:

"Este mismo reconocimiento a la heterogeneidad de los Municipios del país, y las diversas y complejas circunstancias - en que se desenvuelven, son advertidas por estas Comisiones en el texto de la fracción III que atribuye a los Municipios la - prestación de un número importante y mínimo de servicios públicos, que a juicio de la exposición de motivos constituyen actividades que podrían ser comunes a todas las entidades municipales del país. En este caso también se estima que es justificado que las leyes locales especifiquen la procedencia de asignar la responsabilidad de tales servicios a los Municipios, así como el -- concurso que los gobiernos estatales debieron prestar cuando -- fuese necesario".

"Dada la multiplicación de Municipios en numerosos Estados de la República, así como el hecho de que el crecimiento - demográfico particularmente urbano hace cada vez más frecuente - el proceso de conurbación, estas omisiones no pasan por alto la importante figura de coordinación y asociación de Municipios de un mismo Estado para la más eficaz prestación de los servicios - públicos, sujetándose, como dice el texto que se propone, a la ley local respectiva, lo cual permitirá la intervención de los - órganos de gobierno estatales".

"Es un hecho de la mayor relevancia y preocupación el - contraste demográfico reflejado en el aislamiento poblacional y -

en la concentración excesiva de habitantes, extremas ambas que en carecen la prestación de servicios y generan deseconomías. Una política racional y una administración congruente fuerzan a que, para evitar las consecuencias negativas de esos fenómenos, se promuevan estas formas de coordinación y asociación contemplados por la Iniciativa en el párrafo final de la fracción III. Se ponen así, también, bases importantes para la planeación de desarrollos regionales debidamente estructurados y de modernización municipal asociados al desenvolvimiento democrático".

"En esta fracción III la Iniciativa propuesta por el -- Ejecutivo Federal enuncia de manera precisa los servicios públicos que quedarán a cargo de los Municipios, liquidando la inseguridad e indeterminación de las mismas, lo que propiciaba deficiencia o retardo en su prestación, en detrimento de los habitantes y del mismo aspecto físico de las localidades".

La Fracción IV de la Iniciativa Presidencial fue estudiada por Comisiones que suscriben el Dictamen respectivo; en el seno de estas Comisiones hubo un notable número de aportaciones y comentarios de los Senadores.

Por lo que hace a esta fracción, se destaca que: "esta fracción se orienta lo que por origen ha correspondido siempre a los Municipios, o sea, su facultad de administrar libremente la Hacienda Municipal, la que en los términos del proyecto se enriquece notablemente al conformarla con atribuciones y participaciones que el propio texto enumera, mereciendo particular relevancia las participaciones por contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria y su tasa adicional por todos los conceptos. Se establece así un sentido de territorialidad en materia fiscal, que hace que los ingresos por impuestos prediales se reviertan en favor de la localidad en la que los predios y toda propiedad inmobiliaria adquieran valor económico para su uso y circulación, lo -- cual ya no estará sujeto, una vez establecida la vigencia de esta fracción, a reversión de ningún tipo".

"Como un principio de congruencia y también de justicia, formarán parte de la Hacienda Municipal los ingresos que proven--

gan por la prestación de los servicios públicos a cargo de los - Municipios".

"Cabe destacar que, según el texto de la Iniciativa, - de su Exposición de Motivos y de las explicaciones escuchadas du rante la comparecencia del ciudadano Secretario de Gobernación, los ingresos municipales no quedan limitadas a lo que expresamente consigna la fracción IV, sino que las legislaturas locales po drán agregar otros renglones importantes como aprovechamientos, - productos, financiamientos, cooperaciones diversas, y otros rubbros cuya terminología varía con la dinámica del propio desarrollo y no es por ello susceptible de quedar consignado en un precepto de rango constitucional".

"Quedó entendido asimismo que la distribución de las - participaciones que la Federación entrega a los Municipios habrá de realizarse a través de las normas que expidan los Congresos - Locales, los cuales adecuarán en forma equitativa lo que corresponda a cada uno de ellos, con lo que se eliminan arbitrariedades, caprichos y desórdenes. Novedad que fortalece el Municipio es la autorización para que con el gobierno de su Estado concerte convenios de coordinación y éste ejecute algunas de las funciones relacionadas con la administración impositiva, necesidad de organización compartida que no deba gravitar sobre los recursos municipales ni entenderse como forma obligatoriamente perpetua, sino susceptible de eliminarse en la medida en que la autosuficiencia municipal acceda al campo de su capacidad administrativa".

"Ligado con lo anterior, ha quedado en el convencimiento de las dictaminadoras, que el manejo libre de la Hacienda Municipal quedará sujeto, en un ambiente de plena libertad, a las reglas de la planeación, normas que habrán de contemplarse en la Constitución General de la República, en el texto de otros preceptos que están siendo estudiados en el proceso legislativo federal y particularmente en la Ley Federal de Planeación, que con tendrá las bases para que ésta sea democrática y se derive de ac ciones conjuntas entre Municipios, Estado y Federación".

Por lo que hace a la fracción V que se propone: "enriquece notablemente la facultad de los Municipios para intervenir en la planeación de su desarrollo urbano, en la creación y administración de sus reservas territoriales, en la vigilancia del uso del suelo y en la regularización de la tenencia de la tierra urbana. Crear y administrar zonas de reservas ecológicas y expedir la reglamentación necesaria, son facultades de un extraordinario alcance que ponen las bases para consolidar a los Municipios como los más fuertes puntales del desarrollo nacional".

Otro punto importante es la redacción del último párrafo de la fracción VIII de la Iniciativa de Reformas al Artículo 115 Constitucional. Las Comisiones que suscriben este Dictamen, afirman que: "entienden como un avance extraordinario que se amplía el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos Municipales a todos los Municipios, sin importar el volumen de su población. Se confirma con ésto que hay avances en la Reforma Política y que el proceso de democratización en México es acumulativo y perfectible y que, en efecto, la democracia ha de atender más a los factores cualitativos que a los de orden cuantitativo que no son sino indicadores estadísticos de esencias más profundas. Es un hecho real, sin duda alguna, que la pluralidad no es privativa de las comunidades grandes y que donde quiera que existan mayorías y minorías debe darse la representación y la representatividad de ambas. Están ciertas las Comisiones de que el desarrollo democrático no es el producto de decretos, pero que las normas jurídicas favorecen el establecimiento de nuevos modos de convivencia, porque el derecho no sólo regula conductas sino también permite la producción de éstas".

Por último, el Dictamen se refiere a la fracción IX de la Iniciativa Presidencial, donde las Comisiones: "han encontrado que la redacción de dicha fracción, al facultar a las legislaturas locales para establecer leyes que regulan las relaciones de trabajo entre los Estados y sus servidores y los estatutos para regular las relaciones laborales entre los Municipios y sus servidores superan antiguos vicios derivados de que, sin apoyo literal en los apartados A) y B) del Artículo 123 de la Constitu

ción, los Estados han legislado, no siempre bien, para regular las relaciones con sus trabajadores y las de los municipios con sus servidores. Además, otorgar esta facultad a las legislaturas locales no es violatorio de la fracción X del Artículo 73 de la Constitución General de la República, pues ha quedado claro que ésta no puede interpretarse fraccionadamente sino como un orden jurídico total, de manera que desechando la posibilidad de agregarle un apartado más al Artículo 123 del Texto Fundamental y no existiendo posibilidad de incorporar a los servidores de los Estados y Municipios en ninguno de los dos apartados actuales, siempre es mejor frente a la ausencia o laguna de la ley, el establecimiento de la norma precisa, que resuelva este problema jurídico".

"De tal manera, las Comisiones advierten que las legislaturas locales harán expeditas las normas que regulen las relaciones entre los gobiernos estatales y municipales y sus servidores, las que de ninguna manera podrán contravenir las normas constitucionales de la República relativas al trabajo".

En base a lo expuesto, referente a la citada fracción, las Comisiones Dictaminadoras han preferido cambiar la redacción del primer párrafo de la fracción IX de la Iniciativa, para que sea con base en el Artículo 123 de la Constitución General de la República y sus leyes reglamentarias, con las que expidan las legislaturas estatales, leyes que regulen las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores y que esas reglas comprendan asimismo a los trabajadores municipales y sus relaciones con los Ayuntamientos.

Dicho cambio obedece a que el Artículo 123 de la Constitución y sus leyes reglamentarias otorgan y garantizan los derechos mínimos de los trabajadores al servicio del Estado, la impartición de sistemas de servicio público de carrera, el acceso a la función pública, la estabilidad en el empleo, la protección al salario, la seguridad social y las normas que garantizan la eficacia en sus labores, la solución jurisdiccional de controversias, y que con base en ellas tanto los Estados como -

Los Municipios pueden celebrar convenios para que instituciones federales presten servicios de seguridad social a los trabajadores, estas Comisiones han considerado que la redacción propuesta a la fracción IX contenida en un sólo párrafo, asegura por un lado la sujeción de las legislaturas locales a las normas de la -- Constitución General de la República, y por el otro lado la necesaria flexibilidad para que las normas que deriven de ellas contemplen las características y peculiaridades de la legislación - laboral de los servidores públicos de cada entidad y de los Municipios.

Si un título honra a nuestra Constitución en el empleo y énfasis en atender los problemas de los trabajadores. Hasta - ahora, los trabajadores de la Federación gozan de disposiciones - a instituciones que operan para salvaguardar sus derechos, para - brindarles seguridad y estabilidad en sus funciones, para dignificar su esfuerzo enaltecedor del progreso y para resolver con - espíritu de equidad y justicia las controversias jurídicas que - puedan suscitarse. Los trabajadores de los Estados, servidores - públicos que ejecutan las disposiciones y órdenes de las autoridades al igual que sus homólogos de la Federación deben contar - con instrumentos que enaltezcan su obra y dignifiquen su existencia. La justicia social es atención permanente a los núcleos mayoritarios, a los desposeídos, a quienes con esfuerzo y constancia contribuyen a la grandeza de México. Los servidores públicos son trabajadores de México, y como tales, urgente en satisfacer sus anhelos de justicia, confiriéndoles a los Estados la - obligación de legislar sobre las relaciones laborales con sus -- servidores públicos. Al ordenar la expedición de tales ordenamientos jurídicos, se cierra y perfecciona el círculo de la protección al trabajador mexicano, sea obrero, jornalero, servidor público de la Federación, de los Estados y de los Municipios.

Por lo que hace a esta fracción, el sector obrero del país representado por los Senadores Gilberto Muñoz Mosqueda, Arturo Romo Gutiérrez, Angel Aceves Saucedo y José Luis Dorantes - Segovia, advirtieron en el seno de las Comisiones, que el texto propuesto no es el mejor procedimiento para lograr el propósito-

que lo anima y que gracias a la posibilidad de desarrollo en cambios jurídicos, pugnarán por su mejoramiento y que suscriben este Dictamen para sumarse al interés nacional de robustecer la vida nacional.

Las Comisiones están seguras de que la Iniciativa Presidencial para reformar el Artículo 115 de la Constitución, enriquece el pacto social y el pacto político de los mexicanos y que su eficacia normativa, todavía sujeta a prueba, demostrará que el camino del fortalecimiento municipal es la mejor vía para hacer realidad el anhelo nunca abandonado de que la célula básica de la República sea el centro del perfeccionamiento del hombre y la sociedad.

Por lo que respecta al Dictamen, debemos de concluir -- que la Iniciativa presentada ante la H. Cámara de Senadores, como Cámara de Origen, el 8 de diciembre de 1982, y turnada a las Comisiones Unidas Primera de Puntos Constitucionales, Segunda de Gobernación y Primera de Planeación y Desarrollo Económico y Social, las cuales emitieron el Dictamen respectivo el día 27 de diciembre de 1982, debemos destacar que la citada Iniciativa Presidencial sufrió dos modificaciones: la primera referente al último párrafo de la fracción I y la segunda, por lo que toca a la redacción del primer párrafo de la fracción IX.

Las Comisiones que suscriben el Dictamen proponen a la Asamblea de la H. Cámara de Diputados, la aprobación del proyecto de

DECRETO (186)

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

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

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 orga-

"(186) Proceso Legislativo de la Iniciativa Presidencial de Reformas y Adiciones al Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Op. Cit., pp. 37 a 42.

nización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

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

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

"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 algunos de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer -- los alegatos que a su juicio convengan.

"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 procediere que entren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las Legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los períodos respectivas.

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

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

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

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

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

h) Seguridad Pública y tránsito, e

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

"Los Municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre su Ayuntamiento 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, mantas y plazas que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

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

"Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren -- los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. 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 Municipios y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

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

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

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

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

"La elección de los gobernadores de los Estados y de -
 las Legislaturas Locales será directa y en los términos que dis-
 pongan las leyes electorales respectivas.

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

Nunca podrán ser electos para el período inmediato:

a) El gobernador sustituto constitucional, o el desig-
 nado para concluir el período en caso de falta absoluta del cons-
 titucional, aún cuando tengan distinta denominación.

b) El gobernador interino, el provisional o el ciuda-
 dano que, bajo cualquiera denominación, supla las faltas tempora-
 les del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últi-
 mos años del período.

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

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

Los diputados a las legislaturas de los Estados no po-
 drán ser reelectos para el período inmediato. Los diputados su-
 plentes podrán ser electos para el período inmediato con el ca-
 rácter de propietario, siempre que no hubieren estado en ejerci-
 cio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para
 el período inmediato con el carácter de suplentes.

De acuerdo con la legislación que se expida en cada --
 una de las entidades federativas se introducirá el sistema de di-
 putados de minoría en la elección de las legislaturas locales y
 el principio de representación proporcional en la elección de --
 los ayuntamientos de los Municipios.

IX. Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los Municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere.

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

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

TRANSITORIOS

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

ARTICULO SEGUNDO. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en un plazo de un año computado a partir de la vigencia de este Decreto, procederán a reformar y adicionar las leyes federales así como las Constituciones y leyes locales respectivamente, para proveer al debido cumplimiento de las bases que se contienen en el mismo. Las contribuciones locales y las participaciones a que se refieren los incisos a) a c) de la fracción IV, se percibirán por los Municipios a partir del 1o. de enero de 1984."

2. Debate.

El Dictamen suscrito por las citadas Comisiones de la H. Cámara de Senadores, es presentado en primera lectura el día 27 de diciembre de 1982; la segunda lectura se efectúa por la tarde, en donde se abre el Debate en torno a dicho Dictamen, -- con una petición del Senador Victor Manzanilla Schaffer, para que estableciera la reserva que presentó el grupo de Senadores del Sector Obrero ya citados, referente a la fracción IX de la Iniciativa Presidencial. A esta petición intervino el Senador por el Estado de Durango, Lic. José Ramírez Gamero, quien se ofreció a aclarar los hechos a título personal, porque no es integrante de las Comisiones Dictaminadoras, ni fue de los que hicieron la reserva antes citada; además, aclara que los interesados, los cuales están ausentes en el Debate, encontraron contradictoria la fracción IX del Artículo 115 Constitucional, según el texto propuesto por la Iniciativa, y la fracción X del Artícu

lo 73 Constitucional, no obstante la discrepancia, se aceptaba - finalmente el Dictamen "con el propósito de que se logren los objetivos del autor de la Iniciativa" y que "en su momento haremos las modificaciones o las propuestas a modificaciones, tanto a la Constitución, como a las leyes reglamentarias".

Luego de explicado el incidente, se pone a discusión - en lo general, el Dictamen y se apuntan para hablar los Senadores Miguel Borge Martín, Francisco J. Madero y Yolanda Senties - de Ballesteros.

En primer orden hizo uso de la palabra el Senador por el Estado de Puebla, Miguel Borge Martín, en su intervención no salió de los tópicos: se limitó a comentar algunas de las interesantes ideas que, como ya vimos, trae la Iniciativa. Le parece que con la comparecencia que, en su momento, realizó el Secretario de Gobernación y con las dos lecturas del Dictamen, ya se ha podido formar una "clara y amplia imagen" de los propósitos del Presidente. Admite luego que ese es un período "de tanta actividad legislativa". Acepta por buena la fracción IX, y no ve ninguna contradicción con la fracción X del 73 Constitucional.

En segundo lugar, el Senador por el Estado de Coahuila, Francisco J. Madero, insiste y amplía los mismos argumentos. Indica que las Comisiones han "analizado exhaustivamente el fortalecimiento del federalismo"; que el Municipio es la célula básica; reconoce las prácticas centralizadoras del federalismo; -- alaba que el Dictamen se apegue a la Iniciativa; después alude a la experiencia personal, como expresidente municipal "de -- quienes desde la jefatura municipal hemos soportado diversos calificativos".. y agregó "hemos soportado la prepotencia de representantes federales"... conviene en que las previsiones sobre -- suspensión o desaparición de Ayuntamientos no es un atentado, si no por el contrario, norma de estabilidad.

Por último, la Senadora por el Estado de México, Yolanda Senties de Ballesteros, comienza destacando su vocación municipalista; subraya el hecho de "haberse emprendido un camino de centralización en el pasado, que se constituye en un grave obs--

título del presente". Habla de que "estamos ante un nuevo federalismo, propuesto por Miguel de la Madrid, y que no es una forma de organización política, sino un nuevo estilo de vida nacional, que busca el equilibrio político, económico y social a través de una auténtica descentralización de la vida nacional". Después realza la importancia de las finanzas municipales, para lograr este mejoramiento municipal; que este fortalecimiento -- guarda "respeto a la soberanía estatal y municipal".

Puesta a discusión en lo particular, nadie más quiso hacer uso de la palabra en segunda lectura ante el pleno de la Asamblea de la Cámara de Senadores, en donde se aprueba por unanimidad de 56 votos, para que pase a la Cámara de Diputados para sus efectos constitucionales.

b) En la H. Cámara de Diputados.

Como Cámara Revisora, corresponde a la H. Cámara de Diputados, analizar la Minuta de Decreto sobre la Iniciativa -- Presidencial de Reformas y Adiciones al Artículo 115 Constitucional, que suscribió la H. Cámara de Senadores.

En la H. Cámara de Diputados, se le turna a las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y la de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, todas estas integradas por Diputados de todas las corrientes ideológicas representadas en esta H. Cámara de Diputados.

1. Dictamen.

Las Comisiones revisaron las razones y fundamentos expuestos en la Iniciativa del Ejecutivo Federal, así como el texto de la Minuta del Senado, y después de haber sido discutidas a satisfacción de sus integrantes, se formula el presente Dictamen.

Debemos destacar las consideraciones del Dictamen, -- que son las siguientes:

"El Municipio Libre es, sin duda alguna, la célula social, política y económica que a través de nuestra historia ha sido baluarte de costumbres y adalid del cambio, en todos y cada uno de los Municipios que integran la República Mexicana, -- hay una parte de la historia nacional.

"Los Ayuntamientos sostienen un contacto directo con la ciudadanía, normalmente mayor que el que ejercen otras autoridades a nivel estatal y federal y por ello, son quienes aportan experiencias recientes que sirven de fundamento de la actividad política informada y consciente.

"La realidad ha desfasado la acción municipal por lo que ahora habrá de recorrer un largo camino para convertir en verdad operativa el postulado constitucional que define al Municipio como la unidad básica de nuestra organización política y social; incorporándose en las mejores condiciones posibles a la lucha por el desarrollo integral de la Nación.

"Expresada la voluntad política de abandonar los modelos centralistas que pudieran haberse configurado en diversos órdenes y de fincar las bases reales del desarrollo integral, malpodría soslayarse la necesidad de fortalecer la instancia municipal y la estatal, a cuyo efecto necesariamente la Federación debe, en todo momento, con pleno respeto a sus autonomías, revisar la propia y, previo consenso ya expresado en la consulta popular, proponer las nuevas reglas de convivencia que hará posible servir mejor a la comunidad, principio y fin de la actividad gubernamental.

"El dictamen elaborado por el H. Senado de la República, modifica la Iniciativa Presidencial en los términos expresados en dicho documento, atendiendo a razonamientos que esta Comisión estima válidos y por ende los hace propios, y habida cuenta de que a esta Cámara de Diputados se presentaron con antelación Iniciativas de los Congresos de los Estados de Tlaxcala, México, Baja California Sur y Michoacán, solicitando que las Legislaturas de los Estados expidieran las leyes laborales para regular tal relación con sus trabajadores, así como una Iniciativa de los miembros del Partido Revolucionario Institucional ante la "LI" Legislatura para determinar los conceptos de ingreso que conforman la Hacienda Municipal, estas Comisiones estiman que dichas Iniciativas encuentran su desahogo en el dictamen que hoy se emite".

A este respecto debemos señalar que las Iniciativas antes citadas, las mencionamos en el Capítulo IV, Tema 3, con el título "Las Iniciativas de Reformas que no prosperaron referentes al Artículo 115 Constitucional".

"Establecen en nuestra Carta Magna el procedimiento a seguir en el caso de destitución de Ayuntamientos, otorgándoles el derecho de defensa a título colectivo o individual, a juicio de las Comisiones es proveer de estabilidad a las comunas y respetar a ultranza el voto popular. Por cuanto a revocar el mandato de uno de sus miembros, debe entenderse esta facultad referida a aquellas personas que desempeñan un cargo por nombramiento o designación"

"La fijación de un mínimo de servicios públicos a prestarse por los Municipios, así como la posibilidad de coordinarse

con otros Municipios y contar con el auxilio gubernamental, clarifica el área de acción de estas autoridades que, unificadas, estarán en posibilidad no sólo de atender servicios básicos, sino de planificar desarrollos regionales que presenten soluciones a su problemática urbana, tenencia de la tierra, vigilancia del suelo y fijación de reservas territoriales y ecológicas, entre otras.

"La determinación de los impuestos cuya recaudación beneficiará al Municipio, así como de ciertos derechos, no hace limitativos los renglones de ingresos y sí permite, inicialmente, conocer con certeza las fuentes primarias propias e intocables del haber municipal, estableciendo la posibilidad de convenir con el Estado que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la recaudación de esas contribuciones. Rasgo importante de su autonomía es que sus Presupuestos de Egresos serán aprobados internamente por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

"En concepto de estas Comisiones debe destacarse que la Iniciativa Presidencial amplía el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos Municipales a todos los Municipios, sin importar el volumen de su población, lo que mereció la congratulación de la H. Cámara de Senadores y a cuyo reconocimiento se suma esta Representación Popular.

En su convicción, la de los Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, haciendo suyos los conceptos del primer Mandatario del País, de respeto escrupuloso a los derechos laborales y a la autodeterminación e independencia de las organizaciones de los trabajadores, mantener su condición laboral y la vigencia de sus derechos sindicales, como lo preservan en forma irrestricta el apartado B) del Artículo 123 Constitucional (187).

2. Debate

El día 29 de diciembre de 1982, en sesión matutina, se dispuso en primera lectura, el Dictamen referente a la Minuta de Decreto del Senado de la República, sobre la Iniciativa Presidencial referente a las Reformas y Adiciones del Artículo 115 Constitucional, que presentan las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública.

En sesión vespertina se presentó el citado Dictamen, en segunda lectura. En dicha Asamblea estuvieron presentes 312

"(187) Proceso Legislativo de la Iniciativa Presidencial de Reformas y Adiciones al Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Op. Cit., pp. 45 a 47.

Diputados al tiempo de la discusión, en la cual participaron 8-Diputados: 2 por el Partido Acción Nacional; 2 por el Partido - Revolucionario Institucional; 1 por el Partido Popular Socialista; 1 por el Partido Demócrata Mexicano; uno por el Partido Socialista Unificado de México y 1 por el Partido Socialista de los Trabajadores.

3. Las Tesis Sustentadas de los Partidos Políticos, - en la Cámara de Diputados.

- Tesis del Partido Acción Nacional.- Por parte del Partido Acción Nacional hablaron sus Diputados Javier Blanco Sánchez y Roger Cicero.

Afirman los Panistas que su partido siempre ha tenido una "firme vocación municipalista y libertaria" y que mantendrán siempre esa "terca posición".

Para Javier Blanco Sánchez, el Municipio es una patria chica: "es la amada patria chica", que se forma gracias al espíritu y naturaleza solidaria del ser humano. Esta patria --chica es el Municipio".

Acto seguido menciona a Constituyentes de Querétaro, - Hilario Medina, Fernández de Lizardi; a Heriberto Jara, al tiempo que recuerda a otros panistas, defensores de las ideas de libertad eficaz de los Municipios.

El Partido Acción Nacional, por estos antecedentes --aprueba la Iniciativa, porque, aunque no llena del todo las necesidades y los requerimientos del Municipio, sí le devuelve --caudal y hacienda, facultad de administración hacendaria, y su derecho original de tipo legislativo para los efectos de su propia vida interior.

El Partido Acción Nacional coincide con el Partido Socialista Unificado de México, en que es positiva la idea de que se extienda a todos los Municipios el principio de integración-plural proporcional de los Ayuntamientos. Se trata, se dijo: - "de una rectificación que hace honor, al menos en la letra de la ley, a las nobles aspiraciones, a las nobles intenciones y decisiones del Constituyente de Querétaro"

Blanco Sánchez, por tanto, acepta la Iniciativa, en su conjunto, y anuncia que su Partido la aprobará con algunas -

modificaciones. Roger Cicero, del propio Partido Acción Nacional, se encarga de enunciar los puntos a modificar, puntos que, por otro lado, constituyen "los principios de doctrina".

En esos puntos, continúa Roger Cicero, se avalan las ideas de que histórica y técnicamente la comunidad municipal es fuente y apoyo de libertad política; de que el gobierno municipal ha de ser autónomo, "celosamente apartado de toda función o actividad que no sea la del Municipio mismo". De que sólo así el Municipio podrá hacer frente al cumplimiento de los fines -- que le son propios. Y concreta así las modificaciones:

"Los Ayuntamientos tienen el derecho de recurrir al juicio constitucional de amparo para proteger su patrimonio y personalidad, y así mismo el ejercicio de sus atribuciones y la ejecución de sus tareas -- frente a cualquier acto de autoridad que afecte o -- tratase de afectar a su buen gobierno y de disminuir o suprimir su calidad de primera autoridad del Municipio y --acá la otra--, las tesorerías de los Ayuntamientos se mantendrán abiertas a auditorías permanentes e independientes que permitan, cualesquiera ciudadanos u organismos y en todo momento, -- conocer de la situación financiera municipal, de -- quiénes y cuántos son sus proveedores, a qué costos paga sus adquisiciones y retribuye en sus trabajos -- a sus integrantes; a sus demás servidores públicos -- y al personal que contrata; con qué instituciones -- bancarias y de crédito opera y a qué montos y en -- qué instituciones bancarias y de crédito opera y a -- qué montos y en qué forma lo hace, así como conocer de todos y cada uno de sus renglones hacendarios".

Más adelante apunta una nueva modificación al párrafo cuarto de la fracción I, que debe ser substituido por el siguiente:

"En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediera que entraran en funciones los suplentes, las legislaturas designarán entre los vecinos a los consejos municipales que actuarán con carácter provisional, y dejarán de hacerlo al tomar posesión las nuevas -- autoridades emanadas de elección popular extraordinaria, a la que habrá convocado en el menor tiempo -- posible a partir de la desaparición del Ayuntamiento".

Todavía propone una adición a la fracción VII:

"El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en --

Los Municipios donde residieran habitual o transitoriamente", propone se adicione: "Sin menoscabo de que la fuerza pública esté a disposición de los Ayuntamientos de los mencionados Municipios permanentemente, siempre que los Ayuntamientos, en función de su autoridad la requieran".

I. Una de las propuestas hechas por el Partido Acción Nacional, a través de Roger Cicero, recomienda que se legitime el Municipio a fin de que pueda recurrir al Juicio de Amparo en defensa de sus prerrogativas constitucionales.

Interesante recomendación. ¿Por qué no? ¿Por qué llegado el caso se les negará el recurso al Juicio de Amparo a los municipios?

Se les ha negado dicho recurso por mandato del legislador ordinario; porque en las leyes reglamentarias del Juicio de Amparo, que elabora el Congreso de la Unión se determina - - quiénes gozan de la acción al recurso de Amparo, no mencionan al Municipio, para todos esos extremos, que apunta la proposición panista. He aquí la razón formal. Ahora bien, ¿por qué dicho legislador ordinario limita tal acción?

No es fácil encontrar la respuesta. Pero una cosa sí es cierta, que el Constituyente de Querétaro sí reconoció esta legitimación activa, para ir al Juicio de Amparo, entre otros extremos, cuando se afectase ilegalmente a su patrimonio, así como cuando se afectase al patrimonio de los pueblos, rancherías y demás comunidades, de su circunscripción territorial municipal. Esto es, cuando se está discutiendo el texto del artículo 27 Constitucional, y al referirse a puntos de la Reforma Agraria, claramente se planteó la idea de otorgar la acción de recurso al Juicio de Amparo a los pueblos, rancherías y comunidades, a fin de que hicieran respetar sus derechos agrarios. Discutido el tema, se resolvió que ello no era necesario, porque la haría el Municipio respectivo, quien gozaba de tal derecho y sí tenía una bien configurada personalidad jurídica.

II. La segunda proposición panista mira al principio de vigilancia y control del ejercicio presupuestario de los Ayuntamientos. Propugna el que se estableciera un principio constitucional, a fin de poder auditar tal ejercicio cuando se quisiera,

o lo quisiera cualquier interesado de la comunidad municipal".

Se rechaza la vigilancia exterior, de los Estados o de la Federación, porque se subraya la Autonomía del Municipio".

La última proposición de adición panista se refiere al principio de que el mando de la fuerza pública, en aquellos Municipios en donde se encuentren instalados los ejecutivos federal y estatales, se encomiende efectivamente a éstos, pero sin menoscabo de la propia autoridad municipal. Esta situación tiene lugar en las capitales de los Estados, cabezas siempre de uno o más Municipios; así como en cualquier otro Municipio en el que, transitoriamente, se encuentren dichos ejecutivos.

- Tesis Prifsta.- Entre los oradores del Partido Revolucionario Institucional que subió a la Tribuna, el Diputado Sami David David, quien repasó en apoyo del proyecto los aciertos y las ventajas de la Iniciativa, señalando entre otros conceptos los siguientes:

"Debemos volver los orígenes, humanizar la vida de la comunidad".

"Entender el movimiento centralizador, reparar la injusticia que sufren pequeñas comunidades".

Y habló de "un nuevo federalismo que tiene un denominador común: el rumbo histórico del país, con base en la soberanía nacional, en un desarrollo equilibrado, en una mejor distribución de recursos y de riquezas y en una mayor competencia y participación política de las entidades, Municipios, partidos y ciudadanos en la vida institucional".

- Tesis del Partido Popular Socialista.- El Partido Popular Socialista impugnó la Iniciativa y dijo: "porque no contribuyó a la ampliación del régimen democrático", como expuso Alfredo Reyes Contreras, "porque restringe aún más la vida municipal".

Esta fue una de las intervenciones más analíticas, en su planteamiento. El representante del Partido Popular Socialista hizo una breve comparación de textos; el entonces vigente y el texto propuesto por la Iniciativa, siempre hablando del -- 115 Constitucional, para llamar la atención sobre la limitación que ahora se introducía, en su opinión.

Según la tesis del Partido Propular Socialista, el vigente texto del 115, antes de la Reforma, consagraba los siguientes puntos:

1. El Municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa.
2. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directo.
3. Los miembros de los Ayuntamientos no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.
4. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, que se formará con las contribuciones que señalen las legislaturas.
5. Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.
6. Los Ayuntamientos de los Municipios cuya población sea de 300 mil o más habitantes, serán electos mediante el principio de representación proporcional.
7. Los Municipios en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo III del Artículo 27 Constitucional.
8. Se establece la coordinación entre los Municipios y las entidades federativas para desarrollar los centros conurbados que experimenten ese fenómeno".

Luego se preguntaba: "¿Cuáles son, a juicio del Partido Popular Socialista, las limitaciones más importantes en la vida municipal, partiendo de la vigencia del Artículo 115 Constitucional? Es evidente que en primer lugar está la falta de libertad económica, y en segundo lugar, la escasa vida democrática, y en consecuencia la incapacidad de los Municipios para resolver los problemas fundamentales de la población. Hay una cuestión de hecho en la mayoría de los Municipios del país, a pesar de la facultad constitucional de manejar libremente sus haciendas, hay una intervención indebida de las legislaturas que vigilan, controlan, interfieren en el manejo de esa hacienda, y cuando la reforma política alcanzó a los Municipios surgieron dos categorías: los Municipios de representación proporcional y los Municipios que no tenían esa representación".

"Pero hubo un hecho que se tomó como ejemplo para las legislaciones estatales y que prácticamente se generalizó en toda la República; se inició en el Estado de México, una práctica de establecer o de elegir aquellos Ayuntamientos de aquellos Municipios de 300 mil habitantes, no bajo el principio de representación proporcional, sino agregando al Ayuntamiento victorioso,-

a la planilla que hubiera ganado, agregaban a 1, 2 o 3 regidores de Partido".

"Nosotros consideramos -afirma más adelante- que el Ayuntamiento, para su eficaz funcionamiento, al margen de la reflexión anterior, debe tener la función ejecutiva, la función legislativa y la función judicial. La función ejecutiva al cargo del Presidente Municipal, la legislativa que debe recaer sobre el cabildo como órgano colegiado soberano en el interior -- del ayuntamiento, y la función judicial también debe estar dentro de las funciones que le correspondan al Ayuntamiento".

"Pero en la práctica, no existe la función judicial, - a pesar de que se hacen elecciones de los jueces menores municipales. En la práctica también ha desaparecido la función legislativa; no se reúne el Cabildo, no sesiona, no resuelve y le ha quedado exclusivamente la función administrativa, la función -- ejecutiva".

Tales son las previsiones constitucionales antes de - la Reforma de 1983; tal la práctica, en opinión del Partido Popular Socialista ¿Qué propone ahora la Iniciativa, qué se discute? En esencia, mantiene el texto actual, pero lo adiciona con:

"Primero.- Las Legislaturas por el acuerdo de las - dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido, suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros.

"Segundo.- Para que se dé la suspensión o desaparición de un Municipio, para que se presente la suspensión o revocación de un miembro del Ayuntamiento, se requiere que hayan concurrido causas graves que la ley local prevenga. Se otorga derecho a los miembros del Ayuntamiento de presentar pruebas y hacer los alegatos que les convengan.

"Tercero.- Se faculta a las legislaturas locales para que se designen consejos municipales en caso de: desaparición de un Ayuntamiento; por renuncia o falta absoluta de sus - miembros si no procede la incorporación de los suplentes y que se celebre nuevas elecciones.

"Cuarta.- Los Municipios manejarán su patrimonio con forme a la ley, obviamente se entiende que es la ley que expida la Legislatura Local.

"Quinto.- Los Ayuntamientos, de acuerdo con las bases normativas que señalen las legislaturas podrán expedir los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas.

"Sexto.- Los Municipios, con el concurso de los Estados, cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito y los demás que las legislaturas locales determinen.

"Séptimo.- Establece la posibilidad de que varios - - Ayuntamientos se coordinen y asocien para una mejor prestación de los servicios públicos que les corresponda.

"Octavo.- En la Hacienda Municipal se establecen los siguientes principios: 1º La Hacienda Municipal se formará de los rendimientos de sus bienes, de las contribuciones que establezcan las legislaturas, ingresos al impuesto predial, ingresos derivados de fraccionamientos, ingresos derivados de la división, consolidación, traslación y mejora de los inmuebles, participaciones federales, ingresos por la prestación de los servicios públicos. Agrega: las leyes federales no limitarán las facultades de los Estados para establecer contribuciones sobre la propiedad y su división sobre los servicios públicos y las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios a esos dos rengiones".

Un agregado más: "las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Municipios y revisarán sus -- cuentas públicas".

"Una parte final desde el punto de vista hacendario: - "Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos. Y agrega la misma iniciativa otros aspectos: Las facultades en materia de asentamientos humanos, regularización de la tenencia de la tierra serán señalados por las leyes federales y locales".

Otro aspecto: "Se establece el principio de representación proporcional en la elección de todos los Ayuntamientos", y un último aspecto: "Las legislaturas expedirán las leyes, con base en el Artículo 123 que rigen las relaciones entre los Municipios y sus trabajadores".

¿Qué ocurrirá con estas adiciones? Se pregunta el representante del Partido Popular Socialista. Y se contesta: el juicio del Partido Popular Socialista es que las limitaciones -- que ya tiene el actual 115, "se agravan con la iniciativa: Las legislaturas adquieren ahora las facultades de:

"1.- Suspender Ayuntamientos. 2.- Declarar que han desaparecido Ayuntamientos. 3.- Suspender o revocar el mandato de algún miembro de los Ayuntamientos. 4.- Designar Consejos Municipales en su caso. 5.- Expedir las leyes de acuerdo con las cuales los Municipios manejarán su patrimonio. 6.- Los Ayuntamientos, de acuerdo con las bases normativas que expidan las Legislaturas, expedirán sus bandos municipales, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas. 7.- Las leyes expedidas por las legislaturas locales determinan qué servicios deben prestar y cuáles podrá prestar en el futuro. 8.- La Hacienda Municipal sólo podrá obtener las contribuciones que establezcan las legislaturas. 9.- Las legislaturas aprobarán las leyes de ingresos municipales y revisarán las cuentas públicas de los Ayuntamientos. 10.- Las legislaturas expedirán las leyes que rijan las relaciones entre los Municipios y sus trabajadores. Es decir, en el cuerpo de la iniciativa y en el dictamen se mantiene, se identifican 10 facultades entre las que ya tenía, de acuerdo con el 115, y las que se agregan para las legislaturas, lo que limita evidentemente de una manera -que podríamos decir- extraordinaria, la vida municipal".

Después se refiere a que en manejo de la hacienda ocurre una cosa contradictoria, o por lo menos el dictamen mantiene un contrasentido que no se examinó seguramente con cuidado: -se faculta a los Ayuntamientos para manejar libremente su hacienda, pero las legislaturas revisarán sus cuentas públicas. -es decir, intervención indebida de las legislaturas en las cuestiones hacendarias municipales".

Y así, el representante del Partido Popular Socialista repasa las nuevas facultades que se les otorga a las legislaturas: insiste en la gravedad de alguna de ellas, como esa de desaparecer Ayuntamientos y concluye diciendo:

"Nos da la impresión de que esta iniciativa manifiesta menosprecio a la vida municipal; se piensa que son menores de edad, que no se pueden regir por ellos mismos, y que en consecuencia hay que estarlos vigilando, hay que estarlos orientando, hay que estarlos conduciendo, porque no son capaces para conducirse por ellos mismos. Yo no comparto el juicio que expresó aquí el orador que me antecedió en el uso de la palabra, esta iniciativa, a juicio del Partido Popular Socialista, no re toma el mandato del Constituyente, se aparta totalmente de este mandato".

Para confirmar sus puntos de opinión, el orador del Partido Popular Socialista cita a Jara, para concluir con la lectura de una proposición concreta de reforma al mismo Artículo 115 Constitucional que remediaría mejor las cosas. Se leyó:

"Primero.- Los Presidentes Municipales, Regidores y - Síndicos de los Ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados cuando tengan el carácter de propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

"Segundo.- Los párrafos 3º, 4º y 5º de la misma fracción I se sustituyen para quedar en los siguientes términos:

"Se reconoce a los ciudadanos de los Municipios el derecho de presentar iniciativas al Ayuntamiento para mejorar la administración y los servicios públicos, debiendo recaer un acuerdo sobre cada petición que se hará público. Se le reconoce también el derecho de revocar el mandato del Presidente Municipal y de uno o varios de los Regidores o de todo el Ayuntamiento por el incumplimiento evidente de sus obligaciones, su incapacidad notoria o su falta de probidad. Este derecho corresponderá a la mayoría de los ciudadanos inscritos en el padrón, comprobada que sea por la Comisión Electoral Municipal, declarará revocado el mandato de los funcionarios señalados en la demanda y convocará a elecciones para los puestos vacantes.

"Tercero.- En la fracción II, el Partido Popular Socialista plantea la siguiente redacción:

"2. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio. Los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir sus propios bandos municipales, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

"Cuarto.- La fracción III deberá contener la siguiente redacción en su primera parte:

"3. Los Municipios tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

"a) Agua potable y alcantarillado; b) alumbrado público; c) limpia; d) mercados y centrales de abastos; e) panteones; f) rastro; g) calles, parques y jardines; h) seguridad pública y tránsito y/o los demás servicios que no estén reservados a la federación y a los Estados.

"Quinto.- Para la fracción IV planteamos la siguiente redacción:

"4. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará con:

"A) El total del impuesto predial que se obtenga en su territorio, los que se obtengan por fraccionamiento, división, consolidación y traslación de la propiedad de inmuebles en su jurisdicción. Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la recaudación 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.

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

"D) Los rendimientos por la explotación de sus propios bienes. Los Ayuntamientos crearán e impulsarán sus propias empresas municipales que requiera el desarrollo de la comunidad.

"Sexto.- El párrafo 3º de la fracción IV, debe quedar en los siguientes términos:

"Los Ayuntamientos elaborarán y aprobarán sus presupuestos de ingresos y egresos con base en el contenido de esta fracción IV.

"Séptimo.- La fracción IX debe quedar con la siguiente redacción:

"IX. Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y sus disposiciones reglamentarias. Los Municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere."

Está fechado este escrito en diciembre 29 de 1982. La proposición fue desechada.

- Tesis del Partido Demócrata Mexicano.- Habló Baltazar Ignacio Valadez del Partido Demócrata Mexicano, para recordar la "cruda realidad del Municipio" una realidad que duele, que lastima ante la que se debe de inconformar. Y recordó a los mártires de León, Gto., del 2 de enero de 1946.

Habló también de la reconstrucción nacional, la cual debía empezar por "la reconstrucción del Municipio". Y manifestó que el Partido Demócrata Mexicano considera favorable la iniciativa, porque objetivamente era buena; y porque representa un avance respecto de las demandas que hace suyas el Partido Demócrata Mexicano".

- Tesis del Partido Socialista Unificado de México.- Ante todo cabe indicar que se pronuncia contra el Dictamen: "... por eso votaremos en contra del dictamen", confirma Raúl Rea en su intervención".

El motivo por el cual se pronuncia en contra, es la solución que se le da a la cuestión laboral; rechazan el que esta facultad sea ejercida por las legislaturas estatales. En opinión de Raúl Rea y el Partido Socialista Unificado de México, en cuanto "partido de los trabajadores", dice y agrega: "la facultad de legislar acerca de la materia laboral debe corresponder nada más al Congreso de la Unión".

Las razones particulares del sentir de este partido, giran en torno de la idea de que, los Estados "cuando tuvieron esa facultad (hasta 1929) no la ejercieron y que, cuando se - - ejerció, se hizo mal", "con muchas lagunas y con muchas figuras lesivas a los intereses de los trabajadores". Muestra el orador temor de que, a pesar de establecer el principio de que se respetará el 123 Constitucional, en la práctica quedan desprotegidos sus servidores públicos: "la verdad es que de hecho quedarán fuera de la protección de ese artículo tutela".

Todavía aduce Raúl Rea, que "no se puede aprobar dicha proposición, cuando está pendiente un proyecto para desaparecer los tribunales en materia laboral de carácter estatal". - En suma, Raúl Rea recuerda la inactividad legislativa de las Legislaturas en tratándose de la materia agraria, así como en la materia sobre asentamientos humanos, y concluye en que ésta es una actitud que lesiona gravemente los intereses de las clases-trabajadoras.

Como ya apuntábamos anteriormente, una cosa es que -- las legislaturas puedan no reglamentar la materia laboral o que lo hagan mal, y otra cosa, muy diferente, es que esta materia les corresponda o no a ellas. Insistimos, la materia es de - - aquellas que caen bajo el llamado régimen interior de los Estados. Negarles esta facultad equivaldría a negarles o limitarles atributos fundamentales de su soberanía interior; sería sujetar más al centro de los Estados, sería fomentar el pupilaje sobre los Estados. ¿Que soberanía quedaría a los Estados, si éstos no pueden regular las relaciones laborales de sus propios trabajadores?

Si por ejemplo, el temor es de que algunas legislaturas locales no vayan a reglamentar nunca esta materia, entonces que se les fije un plazo determinado para que lo hagan.

Si por otro lado, el temor es de que lo hagan mal, - entonces que se les aperciba de que incurrirán en responsabilidad por contravenir a la Constitución General.

Estamos realmente ante cuestiones diferentes. Y en todo caso no debe haber duda acerca de lo que corresponda a uno u otro régimen soberano de gobierno, el federal y estatal.

Desde otro enfoque, el Partido Socialista Unificado - de México, subraya los puntos de la Iniciativa que resaltan la autonomía y la personalidad del Municipio. Aquí, la tesis es radical, ya que alaba la tendencia hacia el fortalecimiento de dicha autonomía, al tiempo que rechaza cualquier intento de mediación, hecho sobre todo por parte de las legislaturas de los Estados.

A este respecto, indica que el Municipio es realmente anterior a la Federación y a los Estados y que en cuanto poder público debe cumplir con todas las funciones inherentes al mismo, funciones tales como "la administrativa, legislativa, ejecutiva, judicial, social y hacendaria"; y que su autonomía debe expresarse en el ejercicio de sus derechos de "autoadministración, autodesarrollo, autogobierno, autocomposición y autoseguridad".

De ahí, el rechazo formulado por Raúl Rea, al principio de que la legislatura local medie en el Municipio, para - - aprobar su presupuesto de ingresos, para fiscalizar los ejercicios presupuestales. Y sostiene que nunca habrá un Municipio - que sea libre "cuando carece de los recursos necesarios para -- atender los servicios que son indispensables en su municipalidad".

Se pronuncia en contra de la existencia en el ámbito municipal de organismos que realizan funciones que corresponden al Ayuntamiento. El Municipio debería tener la facultad para - desaparecer esta clase de organismos paralelos, recomienda Raúl Rea.

Sobra decir que todavía es más violento el rechazo de la Iniciativa del Partido Socialista Unificado de México, cuando se trata de esa rara facultad de las legislaturas para desaparecer Ayuntamientos: "eso atenta, vulnera y liquida el principio del Municipio Libre". En una interpretación ortodoxa, afirma el representante del Partido Socialista Unificado de México, tendríamos que entender y aceptar que deberán ser los Ayuntamientos "los que calificarán en última instancia sus propias elecciones. Y que solamente la mayoría de los electores tendrán el derecho de modificar estas disposiciones o de revocar el mandato otorgado por ellos mismos."

- Tesis del Partido Socialista de los Trabajadores.- En este interesante debate, pese a su brevedad, se le concedió la palabra al representante del Partido Socialista de los Trabajadores, Humberto González Magallón, quien hizo saber que su Partido se pronunciaba a favor de la Iniciativa.

Afirma Humberto González que carecen de objeto las referencias históricas, las referencias filosóficas y las jurídicas, para admitir que en el momento actual el Municipio ha sido y es, dijo:

"...el lugar donde se realizan y generan las actividades todas de la vida propia y de la convivencia social, en el que se manifiestan todos los días los esfuerzos, el trabajo creativo, las aspiraciones de superación, los problemas y angustias del cotidiano acontecer, los triunfos individuales y colectivos con las alegrías y satisfacciones que conllevan; pero también allí en el Municipio ha sido y es el lugar donde se han soportado y soportan todo género de arbitrariedades, desmanes y atropellos de quienes al margen del espíritu comunitario y distorsionando las propias bases de legalidad que los convierte en autoridades, en muchas ocasiones en forma fraudulenta ahogan la expresión libre, productiva y progresiva de las mejores fuerzas sociales, políticas y culturales del pueblo de México, para beneficio exclusivo de los intereses caciquiles y de camarilla regionales".

Sostiene después que la Iniciativa no atenta contra los intereses democráticos del pueblo; es un avance la idea de ampliar el sistema político de la representación proporcional de los Ayuntamientos.

El Dictamen fue suficientemente discutido en lo general y en lo particular; en consecuencia, fue aprobado por 293 - votos a favor y 19 en contra.

El mismo día 19 de diciembre de 1982 pasa a las H. Legislaturas de los Estados, para los efectos constitucionales del Artículo 135 de la Carta Magna.

Estas, en su mayoría, habían contestado con voto aprobatorio, de manera que el 10. de febrero de 1983 y estando en labores la Comisión Permanente, se procede al recuento formal y a hacer la declaratoria de procedencia de la reforma, sin mayor contratiempo. El Decreto en cuestión, apareció promulgado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983.

Consta que las Legislaturas que votaron a favor, fueron 19: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, - Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Guerrero, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. Por otra parte, no se menciona a las de Sonora, Jalisco, Oaxaca, Hidalgo, Morelos, Estado de México, Guanajuato, Michoacán, Durango, San Luis Potosí, - Querétaro y Chihuahua.

5. Análisis de las 10 fracciones que comprende el Artículo 115 Constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983.

El 3 de febrero de 1983, apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación, en las páginas 6 a la 8, el Decreto por el que se reforma y adiciona el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que - consideramos importante transcribir el siguiente

D E C R E T O:

"La Comisión Permanente del Honorable Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que le confiere el Artículo 135 de la Constitución General de la República y -- previa la aprobación de la mayoría de las honorables legislaturas de los estados, declara reformado y adicionado el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

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

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

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

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 procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las Legislaturas designarán entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los períodos respectivos.

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

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

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

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

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

Los Municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos y con 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.

- 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 estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de

sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo Tercero del Artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

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

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

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

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

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

Nunca podrán ser electos para el período inmediato:

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

b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquiera denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del período.

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

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

Los diputados a las Legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los diputados su

plentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietario, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

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

IX. Las relaciones de trabajo entre los Estados y -- sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados, con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los Municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere.

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

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

TRANSITORIOS

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

ARTICULO SEGUNDO.- El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en el plazo de un año computado a -- partir de la vigencia de este Decreto, procederán a reformar y adicionar las leyes federales, así como las Constituciones y leyes locales, respectivamente, para proveer al debido cumplimiento de las bases que se contienen en el mismo. Las contribuciones locales y las participaciones a que se refieren los incisos a) al c) de la fracción IV, se percibirán por los Municipios a partir del 1o. de enero de 1984".

5. Análisis de las 10 Fracciones que comprende el Artículo 115 Constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983.

La Reforma al Artículo 115 Constitucional, conservó -- intactos únicamente el párrafo inicial, así como los dos primeros párrafos de la Base I.

Antes de entrar al análisis de las diez fracciones -- que comprenden el Artículo 115 Constitucional, debemos señalar cual es la acogida que recibió, por parte de la Doctrina Jurídica Mexicana, las adiciones y reformas al citado precepto constitucional.

El Dr. Jorge Carpizo se expresa de manera brillante al hablar en el LXVI Aniversario de la Constitución Política - de los Estados Unidos Mexicanos de 1917: "Persigue superar las dos grandes omisiones que, a pesar suyo, nuestro Constituyente de 1917 dijo respecto al Municipio: La autonomía económica y - las relaciones de las autoridades con las del Municipio, tiene también a resolver una serie de problemas originados en las últimas décadas y que el Constituyente de Querétaro no podía - prever.... Está imbuida del espíritu del Constituyente, a cuyos miembros les hubiera causado orgullo poder leer y tener la esperanza que ahora sí, después de cuatro siglos y medio, México va a contar con un verdadero Municipio Libre. En el pasado y en el presente sólo hemos tenido un membrete ¿Y por qué ahora sí? Porque existe la voluntad política para ello y porque México ya no soporta el centralismo que lo ahoga" (188)

El Lic. Burgoa Orihuela, en su Obra Derecho Constitucional Mexicano, señaló: "La teleología de dichas modificaciones - consiste en reforzar la Autonomía Municipal en materia tributaria, en dar a los Ayuntamientos mayores facultades, incluso legislativas, y en destacar, por lo general, la importancia que - debe tener el Municipio dentro de la vida política, económica y social del país" (189)

El Maestro Alfonso Noriega, haciéndose eco de las reformas promovidas en diciembre de 1982, subraya que "marca para México el surgimiento de un nuevo Derecho Constitucional" (190)

El Lic. José Sáenz Arroyo, afirma que las reformas - al 115 "son de una importancia fundamental para lograr un desarrollo nacional más equilibrado y la democratización integral - de la sociedad" (191)

"(188) Carpizo McGregor, Jorge, "La Iniciativa sobre el Artículo 115 Constitucional" en los Actos Conmemorativos del LXVI Aniversario de la Promulgación de la Constitución de 1917, en el Periódico "El Día", del 6 de febrero de 1983.

"(189) Burgoa Orihuela, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1984, Quinta Edición, p.893.

"(190) Noriega Alfonso: véase el Prólogo al Libro Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, ya citado, Obra Colectiva, Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1983, p. XI al XIII.

"(191) Sáenz Arroyo, José, véase "La importancia del Artículo 115", en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Obra Colectiva, Editorial Porrúa, -- S.A., México, D.F., 1983, pp. 191 y 192.

El Lic. José Gamas Torruco, por su parte, dice que ta les reformas "afirman la institución del Municipio Libre; aseguran a las comunidades locales fuentes de ingresos propios, base de su independencia económica; recogen lo que la doctrina municipalista unánimemente ha venido proclamando desde la expedición de nuestra Carta Magna; actualizan, en fin, las aspiraciones del Constituyente de Querétaro, de librar al Municipio de sus ataduras seculares" (192)

El Lic. Salvador Valencia Carmona, comenta que entre las iniciativas presentadas en el mismo período de sesiones, --- "la del Artículo 115 Constitucional se significó por su buena -- confección técnica y por las aportaciones notables que entraña - para los Ayuntamientos del país" (193)

El Dr. Miguel Acosta Romero, habla de que: "es de reconocerse que las reformas al Artículo 115 Constitucional, han recogido la realidad municipal y que atinadamente elevan a rango constitucional una necesidad que había sido ya expuesta en diversos foros" (194)

El Lic. Salvador Rocha Díaz, hace suyas las palabras de Jorge Carpizo, ya transcritas, que pronunciara en Querétaro - el 5 de febrero de 1983. Más adelante sostiene que la reforma - "es sólida base para la Libertad Municipal, para su democracia y para su desarrollo" (195)

El Lic. Manuel Gutiérrez de Velasco, igualmente parte de las afirmaciones de Jorge Carpizo, y va resaltando la importancia de los diversos puntos, que fueron objeto de las reformas por la iniciativa presidencial del día 3 de febrero de 1983. (196)

- "(192) Gamas Torruco, José, "Federalismo y Municipalismo" en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, ya citado, p. 197.
- "(193) Valencia Carmona, Salvador, "La Nueva Estructura Constitucional del Municipio", en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, ya citado, p. 221
- "(194) Acosta Romero, Miguel, "Desarrollo de la Administración Local", en -- Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, ya citado, p. 259
- "(195) Véase su artículo "Municipio Libre: Autonomía Fiscal y Democracia", - en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, ya citado, p. 276.
- "(196) Véase su artículo "La Administración Local de Justicia", en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, ya citado, p. 279.

El Lic. Hugo B. Margáin, dice que aprovecha la reforma al Artículo 115 para "reforzar al Municipio en toda la Nación" destacando la "ironfa" que representa el hecho de que tal institución no exista en el Distrito Federal, debiendo existir. (197)

El Lic. Mario Melgar Adalid, ratifica la bondad de la reforma y menciona que es un "instrumento para fortalecer al Municipio y para descentralizar la vida del país" (198)

El Lic. José Dávalos (199), analiza la reforma en sus aspectos-laborales y expresa: "Por fin, por reforma constitucional de 3 de febrero de este año, se hizo justicia acerca de un millón de trabajadores al servicio de los gobiernos de los Estados y Municipios. Hubieron de transcurrir 66 años, desde la promulgación de la Constitución de Querétaro, para que recibieran los beneficios del Artículo 123" (200). Sólo lamenta el hecho de que esta materia laboral se haya incluido en el 115, en vez de en el 123. Tal vez, comenta, estemos ante fallas técnicas, pero lo importante es que los servidores estatales "gozan ya de calidad ciudadana laboral".

Por lo que hace al primer párrafo del Artículo 115 -- Constitucional, al afirmar "que los Estados adoptarán en su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre"

El Municipio es una institución político-jurídica muy importante, porque constituye el nivel de gobierno más cercano a las personas, aquél con el cual se tiene contacto y aquél del -- que depende la prestación de los servicios cotidianos que afectan en forma directa la existencia misma de las personas.

"(197) -Margáin, Hugo B., "Comentarios sobre la Trascendencia del Artículo 115", en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, ya citado, p. 337.

"(198) Melgar Adalid, Mario, "Desarrollo Económico de los Municipios", en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, ya citado, p. 352.

"(199) Dávalos, José, "Los Trabajadores al Servicio de los Gobiernos de los Estados y Municipios en el Artículo 123 Constitucional", en Nuevo - Derecho Constitucional Mexicano, ya citado, p. 531.

"(200) Dávalos, José, "Los Trabajadores al Servicio de los Gobiernos de los Estados y Municipios en el Artículo 123 Constitucional", Op. Cit., p: 335.

A mayor abundamiento conviene conocer el origen de la palabra "Municipio", que proviene de los vocablos latinos: (201)

"a) Munus-eris: Oficio, obligación, tarea y también regalo o gasto.

"b) Cápere: (Capió, cepi, cáptum): tomar

Estas raíces se unen para formar la palabra Municipium-ii, y de ésta se deriva el Municipio. Por lo consiguiente, Municipio quiere decir "Tomar para los gastos o para las obligaciones". De esta forma el Muncípe era aquél que participaba en los gastos de la ciudad y Municipio era la reunión o asociación de todos los Muncípes de una localidad.

"El Municipio o municipalidad es, jurídicamente, una persona de derecho público, constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y peculiares intereses, y que depende siempre, en mayor o menor grado, de una entidad pública superior, el estado provincial o nacional".

Todo Municipio, como todo Estado, cuenta con una población, un territorio, y una autoridad común a todos sus habitantes. De estos tres elementos, el que mejor define al Municipio, es el de su población, que se caracteriza por su mayor densidad y por las necesarias relaciones de vecindad que crea entre sus habitantes. Sin la existencia de lo vecinal, no se comprende al Municipio.

De esa aglomeración de gentes surge un sistema de preocupaciones generadoras de servicios comunes, que constituye la materia de un régimen local o municipal.

El Municipio debe además, contar con una autoridad común a todos sus habitantes, cuyo fin sea la satisfacción de las necesidades de la población que puedan ser satisfechas, por sus propios medios, sin necesitar la ayuda de otros organismos estatales.

"(201) Corominas, Juan, Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Castellana, Editorial Gredos, Madrid, España, 1961, p. 399

Para realizar esta obra que les es propia, el Municipio requiere un cierto grado de autonomía, que suele caracterizarse en los siguientes principios: 1) La libre elección de sus autoridades, por la población del Municipio; 2) La administración de sus propios intereses sin dependencia del gobierno central; y, 3) La autosuficiencia financiera" (202)

Nuestra Constitución contempla a la Institución Municipal en su Artículo 115, en el primer párrafo, de dos formas: - como una descentralización política y como una descentralización administrativa.

La Doctrina Jurídica Mexicana, se ha expresado de estas dos formas, de la siguiente manera: El Lic. Ulises Schmill - Ordóñez (203), nos señala que: "Dos finalidades, una política y otra administrativa, se persiguen con el establecimiento de la descentralización municipal. La primera se hace consistir en el carácter eminentemente democrático que tiene el Municipio, pues los titulares de las funciones municipales, son electos directamente por la población del Municipio. Con esto se da una participación directa a la población, en la gestión de los asuntos comunes y en la administración de los recursos necesarios a la satisfacción de las necesidades municipales".

Como elegantemente afirma Tena Ramírez, el Municipio Libre "es la escuela primaria de la democracia, ensayo del gobierno por sí mismo, aprendizaje de la función cívica".

En relación con lo anterior, hay que decir que el Municipio siempre ha sido un refugio de la libertad política y un reducto en contra de la extensión de los poderes estatales.

"La palabra que señala a la libertad en la denominación de Municipio Libre, debe interpretarse en un sentido político exclusivamente. La Libertad Municipal no es libertad absoluta respecto del Estado Local y de su Constitución, puesto que és

"(202) "Municipio", Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XIX, Editorial Bibliográfica Argentina, S.R.L., Buenos Aires, Argentina, 1964, pp. 960 y 961.

"(203) Schmill Ordóñez, Ulises, El Sistema de la Constitución Mexicana, Editorial Textos Universitarios, S.A., México, D.F., 1971, pp. 351 y 352.

ta establece a los Municipios y, en gran medida, les fija sus esferas de competencia y de acción. La libertad municipal se refiere, en primer lugar, al modo democrático como se eligen a las personas que deberán encargarse de los asuntos municipales y, en segundo lugar, que las autoridades estatales deben tener respecto de las competencias y poderes de las autoridades municipales. Esto último de ninguna manera puede significar que entre las autoridades municipales y las estatales, no hayan vínculos, sino tan sólo que las segundas no constituyen autoridades jerárquicas de las primeras.

La finalidad administrativa que se persigue en la descentralización municipal, es fácilmente comprensible: la gestión de los asuntos comunes de una colectividad parcial y limitada al territorio municipal por parte de autoridades elegidas por la población en beneficio de la cual redundará; es más expedita, certera y eficaz, que si fuera realizada por una autoridad central"

Por otra parte, el Lic. Burgoa Orihuela ⁽²⁰⁴⁾ afirma: - "El Municipio tiene como notas peculiares la autonomía y la autarquía, según lo demuestran los distintos Municipios históricamente dados.

"La autonomía municipal se traduce en la facultad para darse sus propias reglas dentro de los lineamientos fundamentales establecidos por la Constitución del Estado al que el Municipio pertenezca, así como en la potestad de éste para elegir, nombrar o designar a los titulares de sus órganos gubernativos.

"La autarquía, en la acepción aristotélica del concepto, se manifiesta en la capacidad del Municipio para proveer a sus propias necesidades y resolver los problemas económicos, sociales y culturales, que afecten a su comunidad los objetivos autárquicos y las finalidades inherentes a la autonomía no podrían lograrse sin una organización; es decir, un conjunto de órganos de gobierno que, dentro de su respectiva competencia, ejerzan --

"(204) Burgoa Orihuela, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Op. Cit., p.873.

las funciones públicas tendientes a la consecución de unos y - - otras. Por consiguiente, el Municipio implica en esencia, una - forma jurídico-política, según la cual se estructura a una deter- minada comunidad asentada sobre el territorio de un Estado, sus - elementos se equiparán formalmente a los de la entidad estatal - misma, pues, como ella, tiene un territorio, una población, un - orden jurídico, un poder público y un gobierno que lo desempeña. Sin estos tres últimos elementos, y primordialmente en el jurfdi- co, no puede concebirse teóricamente, ni existir fácticamente el Municipio".

El Lic. José Gamas Torruco (205), nos dice: "La Consti- tución proclama como principio político básico, la libertad muni- cipal, pero no ofrece una definición de la misma. Sin embargo, - del análisis del texto se desprende que la libertad municipal se traduce, jurfdicamente, en un régimen de descentralización con - las características siguientes:

- I. Descentralización del orden jurídico, en la medida en que junto al orden federal y al de los estatales exis- te otro: el municipal, que contiene normas propias só- lo válidas para él y que crean una esfera peculiar de competencia. Esta idea es la que expresa la Consti- tución al hablar del Municipio como base de la divi- sión territorial de los Estados.
- II. Descentralización es la creación del orden jurídico, - ya que corresponde al Consejo Municipal o Ayuntamiento, crear la ordenanza o bando de policía que consti- tuye la regulación interna de la corporación local.
- III. Descentralización en la aplicación del orden jurídico, en virtud de que el Municipio dispone de órganos pro- pios para aplicar sus normas y no meras agencias de - pendientes de órganos superiores. Los yuntamientos - son, dentro de su esfera de competencia, independien- tes y no jerarquizados a los órganos estatales. En - este sentido es que el Municipio es base de la organi- zación administrativa de las entidades federativas.

La prohibición que contiene el texto vigente de que - existan autoridades intermedias entre el Municipio y - el Gobierno del Estado, tiende a evitar la creación - de "prefecturas" de funesta memoria en nuestra histo- ria, sobre todo en la época porfiriana, en que dichas instituciones se utilizaron con fines de control polí- tico.

"(205) -Gamas Torruco, José, "El Marco Jurídico del Municipio Mexicano en los Muni- cipios de México, Varios Autores, Edición I.T.S. de la UNAM, México, D.F. 1978, pp. 101 y 102.

-Gamas Torruco, José, "El Municipio Mexicano" Op. Cit., pp. 199 y 200.

-Gamas Torruco, José, "Federalismo y Municipalismo", Op. Cit., pp. 193 y 194.

- IV. Descentralización en la integración de los órganos en razón de que éstos se componen de funcionarios que provienen, no de la voluntad de órganos superiores, sino de la de quienes han de ser afectados por sus determinaciones.

En este aspecto se establece la obligación constitucional de que el Ayuntamiento, autoridad municipal, se elija popularmente. Alcanza así la Libertad Municipal el rango de libertad política, congruente con los principios democráticos que rigen para todo el sistema; de ahí las limitaciones que se prevén respecto a la elección de funcionarios municipales, que son similares a las que existen para los funcionarios estatales y federales.

El Dr. Jorge Carpizo ⁽²⁰⁶⁾, afirma: "La descentralización política significa que los Municipios tienen sus propias autoridades electas directamente por el pueblo, que poseen facultades legislativas en los casos que señala la Constitución General de la República, la del Estado y la Ley Local; que tienen una cierta competencia propia: servicios".

"La descentralización administrativa por región de los Municipios, presupone que en una cierta parte del territorio, se asienta un grupo de familias, que existe una autoridad administrativa, que coincide con la política y se atienden las necesidades colectivas que la Constitución o la ley le señalan.

El Municipio es una institución político-jurídica muy importante, porque constituye el nivel de gobierno más cercano a las personas, aquél con el cual se tiene el contacto y aquél del que depende la prestación de los servicios cotidianos que afectan en forma directa la existencia misma de las personas.

El Maestro Tena Ramírez ⁽²⁰⁷⁾, afirma: "El Municipio es indudablemente una forma de descentralización, se debe ante todo, a que constituye una forma espontánea y primaria de organización comunal que el Estado autocrático puede pretender ahogar, pero que al Estado democrático sólo puede ser, mientras exista como Municipio, una zona descentralizada. Aún en un estado rigurosamente democrático, el Municipio debe continuar existiendo a título de re-

"(206) Carpizo McGregor, Jorge, "Evolución y Perspectivas del Régimen Municipal de México", en Nuevo Derecho Constitucional, Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1983, p. 233.

"(207) Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Op. Cit., p. 147.

ducto final e inconcebible de la libertad de la persona frente al Estado. El día en que la descentralización municipal obedezca a otra causa, el Municipio habrá desaparecido como tal, para convertirse en una célula más, así sea descentralizada, de la organización del Estado. Es, pues, el Municipio una manera de descentralización, pero lo es precisamente por su contenido permanente de libertad, que en las épocas de autocracia se pone en pie de guerra. Por lo demás, la democracia perfecta está muy lejos de ser la forma final e inmutable de ningún Estado; la crisis actual de la democracia lo confirma. De allí que el sólo hecho de que en determinado momento un Estado alcance la cúspide de la democracia, no autoriza a liquidar, dentro de ese Estado, la misión histórica y social del Municipio.

El Lic. Miguel de la Madrid⁽²⁰⁸⁾, asevera: "El Municipio Mexicano se puede estudiar desde dos diversos aspectos: primero, como una forma de descentralización política, y segundo, como una forma de descentralización administrativa por región.

"Ante todo, es una forma de descentralización política, en cuanto que se dota a estas comunidades de poderes propios, formando una entidad autónoma hasta cierto límite. En efecto, aunque se gobiernan por sí mismos a través de los Ayuntamientos, la ley que los crea no se la dan ellos mismos; sino que la expide la Legislatura Local; por ello, si bien gozan de cierta autonomía, no tienen facultades legislativas y carecen de autodeterminación en este aspecto".

"El Municipio es, también, una forma de descentralización administrativa por región, que tiene por finalidad la creación de un ente público, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, que atienda las necesidades particulares de una determinada circunscripción territorial, con una autoridad administrativa que coincide con la autoridad política".

Esta forma de estructuración administrativa regional, reúne en sí los siguientes elementos:

"(208) De la Madrid Hurtado, Miguel, Elementos de Derecho Constitucional, Op. Cit., p. 365.

- a) Un núcleo de población agrupado en familias.
- b) Una porción determinada de territorio nacional, en donde los poderes municipales ejercen su jurisdicción en las materias que expresamente les designa la Ley Orgánica del Municipio Libre, expedida por la Legislatura Local.
- c) La existencia de determinadas necesidades colectivas, que se relacionan principalmente con el gobierno de la ciudad y del territorio que comprende, con excepción de los servicios federales y los de la competencia exclusiva de la entidad federativa".

Por otra parte, en las bases para un proyecto de ley municipal, hecha por los Licenciados Antonio Carrillo Flores (209) Manuel Bartlett, Antonio Martínez Baez, Gustavo R. Velasco y Fernando Sastrías, señalaron en la Base IV que: "El Municipio Mexicano quedaría caracterizado de esta manera como una corporación pública, formada por una comunidad de personas entre las que existen relaciones naturales de vecindad, derivadas de su asentamiento, sobre una extensión territorial continua y que está sujeta a la autoridad de un Ayuntamiento encargado de la función de policía y de la prestación de los servicios públicos encaminados a la atención de las necesidades locales".

Por lo que hace a su Base V: "¿Debe el Municipio tener el doble carácter de una persona de derecho público autónomo y de órgano del Estado y de la Federación para el desempeño de -- las tareas que ellas le confían? Es esta una de las cuestiones -- más importantes que la Comisión se ha propuesto. Su respuesta de riva del criterio que se ha formado, por una parte, de la posición política del Municipio dentro del Estado y por la otra, de -- la interpretación que atribuye al párrafo primero del Artículo -- 115 Constitucional, cuando dice que el Municipio Libre es la base de la "organización política y administrativa" de los Estados.

"a) La posición política del Municipio dentro del Estado. Parece claro que los Constituyentes concibieron al Municipio Mexicano en una forma más amplia que la supone la Nación --

"(209) Antonio Carrillo Flores, Manuel Bartlett, Antonio Martínez Baez, Gustavo R. Velasco y Fernando Sastrías "Bases para un proyecto de Ley Municipal", en Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, UNAM, Tomo VIII, Núm. 29, Enero-Febrero de 1946, p. 38.

-origen francés principalmente- de la descentralización administrativa. No de otra manera se entiende que claramente distingan - entre la organización administrativa -única conectada con este tipo de descentralización- y la organización política".

"Al propio tiempo es indudable que, además de concebir al Municipio como una entidad política, el Constituyente buscó ante todo hacerlo libre; esto es, desvincularlo de las autoridades centrales del Estado entregando su dirección al manejo (siempre -- dentro del ámbito desgraciadamente no muy bien definible de las -- "necesidades locales" a la masa de habitantes a través de los órganos que libremente se dieran ellos".

El Maestro Moya Palencia (210) afirmó que: "El régimen municipal mexicano supone una relación descentralizada, y que nuestra legislación constitucional se ha inspirado en la doctrina clásica".

"La doctrina clásica de la descentralización por región, cuyo tipo más importante lo constituye la organización municipal, le señala cuatro caracteres fundamentales:

- a) La existencia de una personalidad jurídica;
- b) La concesión por el estado de derechos públicos en favor de esa personalidad;
- c) La existencia de uno o varios órganos de representación de la personalidad.

Es obvio que la descentralización por región significa la posibilidad de una gestión más eficaz de los servicios públicos, y una realización más adecuada de las atribuciones que corresponden al Estado.

Como dice Hauriou, la descentralización administrativa constituye el contrapeso de la centralización y tiende a restituir a la Nación los órganos de la administración local, creando centros de administración pública autónomos, donde el nombramiento de los agentes proviene del cuerpo electoral de la circunscripción -- geográfica, quienes participan dentro del Poder Ejecutivo.

(210) Moya Palencia, Mario, Temas Constitucionales, UNAM, Op. Cit., pp. 46 y 47.

Por lo que respecta a la doctrina administrativa, el Maestro Gabino Fraga ⁽²¹¹⁾, afirma que: "La descentralización por región consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial".

El Maestro Andrés Serra Rojas ⁽²¹²⁾, por su parte, indica que la descentralización por región "implica un sistema mixto de gobierno, administrativo y político, que organiza una entidad autónoma en relación directa a cierto límite de necesidades - ciudadanas y municipales, bajo un régimen jurídico especial que implica los siguientes elementos: a) un núcleo de población agrupado en familias; b) una porción determinada del territorio nacional; y c) determinadas necesidades colectivas relacionadas principalmente con el gobierno de la ciudad y del territorio que comprende, con exclusión de los servicios federales y estatales".

En la fracción primera del precepto constitucional, se fundamenta la libertad política del Municipio, al establecer la obligación de que el Ayuntamiento es el órgano colegiado con facultades no sólo de carácter consultivo, sino principalmente de decisión, en todo lo concerniente a las tareas que toca al Municipio desarrollar. Este órgano rector se encuentra integrado por el Presidente Municipal o Alcalde, los Regidores o Síndicos.

Las resoluciones de los Ayuntamientos se denominan -- Resoluciones de Cabildo, las cuales se asientan en un libro llamado "De Cabildo" y estas resoluciones son ejercitadas por el Presidente Municipal a título de órgano ejecutivo, por lo que se considera al Ayuntamiento como una autoridad dentro del Municipio designado por sufragio electoral directo.

La prohibición que contiene esta fracción, de que exista autoridades intermedias entre el Municipio y el gobierno del Estado, tiende a evitar la creación de las prefecturas de funesta memoria en nuestra historia.

"(211) Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1981, Vigésima Primera Edición, p. 219.

"(212) Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1981, Décima Edición, p. 219.

Mas aparte establece que la vida política institucional del Municipio se consagró con el Principio de No Reelección, - que se hace extensivo en nuestro régimen jurídico, a todos los funcionarios electos por el voto ciudadano, para lograr un libre juego democrático en estos cargos públicos y a su vez, su renovación periódica, salvo que se trata de los suplentes de los funcionarios municipales, que no hayan estado en ejercicio, quienes podrán ser electos para el periodo inmediato, como propietarios.

A este respecto el Maestro Sayeg Helú ⁽²¹³⁾ señala que-hay: "una relativa reelegibilidad, porque, como bien es sabido, el Principio de "No Reelección" opera, tratándose de dichas autoridades, tan sólo en lo que se refiere a periodos inmediatos".

La citada fracción se adicionó con tres párrafos, en - donde se establece un procedimiento general, estricto y claro, al- que deberán sujetarse las Legislaturas Locales para suspender Ayun- tamientos, declarar la desaparición de éstos y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros. Era una práctica viciada -- que los Estados y los titulares del Ejecutivo de las entidades fe- derativas, con gran facilidad suspendían Ayuntamientos, los declara- ban desaparecidos o suspendían el mandato de los integrantes de ta- les cuerpos de gobierno.

En ocasiones bastaba la opinión discrecional del Ejecu- tivo Local para proceder al desconocimiento o desaparición de Ayun- tamientos, lo que propició conflictos frecuentes en los Municipios y desde luego, descontento popular por prácticas tan poco apegadas a un espíritu de respeto a la Autonomía Municipal.

Por lo anterior, resulta loable que se haya estableci- do a nivel constitucional, un procedimiento a seguir en este tipo- de eventualidades, que consista, fundamentalmente, en que: sólo - las Legislaturas Locales podrán desconocer, suspender Ayuntamien- tos y declarar que éstos han desaparecido, o suspender a algunos - de sus miembros; el acuerdo al respecto deberá ser, cuando menos, - de las dos terceras partes de la Legislatura; sólo por causas gra-

"(213) Sayeg Helú, Jorge, Federalismo y Municipalismo Mexicanos, Op. Cit., p. 118.

ves previstas en una ley que procederá a su desconocimiento o suspensión; se deberá dar oportunidad suficiente a los afectados para rendir pruebas y hacer los alegatos que a su juicio sean convenientes. En el supuesto de que, cumplidos estos requisitos, el Congreso Local declarare desaparecidos los Ayuntamientos, entrarán en funciones los suplentes, si es el caso; de no ser así, las Legislaturas Locales designarán a los vecinos que integrarán los Consejos Municipales para concluir los periodos respectivos.

Los antecedentes constitucionales de estas instituciones son relativamente modernos. En efecto, la inclusión de la suspensión en sus dos modalidades, individual y colectiva, la declaración de suspensión y la revocación no fueron reguladas por las - - Constituciones Federales de 1824 y 1857 ⁽²¹⁴⁾. Por lo que respecta a la Constitución Central de 1836, exclusivamente regulaba la suspensión; concretamente la sexta ley, de las siete que integraban lo que históricamente conocemos como la Constitución de 1836, que aludía a la división territorial de la República y gobierno interior de sus pueblos, señalaba en su artículo 70., fracción VIII, - que correspondía a los gobernadores: "Suspender a los Ayuntamientos del departamento con acuerdo de la Junta Departamental" ⁽²¹⁵⁾

Ciertamente, como lo indica el Lic. Manuel González Oropeza ⁽²¹⁶⁾, "estos procedimientos ya se encontraban consagrados en las constituciones de las entidades federativas desde 1825; sin embargo, a nivel federal, correspondió a la Constitución de 1917 - incorporar en su Artículo 115, en el caso que nos ocupa específicamente la reforma de 1983, lo referente a los cuatro procedimientos: suspensión, colectiva e individual, declaración de desaparición y revocación".

"(214) González Oropeza, Manuel, "La desaparición de Ayuntamientos", en Estudios Jurídicos en honor a Roberto L. Mántilla Molina, Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1984, p. 407.

"(215) Tena Ramírez, Felipe, Leves Fundamentales de México 1808-1895, Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1985, Décima Tercera Edición, p. 240.

"(216) González Oropeza, Manuel, "La Desaparición de Ayuntamientos", Op. Cit., p.407.

El Maestro Tena Ramírez ⁽²¹⁷⁾, afirma que debido a esta adición, los Municipios quedan a merced "exclusiva de un órgano estrictamente político, según la Legislatura de cada Estado de la Federación, con la expectativa natural de que dicho órgano político, se comporte como tal, y no juzgador imparcial en cuestiones predominantemente políticas".

La doctrina que critica la desaparición de poderes, lo hace en tanto puede haber arbitrariedad, ilegalidad y subjetivas - al intervenir el Gobernador del Estado y, la elección del Ayuntamiento sólo podía hacerse por elección democrática directa. En los dos casos, la reforma subsanó los problemas. En el primer caso, al haber creado un sistema que responde a los principios de seguridad jurídica y legalidad y, en el segundo, porque ante la imposibilidad jurídica de la elección directa, creó un sistema de - - elección democrática indirecta, al hacer intervenir a los representantes populares de la entidad correspondiente.

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

Además, se precisa que los Ayuntamientos tienen facultades para expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y otras disposiciones administrativas de observancia general, siempre siguiendo las bases normativas que al efecto establezcan las legislaturas de los Estados. Esta facultad debe entenderse solamente como facultad reglamentaria, pues los bandos de -

" (217) Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Op. Cit., p. - 160.

policía y buen gobierno, así como los reglamentos a que se refiere esta parte de la fracción segunda, no adquieren el rango de leyes en sentido formal. Tampoco aceptamos que se trate de los llamados reglamentos autónomos tan controvertidos en la doctrina administrativa mexicana, sino simple y llanamente de reglamentos ordinarios que los Ayuntamientos pueden emitir en la esfera de sus competencias.

La innovación que representa la fracción tercera, respecto a los servicios municipales, responde al reclamo popular de que se establezca la competencia mínima de la Autoridad Municipal y se prevenga para que amplíen las legislaturas, con base en el desarrollo y condiciones específicas de los Municipios.

De este modo la fracción adquiere el carácter de mandato constitucional y enumera en su fracción primera, los servicios públicos que estarán a cargo de la municipalidad, observándose que tales servicios son aquellos que la población requiere en forma inmediata para tener un modo digno de vida. Por lo tanto, se entiende por servicio público municipal, toda actividad sujeta en cuanto a su organización, su funcionamiento y realización con el público usuario, a un régimen de derecho público y destinado a dar satisfacción a una concreta y permanente necesidad colectiva que debe ser atendida conforme a la ley por la administración municipal.

Los Ayuntamientos ejercen estas actividades, directamente o en coordinación con el gobierno del Estado o los Ayuntamientos de Municipios limítrofes dentro del mismo Estado, o bien mediante contratos de concesión u organismos descentralizados, exceptuándose de esta situación, los servicios de seguridad pública y de tránsito.

El servicio público municipal debe ser siempre uniforme para todos los usuarios y prestarse a cuantas personas lo soliciten, sin más excepciones que las que establezcan las disposiciones de la materia.

Deberá prestarse en forma permanente. Cuando la naturaleza de la necesidad colectiva por satisfacer así lo exija, deberá prestarse de manera continua.

La prestación de estos servicios son de interés público. Por cuanto a los servicios, éstos consisten en:

AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO.- Realizar los estudios y participación de las obras a cargo del Municipio e intervenir en las que el Municipio realice con participación del Estado o la Federación.

La expedición de permisos para la conexión de drenajes por particulares, vigilando la observancia de los requisitos reglamentarios correspondientes y del pago por los causantes de los impuestos que se causen.

Aplicar sanciones a quienes no cumplan las disposiciones reglamentarias al respecto.

ALUMBRADO PUBLICO.- Conservar en buen estado las redes, realizar los estudios para las ampliaciones correspondientes; con oportunidad reponer lámparas fundidas, prender y apagar a la hora indicada el alumbrado público y llevar el registro del consumo de energía eléctrica.

LIMPIA.- Mantener en estado de limpieza y buena presentación, calles, plazas, jardines y establecimientos públicos.

Conservar las unidades recolectoras de basura, en buenas condiciones.

Determinar los lugares apropiados para basureros.

MERCADOS Y CENTRALES DE ABASTO.- Llevar el control de la actividad mercantil que se desarrolla en estos centros comerciales.

PANTEONES.- Controlar y vigilar la inhumación y exhumación de los cadáveres, ajustándose a los requisitos legales correspondientes.

CALLES, PARQUES Y JARDINES.- Vigilar y conservar los parques y lugares públicos de recreo, procurando que estos lugares sean un ornato atractivo para la ciudad.

Señalar las calles por las que deben prestar el servicio de transporte las líneas urbanas, estableciendo los lugares de estacionamiento, paradas, precios y horarios.

SEGURIDAD PUBLICA Y TRANSITO.- Preservar la seguridad de las personas, de sus bienes y la tranquilidad de éstas y hacer cumplir los reglamentos de tránsito.

Organizar la fuerza pública municipal para una prestación eficaz del servicio, dotándola de los mejores recursos y elementos técnicos que le permitan actuar sobre bases científicas en la prevención de infracciones y delitos, así como capacitar a sus miembros para mejorar su nivel cultural y las técnicas de investigación.

Organizar el cuerpo de bomberos.

Así como los demás que las Legislaturas Locales determinen, según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los propios Municipios, atendiendo también a su capacidad administrativa y financiera.

El precepto deja abierta la posibilidad a los Municipios que económicamente puedan asumir otros servicios públicos, para que lo hagan y brinden una mejor atención a su población.

Por otra parte, el párrafo final de la fracción III, establece la llamada "Asociación de Municipios" o "Mancomunidades Municipales" para la prestación de los servicios públicos, figura ésta que ha operado con éxito en otros países. A este respecto, como antecedente, en el punto XIII en Bases para un Proyecto de Ley Municipal (218), nos dice que: "El de las mancomunidades de municipios en algunas legislaciones extranjeras -entre las que al parecer la más completa es la francesa de 1890- está previsto que para la atención de ciertos servicios y para la ejecución de algunas obras, los Municipios se asocien o mancomunen formando lo que la legislación francesa llama un "sindicato". La mancomunidad así formada, constituye a su vez una nueva corporación de derecho público" (218) Antonio Carrillo Flores, Manuel Bartlett, Antonio Martínez Báez, Gustavo R. Velasco y Fernando Sastrías "Bases para un Proyecto de Ley Municipal", Op. Cit., p. 46.

blico, tiene sus propios órganos representativos integrados por representantes de los Municipios asociados, pero generalmente no pueden nacer sin autorización del Estado y está sujeta al mismo control que rige para los miembros de la comunidad.

Esta Institución es, sin duda, muy provechosa, porque permite la prestación de servicios o la ejecución de obras que quedarían fuera de la capacidad de Municipios aislados; aparte de que en todo caso evita la duplicación antieconómica de unos y otras. Sería, pues, recomendable acogerla aunque concediendo al Estado -- cierto control -- a través quizá de la legislatura-- con objeto de que las mancomunidades no se formen sino con su conformidad y siempre para la ejecución de obras concretas o para la prestación de servicios determinados, pues de la misma manera que en el párrafo anterior se ha expuesto la inconveniencia de representaciones del Estado con funciones generales, no sería recomendable la creación de unidades autónomas frente al Estado, formadas por varios Municipios asociados que tenderían a dejar de ser asociaciones puramente administrativas, para convertirse en cuerpos de acción política".

En torno a ellas el texto constitucional expresa que -- los Municipios, siempre y cuando sean del mismo Estado y previo -- acuerdo de los Ayuntamientos respectivos, "podrán coordinarse y -- asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos-- que les correspondan".

En el mismo orden de ideas, el Lic. Salvador Valencia-Carmona ⁽²¹⁹⁾, señala que: "Pueden llegar a constituir las mancomunidades una respuesta efectiva a la llamada "pulverización municipal", que ha sido la creación de Municipios sin que cuenten con -- los elementos indispensables para su supervivencia. Este fenómeno se repite en menor o mayor grado en diversas entidades del país, -- alcanzando su climax en Oaxaca, donde muchos de sus 570 municipios muestran graves carencias por desgracia..

"(219) Valencia Carmona, Salvador, "La Nueva Estructura Constitucional del Municipio". Op. Cit., p. 227.

El problema es que creando un Municipio, por humilde - que este sea, resulta difícil extinguirlo, dado el hábito colectivo producido y el orgullo normal de la aldea que puede provocar -- conmoción social. La aplicación ponderada e inteligente de las -- mancomunidades debe conducirnos a una reordenación del Mapa Municipal en el país, de tal manera que los Ayuntamientos formen verdaderas unidades naturales mediante su reagrupamiento, con la consecuente elevación de los niveles de eficiencia de los servicios que les están encomendados".

El texto original del Artículo 115 Constitucional, fue sin duda el más criticado, porque no reglamentó adecuadamente las contribuciones que serían para la municipalidad, propiciando la penuria económica de la mayor parte de nuestros Municipios.

Por lo anterior y ante el clamor de todos los Municipios, se modificó la fracción segunda del artículo comentado, quedando como fracción cuarta, que establece lo siguiente: Que los Municipios tendrán la libre administración de su hacienda; que ésta se formará con los rendimientos de los bienes que le pertenezcan; con las contribuciones que establezcan las Legislaturas de -- los Estados a su favor y que cuando menos deberán ser las relativas a la propiedad inmobiliaria, de su división, consolidación, -- traslación o traslado, mejoría y cambio de valor de los inmuebles; con las participaciones federales que correspondan al Municipio y, con los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

Además, establece la Constitución que los Municipios -- podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones anteriores. Debe resaltar que la facultad -- de celebrar estos convenios la atribuye la Constitución General a los Municipios. Tal cosa se explica como un sistema de transición por virtud del cual el Estado administrará algunas de estas contribuciones, siendo evidente que muchos Municipios no cuentan actualmente con la infraestructura administrativa y técnica para administrar de pronto estas contribuciones. Lo importante habrá de ser -- que en un futuro los Municipios asuman el pleno manejo de sus contribuciones, como es la intención del dictado constitucional.

De cabal importancia resulta el texto del penúltimo párrafo de la fracción cuarta, que indica que las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones que la Constitución estipula en beneficio del Municipio, -- así como los derechos por la prestación de los servicios públicos-municipales, ni podrán conceder las propias leyes federales exenciones en relación con tales contribuciones. Tampoco las leyes locales podrán establecer exenciones o subsidios en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas; aclarando dicho párrafo que solamente los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán -- exentos de dichas contribuciones. Creemos que en esta forma se -- evita que organismos, privados u oficiales, estén subsidiados o -- exentos de las contribuciones municipales, vicio que con frecuencia aparecía en la creación de todo tipo de entidades de carácter-público, sobre todo en organismos descentralizados. La supresión-de estas exenciones habrá de redituar en una vigorización de la Hacienda Municipal.

Por último, la fracción cuarta del Artículo 115 Constitucional señala que las leyes de ingresos de los Ayuntamientos y - la revisión de las cuentas públicas de éstos, la harán las Legislaturas de los Estados. Se establece, como cuestión novedosa de las reformas de 1983, la disposición constitucional por virtud de la - cual los presupuestos de egresos deberán ser aprobados por los - - Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles. Era práctica-común en las entidades federativas que los Ayuntamientos municipales debían remitir a las Legislaturas Estatales el proyecto de presupuesto de egresos para su aprobación sucediendo frecuentemente - que las Legislaturas modificaban a su antojo los renglones de esos presupuestos de egresos, condicionando a los Municipios a ejecutar las obras y gastos que a su juicio eran prioritarios. La forma -- que actualmente se establece para la aprobación del presupuesto de egresos, por los propios Ayuntamientos, es una garantía más a la - autonomía financiera del Municipio.

A este respecto el Lic. Salvador Rocha Díaz ⁽²²⁰⁾, señala: "En nuestro sistema federal, la aprobación del Presupuesto de-

"(220) Rocha Díaz, Salvador, "Municipio Libre: Autonomía Fiscal y Democracia", en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1983, p. 277.

Egresos de la Federación y el del Departamento del Distrito Federal, son facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, como homenaje al pueblo de México, pues la Cámara de Diputados es su representación más auténticamente popular y el reflejo de este principio mexicano, exija que los presupuestos fuesen aprobados por los Ayuntamientos.

La aprobación del Presupuesto de Egresos es decisión financiera de primera magnitud; implica profundos conocimientos de las necesidades de la población que se gobierna; es base para asumir la responsabilidad por el resultado, consistente en satisfacer las necesidades básicas de los gobernados; y es compromiso de lealtad, eficacia y honestidad en la aplicación de los recursos comunes.

Las fracciones quinta y sexta del Artículo 115 Constitucional, otorgan a los Municipios amplias facultades para que dentro del marco de las leyes federales y estatales, formulen, aprueben y administren sus zonificaciones y sus planes de desarrollo urbano; para que participen en la creación y administración de sus reservas territoriales; para que controlen y vigilen la utilización del suelo del territorio municipal y para que intervengan en la regulación de la tenencia de la tierra urbana. También se faculta a los Municipios para otorgar permisos y licencias de construcción y para participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Se indica también en la fracción sexta que los Municipios podrán convenir con la Federación y con el Estado, en el ámbito de sus competencias, lo relativo a la planeación y regulación del desarrollo de las zonas de asentamientos humanos conocidos como conurbanos.

El Texto actual de la Constitución otorga al Municipio toda una serie de facultades reivindicatorias en relación a su territorio, pues anteriormente poco tenían que ver las municipalidades en la regulación de su propio desarrollo urbano, de sus reservas territoriales y de la regularización de la tenencia de la tierra urbana. Actualmente se detallan las bases para que las entidades federativas elaboren marcos legales que integren a los Municipios a la toma de decisiones sobre estas materias de vital importancia en la vida contemporánea del país; indicando, el propio pre

cepto, en la parte final de la fracción quinta, que los Municipios para estos efectos y de conformidad con los fines señalados en el párrafo tercero del Artículo 27 de la Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas necesarias sobre tan importante materia.

La fracción séptima del texto vigente del artículo en comentario, es repetición del segundo párrafo de la anterior fracción tercera; su contenido se conserva original desde 1917. Al definir la Constitución que el Ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados tengan el mando de la fuerza pública en los Municipios en donde residieren habitual o transitoriamente, está previniendo, con tino, un eventual conflicto en la decisión de mando de los cuerpos de seguridad entre los tres niveles de gobierno -federal, estatal y municipal- que pudiese afectar, eventualmente, la tranquilidad de la población.

La fracción octava también se originó del texto de la anterior fracción tercera. Señala reglas en materia estatal, que no municipal. Establece que el período máximo que pueden fijar -- los estados para ocupar el cargo de gobernador será de seis años.- Recordemos que por virtud de la tercera modificación constitucional a este precepto, se amplió esta duración de cuatro a seis -- años. Es decir, la constitución local puede señalar un período menor, o sea, dos, cuatro, etc., años., pero tiene que respetar el máximo apuntado en la Constitución General.

La elección de los gobernadores y diputados de las entidades federativas debe ser en forma directa; es decir, es el pueblo quien elige a sus representantes sin necesidad de ningún intermediario o elector.

Los gobernadores electos en forma popular nunca pueden ser reelectos y tampoco pueden ocupar ese cargo con el carácter de interino, sustituto, provisional o encargado del despacho. Esta prohibición de reelección para los gobernadores responde a la misma idea de la prohibición absoluta de reelección del Presidente de la República. La historia constitucional mexicana ha llegado a la conclusión de que las reelecciones en este país son funestas, que cuando se ha dejado la puerta abierta a la reelección, los gobernantes se han perpetuado en el poder.

Los gobernadores, ya sea sustituto o provisional el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional o el interino, no pueden ser reelectos para el periodo inmediato.

El gobernador constitucional de un estado, debe ser ciudadano mexicano por nacimiento, "nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección". Es indispensable para ser gobernador, ser mexicano por nacimiento y después de este requisito de carácter absoluto, es necesario satisfacer una de las dos alternativas apuntadas: haber nacido en el estado, o bien, tener residencia en el mismo no menos de cinco años antes del día de la elección. Estos requisitos responden a que la persona que va a ocupar tan alto cargo debe conocer y estar compenetrado de los problemas de la entidad federativa.

Por cuanto hace al número de diputados que integran las Legislaturas de los Estados, el texto actual es el que se asentó por la primera reforma al Artículo 115 Constitucional: Las legislaturas locales deben integrarse con un número proporcional a los habitantes de la entidad y se señala el mínimo de legisladores de acuerdo con la población: no menos de 7 diputados en aquellos estados que no alcancen los cuatrocientos mil habitantes, no menos de nueve en los que su población exceda del número anterior pero no llegue a ochocientos mil y no menos de once, en aquellas entidades cuya población supere la última cifra apuntada. Ahora bien, el mínimo de legisladores señalados no quiere decir que las constituciones locales no puedan mencionar un número mayor, lo único que la Constitución General persigue con apuntar los mínimos indicados, es que las legislaturas locales no sean tan pequeñas que resulte fácil controlarlas el gobernador.

Esta propia fracción octava contiene la regla constitucional, indicando también que los estados deberán introducir el sistema de diputados de minoría y el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de todos los Municipios.

Los diputados locales no pueden ser reelectos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes pueden ser electos para el periodo inmediato como propietarios si no han estado en funciones de diputados, pero los propietarios no deben ser electos para el periodo inmediato como suplentes. Este principio es el mismo que opera a nivel federal y su razón estriba en que la idea de no reelección es una de las bases del sistema político mexicano, - aunque claramente se ha expresado que este principio rompe con la existencia de una tradición congresional y se desperdician los servicios de personas con experiencia y conocimientos.

Por lo que hace a las legislaturas locales, están integradas por el principio de mayoría relativa en número de 493 y por el principio de representación proporcional de 161, distribuidos - de la siguiente manera:

DIPUTADOS DE LAS LEGISLATURAS LOCALES

<u>E S T A D O</u>	<u>Mayoría- Relativa</u>	<u>Representación Proporcional</u>
Aguascalientes	12	4
Baja California	13	3
Baja California Sur	10	3
Campeche	21	2
Coahuila	12	4
Colima	10	3
Chiapas	15	5
Chihuahua	14	No Tiene
Durango	12	3
Guanajuato	17	6
Guerrero	14	2
Hidalgo	15	5
Jalisco	20	6
México	34	11
Michoacán	18	6
Morelos	12	3
Nayarit	17	5
Nuevo León	26	8
Oaxaca	18	6
Puebla	22	6
Querétaro	12	3
Quintana Roo	11	4
San Luis Potosí	11	9
Sinaloa	23	6
Sonora	18	6
Tabasco	17	4
Tamaulipas	15	5
Tlaxcala	9	6
Veracruz	16	15
Yucatán	15	4
Zacatecas	13	4

REPRESENTACION DE LOS PARTIDOS POLITICOS EN LOS
31 CONGRESOS LOCALES.

<u>P A R T I D O</u>	<u>Mayoría- Relativa</u>	<u>Representación Proporcional</u>
PARTIDO ACCION NACIONAL	9	54
PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTI- TUCIONAL	482	14
PARTIDO POPULAR SOCIALISTA	-	21
PARTIDO DEMOCRATA MEXICANO	-	13
PARTIDO SOCIALISTA UNIFICADO- DE MEXICO	-	24
PARTIDO SOCIALISTA DE LOS TRA- BAJADORES	-	25
PARTIDO REVOLUCIONARIO DE LOS TRABAJADORES	-	1
PARTIDO AUTENTICO DE LA REVO- LUCION MEXICANA	-	5
PARTIDO MEXICANO DE LOS TRABA- JADORES	-	-

Debemos destacar la modificación que las reformas de 1983 introdujeron al principio de representación proporcional en las elecciones de los Ayuntamientos Municipales. De acuerdo a la reforma del 6 de diciembre de 1977, los Municipios con población de 300 mil habitantes o más, tenían representación proporcional en la integración de sus Ayuntamientos. Ahora, las reformas de 1983 generalizaron este principio a todos los Ayuntamientos del país, como lo dice la parte final del último párrafo de la fracción VIII de nuestro artículo en estudio. Es importante puntualizar que si bien la hipótesis legal determina que todos los Municipios del país tengan en sus Ayuntamientos representación proporcional de los partidos políticos en contienda, en la actualidad no todos los 2,378 Municipios cuentan con esta representación, ya sea porque en muchos no existe contienda política de varios partidos, o porque en otros la votación es tan exigua que los partidos minoritarios no obtienen los porcentajes que las respectivas leyes electorales establecen.

La fracción novena de nuestro artículo es de nueva creación por virtud de las reformas del 3 de febrero de 1983. Se refiere a las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, indicando que los Municipios observarán también las reglas que al efecto establezcan las legislaturas estatales, con ba

se en lo dispuesto por el Artículo 123 de la Constitución General de la República y sus disposiciones reglamentarias. En la presentación que se hizo al Congreso de los motivos de la reforma constitucional, se manifestó que: "...la doctrina mexicana ha discutido-sí, en el caso de las relaciones laborales entre los Estados y los Municipios con sus servidores, son aplicables los términos del - - Apartado "A" o los del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional. Considerando que la tesis del Estado patrón ya está superada, no parecería aplicable el Apartado "A"; considerando la naturaleza de la relación entre los poderes locales y los federales, tampoco parece procedente la aplicación del Apartado "B". En virtud de lo anterior, las entidades federativas han dictado leyes del servicio civil en que regulan de muy diversas formas la relación de trabajo con sus servidores.

De acuerdo a esta fracción novena, se establecen principios generales para que los estados legislen sobre esta materia, teniendo como bases mínimas, las establecidas en el Artículo 123 - Constitucional. La estabilidad en el empleo, la protección al salario, la seguridad y demás prestaciones que garantiza la Constitución para todo trabajador, deberán reglamentarse con claridad en - beneficio de los trabajadores al servicio de los Estados y de los - Municipios. Esta adición al texto del Artículo 115 Constitucional, habrá de asegurar la justicia social para más de un millón de servidores públicos de los Estados y de los Municipios.

Por último, la fracción décima. En ella se elevan a - nivel constitucional los llamados convenios de coordinación entre - la Federación y los Estados o entre los propios Estados con sus Mu - nicipios. La complejidad de la vida de las sociedades modernas, - como lo es nuestro país, requiere la franca y eficaz cooperación - de las tres esferas de gobierno. Solamente con una adecuada coordi - nación entre Federación, Estados y Municipios, se podrán superar - los múltiples problemas que deben resolverse en beneficio del pue - blo, propiciando una descentralización efectiva, con estricto res - peto a la soberanía de Federación y Estados, así como a la Autono - mfa Municipal.

Respecto a esta fracción el Dr. Jorge Carpizo (221), - señala que: "El problema que presenta el párrafo primero de la -- fracción décima, es que vulnera la división rígida de competen- - cías del Estado Federal Mexicano, asentada en el Artículo 124 - - Constitucional; se acaba a nivel constitucional con la idea que - ha sido parte esencial de nuestro sistema federal, de nuestras ga- rantías individuales y de nuestro juicio de amparo, de que los me- xicanos tenemos el derecho de conocer cuál es la autoridad compe- tente que puede actuar y que si actúa una autoridad no competente, podemos recurrir al juicio de amparo. El principal problema del párrafo primero no lo contiene el segundo, ya que no habla en for- ma tan genérica de "funciones". Tal como quedó el párrafo prime- ro, para conocer la división de competencias en nuestro sistema - federal, habrá de aplicarse el Artículo 124 y los otros preceptos constitucionales que se refieren a la mencionada división, y ade- más, el o los convenios que hayan celebrado la Federación y el -- respectivo Estado. Debe meditarse el problema de que la división de competencias entre la Federación y los Estados, ya no se en- - cuentra exclusivamente regulado por la Constitución, sino también por leyes y convenios".

6. Las Constituciones Estatales y las Leyes Orgáni- cas Municipales.

En el orden jurídico, la Democratización Integral: la Reforma - Municipal ha experimentado dos momentos fundamentales de avance: el primero fue en 1982, con las reformas y adiciones al Artículo 115 de la Constitu- ción Política de los Estados Unidos Mexicanos; el segundo se en- - cuentra contemplado en el Artículo 2o. Transitorio del Decreto de Reformas al Artículo 115 Constitucional, donde se estableció un- plazo de un año computado a partir de la vigencia del mismo; es - decir, del 4 de febrero de 1983, para que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, procedieran a reformar y adi- - cionar las leyes federales, así como las Constituciones y Leyes - Locales, respectivamente, para proceder al debido cumplimiento de las bases contenidas en el multicitado decreto.

"(221) Carpizo McGregor, Jorge, "Evolución y Perspectivas del Régimen Municip- pal de México", Op. Cit., pp. 241 y 242.

En la totalidad de las entidades federativas, se ha dado cumplimiento a lo dispuesto por el Artículo 2o. Transitorio, ya que dentro del plazo señalado, se llevaron a efecto las reformas y adiciones a las Constituciones y leyes locales vinculadas con el Artículo 115 de la Constitución General de la República.

El conjunto de normas que rigen la institución municipal, dentro de nuestro orden constitucional, puede agruparse de la siguiente manera:

- 1) La Constitución General de la República, crea el Municipio como institución, fija las bases fundamentales sobre las cuales las Constituciones de los Estados han de estructurar su régimen municipal y establece los principios políticos que deben inspirarlo (a la cual hicimos referencia en el quinto rubro anterior).
- 2) La Constitución de cada uno de los Estados miembros de la Federación, prevé las características de sus propios Municipios y las reglas relativas a la distribución de competencias entre órganos estatales y municipales, todos ellos subordinándose a los lineamientos trazados por la Constitución General de la República (a las cuales nos referiremos en este rubro).
- 3) Las Leyes Orgánicas Municipales, expedidas por la Legislatura de cada Estado, organizan en detalle la institución municipal (a las cuales nos referiremos en este rubro).

Antes de entrar al análisis de las Constituciones Locales, es importante señalar lo que la doctrina ha expresado referente al Federalismo.

La historia, las necesidades y la realidad, han conformado un Sistema Federal Mexicano, que trata de ser instrumento útil en el México actual y elemento de equilibrio, a veces de muralla, a las corrientes centralizadoras que todos los países del mundo, en la segunda mitad del Siglo XX, confrontan, misma que opera en nuestro país.

La Doctrina Mexicana de Derecho Constitucional, en la cual el Dr. Jorge Carpizo en su estudio "El Sistema Federal Mexicano" (222), afirma que sobre el Federalismo Mexicano se han expuesto tres interpretaciones:

"(222) Carpizo McGregor, Jorge, Los Sistemas Federales del Continente Americano, Edición Fondo de Cultura Económica, UNAM, México, D.F., 1972, pp. 487 y 468.

"La primera, que fue una imitación extralógica del -- sistema de los Estados Unidos de Norteamérica, que México durante los tres siglos de la dominación española fue un gobierno central, que los pueblos no estaban acostumbrados a autogobernarse, que el sistema federal serviría para desunir lo que estaba unido.

Entre los autores que siguen esta primera interpretación, se pueden mencionar a Ortiz Ramírez, Seraffín, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Cultura, México, 1961, p. 270; Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, México, 1963, pp. 100-102. Asimismo, la tratadista Aurora Arnáiz Amigo, la ha defendido en forma oral".

Esta primera interpretación ha sido la tradicional; -

"La segunda, que el sistema federal fue una necesidad que sirvió para unir lo que se estaba desuniendo y que en los últimos años de la Colonia existió un principio de descentralización política que constituye el germen del sistema federal mexicano; pero debido a estupendos estudios, algunos prestigiados constitucionalistas mexicanos siguen la segunda interpretación, a la que nos adherimos.

De la Cueva, Mario, La Constitución de 5 de febrero de 1857 en "El Constitucionalismo a mediados del siglo XIX", tomo II, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1957, pp. -- 1238-1240; Reyes Heróles, Jesús, El Liberalismo Mexicano, Los Orígenes, Tomo I, Universidad Nacional Autónoma de México, México, - 1957, pp. 358-372; Burgoa, Ignacio. "La evolución de la idea federalista", en México, 50 años de Revolución, tomo III, Fondo de -- Cultura Económica, México, 1961, pp. 153-154.

Y por último "La tercera, que los pueblos del Anáhuac en la época prehispánica se organizaron de acuerdo con la idea -- del régimen federal, que existió una confederación de los estados de Tenochtitlan, Tetzoco y Tlacopan, los que a su vez se estructuraron como federaciones".

La tercera hipótesis, es la que nos parece con menos fundamento, porque aún suponiendo, sin conceder, que el régimen -- de los pueblos de Anáhuac hubiera respondido al pensamiento federal, éste en nada influyó en el actual sistema mexicano, ya que -

entre los creadores del federalismo en esta nación jamás se mencionó tal antecedente, y, desde luego, aunque hubiera existido, no dejó ninguna huella.

Entre los autores que siguen esta tesis se encuentra, Romero Vargas Yturbide, Ignacio, quien en la Cámara de Senadores de la República Mexicana (Ediciones del Senado de la República, - México, 1967, p. 11), ha escrito que: "La Federación de Anáhuac - llamada "hueytlahcáyotl" (amistad de grandes estados) estaba -- constituida por treinta y ocho señorfos autónomos y autárquicos - unidos bajo un régimen federal de la Confederación de Tenochtitlan, Tetzco y Tlacopan, no pudieron los estados confederados - celebrar pactos internacionales ni intervenir en los gobiernos de otros señorfos y tenían que contribuir con tributos, guerreros y trabajo para el sostenimiento del estado... "Para Cué, Canovas, - Agustín, El Federalismo Mexicano; Libro Mex., Editores, pp.10, 11, 13, 14, El Federalismo Mexicano tiene varias causas, y entre -- ellas se encuentra "La Organización Política y Social de los Pueblos Prehispánicos. El Federalismo Mexicano resulta, pues, en -- primer término, y en sus aspectos regional y principalmente local, una supervivencia indígena en nuestra vida política" y "El Federalismo Mexicano tiene también su raíz primigenia en federación -- -mas precisamente confederación- de varios estados indígenas -- del centro de México unidos en alianzas como la Tenochtitlan-Tetzco-Tlacopan y la de Tlaxcala-Cholula Huejotzingo, en torno a las cuales se agrupaban numerosos señorfos. Lo mismo ocurrió en el - porte de Yucatán con la federación del Mayapan".

La naturaleza jurídica del Estado Federal Mexicano se encuentra establecida en los Artículos 40 y 41 de la Ley Suprema del país.

Según el Artículo 40 Constitucional, el Sistema Federal en México es una decisión fundamental del orden jurídico del Anáhuac, es una de sus columnas, es parte de la esencia de la organización política. El estado federal, afirma este artículo, es tá compuesto de "Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Y el Artículo 41, primer párrafo, dice que el "pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal".

Es decir, según los dos preceptos citados, el Estado Federal en México está compuesto por la federación y los estados miembros, y cada uno de ellos es soberano dentro de su competencia.

Las Constituciones de las entidades federativas no -- pueden contravenir la Carta Magna que representa la unidad del Es tado Federal. Ahora bien, los estados deben organizarse de acuerdo con las bases que les marca el Artículo 115 Constitucional, cuyo encabezado dice: "Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular".

La propia Constitución señala la base sobre la cual -- se levanta toda la estructura política en los estados, la que -- coincide con la declaración del Artículo 40 de la ley fundamental que dice: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una re pública representativa, democrática, federal".

Es decir, la Constitución marca en los Artículos 40 y 115 que existe por esencia, identidad y coincidencia de decisiones fundamentales entre la federación y las entidades federativas. O en otras palabras, no es concebible la existencia de una monarquía o la supresión del sistema representativo en un estado miembro. Esta identidad de decisiones fundamentales es una de las ca racterísticas del Estado Federal Mexicano.

El Artículo 41 claramente indica que en el Estado Federal Mexicano existe una división de competencias entre los ó rdenes que la propia Constitución crea: la federación y las entidades federativas. Y el Artículo 124 precisa la idea anterior: la competencia de origen pertenece a los estados quienes delegan una serie de facultades en la federación, la que tiene atribuciones -- limitadas, numeradas. Todo aquello que no está expresamente señalado a la federación, son facultades de los estados. La Constitu

ción indica qué puede hacer el poder federal y todo lo demás es - competencia de las entidades federativas.

Según los preceptos citados, el Estado Federal Mexican no tiene los siguientes principios:

- 1) Existe una división de la soberanía entre la federación y las entidades federativas, estas últimas son instancia decisoria suprema dentro de su competencia (Artículo 40).
- 2) Entre la federación y las entidades federativas - existe coincidencia de decisiones fundamentales - (Artículos 40 y 115).
- 3) Las entidades federativas se dan libremente su -- propia constitución en la que organizan la estructura del gobierno, pero sin contravenir el pacto-federal inscrito en la Constitución General, que es la unidad del estado federal (Artículo 41 primer párrafo).
- 4) Existe una clara y diáfana división de competencias entre la federación y las entidades federativas: todo aquello que no esté expresamente atribuido a la federación es competencia de las entidades federativas (Artículo 124).

Podemos asentar que en los términos amplios del Artículo 41 Constitucional, en su primer párrafo, cabe la tesis moderna de la naturaleza jurídica del estado federal: la descentralización política.

Con claridad, en forma diáfana, hoy en día contemplamos que lo que diferencia a un estado federal de uno central, es la descentralización política -tesis que sigue la mayoría de -- los tratadistas actuales-.

El poder del estado federal, único en sí, que es la unidad del orden jurídico, está representado en la Constitución, y se divide en dos campos, se descentraliza, se descompone en -- dos órdenes delegados de igual jerarquía; el federal y el de las entidades federativas. El poder no se encuentra únicamente en el centro, sino también en las provincias, las que tienen facultad de decisión política en la esfera de su competencia. Pues - bien, estos conceptos caben en las bases del Artículo 41, al dársele una esfera de competencia de igual categoría a la federación y otra a las entidades federativas; y señalando una supremacía a la Constitución Federal, o en términos más precisos, a la Constitución del Estado Federal.

Sobre la naturaleza jurídica del Estado Federal Mexicano, sólo nos resta recalcar una idea expuesta: que constituye una decisión fundamental de nuestro orden jurídico. A este respecto, tanto el Dr. Jorge Carpizo (223), como el Lic. Miguel de la Madrid (224); éste último agregando "un régimen de economía social bajo vigilancia, participación y responsabilidad del estado", las decisiones fundamentales son los principios rectores de todo el sistema jurídico, son las que marcan y señalan su ser, son su esencia misma y si alguna de ellas falla, o se suprime, entonces ese derecho se quiebra para convertirse en otro.

Las decisiones fundamentales no son universales, sino se encuentran determinadas por la historia y la realidad socio-política de cada comunidad.

En México, las decisiones fundamentales de la Constitución de 1917, son siete, a saber: soberanía, derechos humanos, separación de poderes, sistema representativo, régimen federal, juicio de amparo, y supremacía del estado sobre las iglesias.

En esta forma el federalismo está incrustado como idea primordial y esencial del orden jurídico mexicano, ya que es uno de sus pilares.

Las entidades federativas, como se ha asentado, de acuerdo con el Artículo 40 de la Constitución General de la República "son autónomas" principio que implica la facultad de otorgarse y reformar su propia Constitución, la que según el Artículo 41 Constitucional, primer párrafo, no pueden contravenir la Carta Magna de carácter general.

Por lo que hace a las Constituciones Locales de los Estados miembros de México, todas las normas que la Constitución Federal establece como base de la organización estatal y tienen el propósito de que los Estados se constituyan en forma uniforme y con base en instituciones semejantes o las federales: forma republicana y representativa de gobierno, elección popular del Ejecutivo

"(223) -Carpizo McGregor, Jorge, Los Sistemas Federales del Continente Americano, Op. Cit., p. 477.

-Carpizo McGregor, Jorge, La Constitución Mexicana de 1917, Edición I.I.J. UNAM, México, D.F., 1980, p. 135. 4 Edición.

"(224) De la Madrid Hurtado, Miguel, Estudios de Derecho Constitucional, Edición I.I.J. UNAM, México, D.F., 1977, p. 116.

vo Local, Legislativo Local y Ayuntamientos, no reelección de gobernadores, no reelección para el período siguiente de los miembros de las Legislaturas y miembros de los Ayuntamientos, período constitucional del Ejecutivo limitado a seis años, de los diputados y miembros de los Ayuntamientos a tres años.

Por otra parte, no es indispensable que las Constituciones Locales contengan una parte dogmática, ya que la ley fundamental tiene una amplia declaración de derechos individuales que desde luego obliga a toda clase de autoridad.

En la parte orgánica de las Constituciones Locales, - se regulan y atribuyen las competencias de los poderes de la entidad. Siguiendo el Artículo 49 de la Constitución General de la República, las leyes fundamentales de los Estados miembros declaran que el poder local se divide para su ejercicio, en: legislativo, ejecutivo y judicial; por lo que a este último la propia - - Constitución General de la República presupone la existencia del Poder Judicial Local; en la fracción tercera del Artículo 121, se dice: "las sentencias pronunciadas por los tribunales del estado".

La Constitución Federal mantuvo la situación territorial existente en la época de su expedición haciendo sólo una reserva para aquellos casos en que hubiere problemas entre dos o más estados: "Los estados... de la Federación conservarán la extensión y límites que hasta hoy han tenido, siempre que no haya dificultad en cuanto a éstos" (Artículo 45). "Los estados pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites: pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin la aprobación del Congreso de la Unión" (Artículo 116).

Quedando así dadas las reglas básicas de la delimitación territorial, las Constituciones de los Estados contienen una disposición que generalmente dice: "El territorio del estado es - el que de hecho y por derecho le pertenece y se compone de los Municipios de..." Todos los estados cumplen en sus constituciones con el mandato de arreglar la organización político-administrativa de su territorio a través del "Municipio Libre".

Todas las Constituciones contienen una sección espe--

cial sobre la organización del Municipio y sus relaciones con las autoridades del estado.

Calidad y ciudadanía estatales.- La Constitución Federal establece (Artículos 30 y 32) la nacionalidad como el vínculo jurídico-político que une al individuo con el Estado Mexicano en su totalidad y la ciudadanía como la capacidad de gozar y ejercer derechos políticos. Queda a los Estados la determinación de categorías especiales a fin de organizar su proceso interno de participación democrática.

Las Constituciones Estatales fijan algunas reglas en lo que se refiere a los derechos políticos locales, entendidos como la aptitud de determinadas personas de participar, en forma activa o pasiva, en el proceso de elección de las autoridades estatales. Al respecto se siguen tres sistemas distintos:

Un primer sistema (Aguascalientes, Baja California, Jalisco y Oaxaca) consiste en tomar como base la nacionalidad y la ciudadanía mexicanas. No se crea una calidad ni una ciudadanía estatal; simplemente se hace la mención de que los ciudadanos mexicanos pueden votar en las elecciones siempre y cuando -- cumplan determinados requisitos de residencia en el estado (que varía de seis meses a un año) y para el ejercicio de los cargos se exige que sean, además, nativos del estado. Hay Constituciones que en algunos de los casos mencionados no incluyen la residencia.

Un segundo grupo de Constituciones (Colima, Chiapas, Hidalgo, Querétaro y Zacatecas) toman como base la nacionalidad mexicana y establecen una ciudadanía estatal, caracterizada por el pleno goce y ejercicio del sufragio activo y pasivo; suele -- también añadirse el requisito de la residencia por un tiempo de terminado.

El resto de las Constituciones Estatales establecen una calidad estatal y una ciudadanía estatal paralelas a la nacionalidad y a la ciudadanía mexicanas. La calidad estatal, en general, se utiliza como base para conceder preferencias en favor de los nativos del estado para el ejercicio de determinados cargos y para servir como base a la ciudadanía.

Legislaturas Estatales.- El órgano legislativo que establecen las Constituciones Estatales recibe el nombre de "Legislatura del Estado" o "Congreso del Estado" y su composición sigue fielmente la pauta impuesta por la Constitución Federal en el Artículo 115, Fracción VIII.

Por regla general las Legislaturas Estatales tienen dos períodos de sesiones al año pero pueden ser convocadas a sesiones extraordinarias. Al iniciarse uno de dichos períodos el gobernador tiene la obligación de presentar un informe sobre el estado que guarde la administración pública. Invariablemente los diputados a las legislaturas son inviolables por las opiniones que manifiesten en el ejercicio de su cargo.

En casi todos los casos se exige que los diputados lo cales sean nativos del estado o ciudadanos del mismo -según el sistema que la Constitución Local siga- y con un determinado tiempo de residencia. Se establecen como impedimentos el estar ejerciendo otros cargos de elección popular o administrativos de importancia sea en la Federación, Estado o Municipios, tener mando de la fuerza pública, etc.

Todas las Constituciones establecen una diputación o comisión permanente, a fin de actuar en los recesos de la legislatura y ejercita algunas de sus funciones.

Las normas del proceso legislativo son también muy semejantes entre sí. La iniciativa corresponde a los propios diputados, al gobernador, al Tribunal Superior de Justicia y a los Ayuntamientos. El gobernador tiene el derecho del veto sobre los proyectos de ley, pero las legislaturas pueden superarlo por una votación calificada. El veto no procede cuando la legislatura actúa como Colegio Electoral o cuando califica la existencia de delitos o faltas oficiales.

Las facultades de las Legislaturas Locales son las que corresponden a los Estados de acuerdo con el régimen de distribución de competencias que consagra el Artículo 124. La mayor parte de las Constituciones contienen una lista ejemplificativa: expedir las leyes relativas al gobierno y administración internas del Estado así como todas las que puedan emanar de las facultades que corresponden a su esfera de competencia; aprobar los conve-

nios que celebre el ejecutivo estatal con los demás estados por -- cuestiones de límites y con la Federación en materias de cooperación para determinadas obras y sobre coordinación impositiva; convocar y calificar las elecciones para gobernador y diputados; calificar las elecciones municipales; nombrar un interino en las ausencias temporales del gobernador y erigirse en Colegio Electoral para nombrar gobernador interino o sustituto en caso de falta absoluta del titular; aprobar los nombramientos de magistrados al Tribunal Superior de Justicia; tomar la protesta de obediencia constitucional al gobernador, a los diputados, a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, a los jueces de primera instancia, etc. nombrar y remover los empleados de sus Secretarías y a los de la - contaduría mayor del estado; resolver sobre la renuncia de sus propios miembros, del gobernador, de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia y de los jueces respectivos; conceder licencias a los propios funcionarios; autorizar la salida del gobernador del territorio del estado; crear y suprimir empleos públicos y fijar - las dotaciones respectivas; aprobar el presupuesto de egresos, expedir la ley anual de ingresos y revisar la cuenta anual; dictar - las disposiciones necesarias para liquidar y amortizar las deudas del estado; dar las bases sobre las cuales el ejecutivo del estado pueda concertar empréstitos y aprobar los mismos; autorizar al gobernador para gravar, enajenar y ceder los bienes del estado; dictar las medidas necesarias para la conservación o inversión de los bienes del estado; conceder amnistías por delitos cometidos contra las leyes del estado; conocer de los delitos y faltas oficiales cometidas por funcionarios, declarando si ha lugar o no al desafuero respectivo; por acuerdo de las dos terceras partes podrá suspender Ayuntamientos, declarar la desaparición, suspender o revocar el -- mandato a algunos de sus miembros; la determinación referente a - los servicios públicos de los municipios; aprobar las participaciones federales que le corresponden a los Municipios, la ley de ingresos de los Ayuntamientos, revisar sus cuentas públicas; establecer contribuciones y otros ingresos a favor de los Municipios; regular lo referente a las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, así como a los Municipios; formar su reglamento interior; cambiar la sede de los poderes estatales y expedir leyes a fin de ejercitar las facultades enunciadas.

El Ejecutivo Estatal. - El ejecutivo de los estados está depositado en un "gobernador". Los requisitos para ocupar el cargo están definidos en el Artículo 115, fracción VIII de la Constitución Federal. Queda dentro de la competencia de las constituciones estatales establecer la edad, cuyos límites se fijan entre veinticinco y treinta y cinco años como mínimo y sesenta y cinco como máximo. También señalan los ordenamientos supremos de los estados ciertas inhabilidades particulares que generalmente consisten en la prohibición de que puedan ocupar la gubernatura quienes desempeñen cargos dentro del gobierno del estado, formaban parte de la legislatura local o tenían mando de la fuerza pública, a menos que previamente se separen de las funciones referidas.

Todas las constituciones estatales prevén la substitución del gobernador en el caso de ausencia. Cuando la ausencia es temporal toca generalmente cubrirla al secretario de gobierno. Si la ausencia es total y ocurre en los primeros años del período (el número de años varía según la constitución de que se trate), el Congreso del Estado elige un gobernador interino que tiene la obligación de convocar nuevas elecciones para que el pueblo elija quién desempeñará el cargo hasta el fin del período respectivo. Si la ausencia total ocurre en los últimos años del período, el Congreso del estado elige a un substituto, quien ocupará el cargo hasta que finalice dicho período. Las facultades que se señalan al gobernador son variadas, pero por lo regular incluyen las siguientes: promulgar, publicar, ejecutar y reglamentar las leyes del Congreso del estado; presentar anualmente al Congreso el presupuesto de egresos y la cuenta pública relativa al año anterior; vigilar la correcta aplicación de los fondos públicos; contratar empréstitos sobre el crédito del estado y ejercer actos de dominio sobre los bienes del mismo, con autorización del Congreso; declarar los casos particulares en que procede la expropiación pública; celebrar con la Federación convenios sobre cooperación impositiva y con los estados vecinos sobre límites, sometiendo unos y otros a la aprobación del Congreso; llevar las relaciones del estado con la Federación, con los demás estados y con los Municipios; iniciar las leyes que correspondan a la materia de administración pública; asistir a la apertura de las sesiones del Congreso Local y presentar un informe sobre el estado que guarde la administración; conyo

car a través de la diputación o comisión permanente sesiones extraordinarias del Congreso local cuando esto se requiera; velar por la conservación del orden y la seguridad del estado y disponer de la Guardia Nacional y de la fuerza pública; promover y tomar las medidas necesarias a fin de llevar adelante el desarrollo económico y cultural del estado y la ejecución de obras públicas; vigilar todos los ramos de la administración; vigilar la administración municipal y realizar visitar a los Municipios; expedir títulos profesionales conforme a las leyes locales; auxiliar al Poder Judicial en sus funciones; nombrar a los magistrados del Tribunal de Justicia con aprobación del Congreso; nombrar y remover libremente al secretario de gobierno, al tesorero del estado, al procurador de justicia y demás funcionarios auxiliares del ejecutivo y concederles las licencias respectivas; nombrar a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia y, por último, conceder el indulto.

Como auxiliar del gobernador, las constituciones estatales crean la Secretaría de Gobierno cuyas funciones principales son tres: despachar aquellos asuntos que el gobernador le delegue, refrendar todos los actos, decretos, reglamentos y órdenes del gobernador, requisito sin el cual aquéllos carecen de validez y suplir al mismo en sus ausencias.

Poder Judicial Estatal.- El Poder Judicial de los estados está depositado en un Tribunal Superior de Justicia y en una jerarquía de juzgados de primera instancia. El Tribunal está compuesto por magistrados nombrados por el gobernador con aprobación de la legislatura por un espacio de tiempo que generalmente es de seis años. Varía de constitución a constitución la garantía que se otorga a la inamovilidad de los magistrados, pero el sistema que está más difundido es el que permite su remoción sólo en caso de faltas graves calificadas por la legislatura. El Tribunal Superior de Justicia es la última instancia judicial del estado. Tiene injerencia -directa o indirecta- en el nombramiento de los jueces y desempeña las funciones que más adelante se explicarán en los casos de responsabilidad de funcionarios públicos.

Institución Municipal. - La Constitución General, en su Artículo 115, tiene siete fracciones referentes a la Institución Municipal.

Al no fijar la Constitución Federal los requisitos para la creación de Municipios, dejó amplio margen a los estados para que se ocuparan del problema de acuerdo con sus necesidades internas.

Por regla general, las constituciones estatales fijaron los principios básicos de su división territorial identificando los municipios mediante nombres y estableciendo sus límites geográficos. Sin embargo, hubo algunos casos en que esta materia fue delegada expresamente a la Legislatura del Estado, la cual -- creó el mapa municipal a través de la ley orgánica respectiva.

Todas las constituciones estatales facultan a la legislatura para cambiar la composición municipal originaria de acuerdo con sus necesidades internas. Las constituciones de los estados de Morelos y Sonora, son las mejor redactadas en este capítulo: facultan a la Legislatura Estatal para erigir nuevos Municipios dentro de los límites de los existentes, siempre y cuando cuenten con una población mínima, cuyo número se fija en el propio texto, y con elementos suficientes para proveer a su existencia política; exigen, además, que se conceda voz al Ayuntamiento o Ayuntamientos afectados, así como al ejecutivo local, y que la creación sea aprobada por las dos terceras partes de los miembros de la legislatura.

Por otra parte, la Constitución General de la República, en su Artículo 115, fracción I, señala que: "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 procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las Legislaturas-

designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los periodos respectivos.

"Si alguno de sus miembros dejare de desempeñar su -- cargo, será substituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

Tendrán los recursos propios y fuentes fiscales propias, facultades para la creación de reservas territoriales, la tenencia del suelo urbano, la administración del servicio público, y la definición de las políticas de desarrollo de las ciudades.

La Constitución Federal delegó en las estatales la -- determinación del papel que juega el municipio en relación a las funciones del estado-miembro y la fijación de la competencia que corresponde a aquél.

La doble situación del Municipio como delegado de órganos federales y estatales, y a la vez como creador y aplicador de sus propias normas es la fórmula comúnmente aceptada en las -- constituciones y leyes orgánicas de los estados.

Otro problema es la determinación de la esfera de -- competencia de los órganos municipales. Aunque las reglas respecto a la distribución de competencias no se encuentran siempre claramente determinadas, priva en nuestro sistema la idea de que el municipio debe actuar realizando las facultades que específicamente le señala la constitución del estado o la ley orgánica -- respectiva.

La descentralización municipal consagrada en nuestra Constitución, tiene la indiscutible ventaja de dejar a las autoridades municipales un amplio campo de acción dentro del cual po der realizar una importante labor promocional.

Hay en las constituciones estatales dos casos en que las autoridades municipales participan en la formación de la voluntad estatal:

a) Los Ayuntamientos tienen la facultad de iniciar leyes ante el Congreso Local.

b) Los Ayuntamientos participan en la reforma constitucional; casi todas las constituciones de los estados son rígidas; su procedimiento de reforma, a diferencia del que corresponde a las leyes ordinarias, incluye un elemento de fuerza le--

gal aumentada que es precisamente la intervención de las autoridades municipales.

Por disposición de la Constitución Federal "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 al cambio de valor de los inmuebles.

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

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

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

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios -- respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. 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."

El Ayuntamiento es el órgano de deliberación y decisión del Municipio cuya actividad se materializa en normas generales que se denominan bandos u ordenanzas. Proviene por disposición de la Constitución Federal, de la elección popular directa. Los miembros de ayuntamiento se llaman regidores; el ejecutor de las ordenanzas municipales y promotor de los intereses de la comunidad es el Presidente Municipal.

El Síndico, que por lo menos en número de uno existe en todos los Ayuntamientos, desempeña funciones de procuración y defensa de los intereses municipales, representación de la corporación local, funciones hacendarias y de agente del ministerio público en aquellos lugares en que no lo hay.

Responsabilidad de los funcionarios del Estado.- Es una regla generalmente establecida que los altos funcionarios del Estado no pueden ser procesados por delitos comunes ni oficiales, sin declaración previa del Congreso del Estado. En el caso de los delitos comunes el Congreso o legislatura por una mayoría calificada determina si ha lugar o no a proceder en contra del acusado. De tomarse la resolución en sentido afirmativo el funcionario queda separado de su cargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes. En el caso de delitos y faltas oficiales, hecha la declaración de responsabilidad correspondiente por la legislatura, el -- acusado queda separado del cargo y puesto a la disposición del -- Tribunal Superior de Justicia. La propia legislatura actúa como jurado de acusación y el Tribunal Superior de Justicia como jurado de sentencia.

Reforma de la Constitución.- Por regla general las -- Constituciones Estatales se reforman si el Congreso o legislatura local vota las adiciones o reformas, por una mayoría calificada -- de las dos terceras partes de los individuos presentes, y aqué -- llas son además aprobadas por la mayoría de los Municipios, a tra -- vés de los Ayuntamientos.

Si bien el contenido de las leyes orgánicas municipales vigentes es diverso, todas ellas se ocupan invariablemente de determinadas materias, a saber: organización territorial interna del Municipio, órganos municipales, esfera de competencia, patrimonio, relaciones con particulares y con otros Municipios y res-- ponsabilidades y sanciones. Estos temas constituyen los aspectos fundamentales del Municipio.

Organización territorial interna del Municipio.- Las leyes orgánicas municipales dividen a las corporaciones locales -- en cabeceras municipales, asiento del Ayuntamiento y delegaciones, secciones o comisarias, que son demarcaciones administrativas de-- pendientes de la cabecera municipal. A veces se establecen den-- tro de aquéllas, demarcaciones aún menores: comunidades, ranche-- rías, ranchos, pueblos, ciudades, etc.

Organos Municipales.- La Constitución Federal sólo habla del Ayuntamiento como órgano proveniente de la elección popular directa: las Constituciones de los Estados son parcas respecto a este tema; en cambio las leyes orgánicas municipales lo desarrollan con amplitud.

Composición del Ayuntamiento.- El Ayuntamiento es el órgano de deliberación y decisión del Municipio cuya actividad se materializa en normas generales que se denominan según quedó dicho, en bandos u ordenanzas. Los miembros del Ayuntamiento se llaman Regidores, tanto de mayoría relativa, como de representación proporcional y su número es el mismo para todos los Municipios en los casos en que entre ellos no se establezcan diferencias, o mayor o menor, según el caso, cuando los Municipios estén clasificados.

El ejecutor de las ordenanzas municipales y el promotor de los intereses de la corporación, es el Presidente Municipal.

El Síndico, que por lo menos en número de uno existe en todos los Ayuntamientos, desempeña funciones de procuración y defensa de los intereses municipales, representación de la corporación local, funciones hacendarias y de agente del ministerio público en aquellos lugares en que no lo hay.

Las leyes orgánicas municipales reiteran la elección popular directa de estos funcionarios, excepto los casos ya señalados en que el Presidente Municipal es electo por el Ayuntamiento de entre sus propios miembros.

Los integrantes del Ayuntamiento, más aparte por lo previsto en la fracción VIII, último párrafo, del Artículo 115 -- Constitucional, en los 2,378 Ayuntamientos del país habrá Regidores por el principio de representación proporcional.

Por cada miembro del Ayuntamiento propietario, se elige un suplente.

Las delegaciones municipales están administradas por funcionarios que nombra y remueve libremente el Ayuntamiento; generalmente son "Juntas Municipales" compuestas por tres miembros, de los cuales uno funge como presidente o bien simples "comisario" o "delegados"

Requisitos de los funcionarios municipales.- Además de lo previsto en la Constitución Federal y en las de los Estados, respecto al voto activo y pasivo, se establecen algunos requisitos esencialmente locales para quienes aspiren a ocupar cargos en el Ayuntamiento: determinado tiempo de residencia en la localidad, buena fama pública, determinado grado de cultura elemental, no ocupar cargos federales, estatales o militares, no tener lazos de consanguinidad con otros funcionarios municipales, no ser contratistas ni suministradores del Municipio, ni tener pendientes litigios en contra de él, etc.

Funcionamiento.- El Ayuntamiento funciona en sesiones ordinarias, que por lo menos deben celebrarse una vez a la semana, y sesiones extraordinarias reunidas cuando lo considere conveniente el Presidente Municipal o un determinado número de Regidores.

El quórum normal de asistencia es de más de la mitad de los miembros del Ayuntamiento; las votaciones, por lo general, se toman por mayoría.

Comisiones.- Para el mejor despacho de los asuntos municipales se han establecido en algunas leyes, "comisiones", o sea grupos formados por uno o varios Regidores y otros funcionarios municipales, dedicados a la atención de un ramo específicamente determinado de la administración

Ausencias de los miembros del Ayuntamiento.- Las faltas temporales de los miembros del Ayuntamiento son cubiertas por los respectivos suplentes. En algunos casos las faltas del Presidente Municipal se suplen con el Regidor de mayor edad, el Síndico, etc.

Por lo que respecta a las faltas absolutas, el mejor sistema es el que se distingue en la forma siguiente: si la falta ocurre en la primera parte del período, se convocarán elecciones extraordinarias; si la falta ocurre en la última parte del período, los funcionarios municipales serán nombrados por la Legislatura del Estado. Se preserva, por una parte, el derecho de los ciudadanos a nombrar por vía de voto a sus funcionarios municipales y, por la otra, se evita la inconveniencia de celebrar elecciones con demasiada frecuencia, con la consiguiente inquietud política.

Esfera de competencia.- Las leyes orgánicas municipales se ocupan de este tema delimitando las atribuciones del Municipio y fijando las facultades expresas de cada uno de sus funcionarios. Más adelante se tratarán las atribuciones municipales. - Las funciones que desempeñan los integrantes del Ayuntamiento se han visto ya en forma general.

Régimen financiero y patrimonial.- El capítulo económico del Municipio está organizado en las leyes respectivas en la forma siguiente:

Ingresos municipales. Por disposición de la Constitución Federal los impuestos municipales 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 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.

Los derechos y productos, derivados de la prestación de servicios o del aprovechamiento de bienes municipales, forman el segundo renglón de ingresos considerado en todas las leyes.

Egresos. El presupuesto de egresos del Municipio, elaborado por el Ayuntamiento, será aprobado por el mismo.

Bienes. Se admite, generalmente, la división clásica entre bienes del dominio público (muebles e inmuebles dedicados a un servicio público, los de uso común, los monumentos y piezas -- históricas o arqueológicas, los bienes cuyos productos se dediquen

al sostenimiento de los servicios públicos), y bienes del dominio privado, sujeta a los respectivos bandos de policía.

Relaciones con los particulares y con otros Municipios. En general, se establece en las leyes el recurso de revocación o reconsideración contra los actos del Ayuntamiento, que afecten los intereses particulares. Naturalmente, si se violan garantías individuales se surte la competencia federal y el lesionado puede acudir al juicio de amparo.

Las autoridades municipales cuentan con vías de apremio para hacer cumplir sus determinaciones a los particulares: -- apercibimiento, multa, arresto y auxilio de la fuerza pública. -- Por lo que se refiere a las relaciones con otros Municipios, nuestra legislación contempla dos situaciones: el reconocimiento de los de otros Municipios y las cuestiones de límites.

En todos los Municipios, por una parte, se da entera fe y crédito a los actos, registros y procedimientos realizados en los otros. Los Municipios, por otra parte, arreglan entre sí sus cuestiones de límites; pero dichos arreglos son sancionados por las Legislaturas Estatales. Los preceptos respectivos tomaron como modelo disposiciones que la Constitución Federal establece para los Estados.

Responsabilidad y sanciones. Respecto a responsabilidades de funcionarios municipales y sus respectivas sanciones, -- las leyes siguen, en términos generales el sistema siguiente: las faltas menores se sancionan con multa; los delitos tienen como consecuencia la suspensión en las funciones municipales a partir del momento en que se dicte el auto de formal prisión.

7. La Reglamentación Municipal.

En el Artículo 2o. Transitorio del Decreto de Reformas al Artículo 115 Constitucional, se estableció un plazo de un año computado a partir de la vigencia del mismo, es decir, del 4 de febrero de 1983, para que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, procedieran a reformar y adicionar las leyes federales, así como las Constituciones y leyes locales, respectivamente, para proceder al debido cumplimiento de las bases contenidas en el multicitado decreto.

En la totalidad de las entidades federativas, se ha dado cumplimiento a lo dispuesto por el Artículo 2o. Transitorio, ya que dentro del plazo señalado, se llevaron a efecto las reformas y adiciones a las Constituciones y leyes locales vinculadas con el Artículo 115 de la Constitución General de la República.

El Presidente de la República, Lic. Miguel de la Madrid, se refería en su Primer Informe de Gobierno al Municipio, de la siguiente manera:

"..Promovimos una reestructuración radical del Artículo 115 de la Constitución, para fortalecer las bases del Municipio".

"El fortalecimiento de los Estados y Municipios es también objetivo prioritario de nuestra estrategia de desarrollo político, con democracia y descentralización administrativa. Por ello atribuyo una importancia destacada a las reformas al Artículo 115 Constitucional y al proceso de su reglamentación y puesta en práctica. Hemos convocado reiteradamente a una amplia consulta nacional. Para tal objeto, esta será la primera fase de la revisión del estado que guarda la reforma política".

"En todos las regiones se ha fortalecido la confianza y la voluntad de obtener una mayor participación en el desarrollo del país. La descentralización de la vida nacional es un reclamo y un imperativo del México actual que habrá de suponer un proceso gradual, pero profundo, que la impulse en los órdenes político, administrativo, económico y cultural, y propone el desarrollo equilibrado en nuestro territorio".

"Reconociendo que la fortaleza de nuestra democracia depende en buena medida de la participación política en la vida de los Municipios, emprendimos las reformas y adiciones al Artículo 115 Constitucional. Con ellas dotamos de recursos y fuentes-fiscales propios y de facultades para regular la creación de reservas territoriales, la tenencia del suelo urbano, la administración de los servicios públicos y la definición de las políticas de desarrollo de las ciudades".

El mismo orden de ideas, el Secretario de Gobernación, Lic. Manuel Bartlett Díaz⁽²²⁵⁾, al rendir el Informe de Labores de dicha dependencia, decía que: "Una de las acciones de la mayor profundidad para impulsar la democratización integral y la descentralización de la vida nacional, es el Fortalecimiento Municipal que impulsa el Presidente Miguel de la Madrid".

"Aprobadas las reformas al Artículo 115 Constitucional por el Constituyente Permanente, el Presidente de la República instruyó a la Secretaría a mi cargo, para que en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, convocara a un proceso de consulta popular sobre democratización integral: Reforma Municipal"

A este punto, el 30 de agosto de 1983, apareció publicada la Convocatoria respectiva en todos los diarios de mayor circulación en el país, a través de la cual se invitó a la ciudadanía en general, a los partidos y asociaciones políticas y organizaciones sociales, a participar en la Consulta Popular denominada "Democratización Integral: Reforma Municipal".

Esta consulta fue de carácter nacional y, con el propósito de favorecer la participación, se celebró simultáneamente en cuatro sedes regionales los días 18, 19, 20 y 21 de octubre de 1983, de acuerdo con la siguiente relación:

S E D E S Y R E G I O N E S

Mazatlán, Sin.	Toluca, Edo. de México	Saltillo, Coah.	Veracruz, Ver.
Baja California	Estado de México	Aguascalientes	Campeche
Baja California Sur	Guanajuato	Coahuila	Chiapas
Colima	Guerrero	Chihuahua	Oaxaca
Jalisco	Hidalgo	Durango	Puebla
Nayarit	Michoacán	Nuevo León	Quintana Roo
Sinaloa	Morelos	San Luis Potosí	Tabasco
Sonora	Querétaro	Tamaulipas	Veracruz
	Tlaxcala	Zacatecas	Yucatán

Los participantes que vivan en el Distrito Federal podrán intervenir en cualquiera de las sedes.

⁽²²⁵⁾ Informe del Secretario de Gobernación, ante el H. Congreso de la Unión, Palacio Legislativo, 10. de septiembre de 1984.

Los temas objeto de la consulta son:

18 de octubre

1° Bases Constitucionales de la Organización Municipal.

1. Procedimientos y causales de suspensión y de la declaratoria de desaparición de ayuntamientos; de suspensión o revocación del mandato de alguno de sus miembros y de su substitución; de designación de Consejos Municipales.
2. Bases normativas para el ejercicio de las facultades reglamentarias de los ayuntamientos.
3. Prestación de los servicios públicos municipales.
4. Administración, integración y disposición de la hacienda municipal.
5. Zonificación y planes de desarrollo urbano municipal.
6. Zonas conurbanas interestatales.
7. Seguridad pública.
8. Organizaciones políticas y procesos electorales.
9. Leyes de los Estados en materia de trabajadores al servicios de los Estados y Municipios.

19 de octubre

2° Mecanismos de Democratización de la Vida Política, Económica y Social en el Municipio.

1. Representación y participación de colonos y vecinos, en la gestión municipal y el funcionamiento de agencias, delegaciones y subdelegaciones.
2. Organización, representación y participación de usuarios en los órganos prestadores de servicios públicos municipales.
3. Participación de vecinos en los planes de desarrollo municipal, urbano y de zonificación.
4. Organización del trabajo comunitario y de la participación ciudadana para el fortalecimiento del municipio.

20 de octubre

3° Bases de Coordinación entre los Gobiernos Municipal, Estatal y Federal.

1. Convenios intermunicipales.
2. Coordinación intermunicipal en zonas conurbanas de dos o más estados.
3. Coordinación entre el Gobierno del Estado y los municipios.
4. Colaboración y coordinación entre la Federación y los estados.
5. Coordinación entre dos o más estados.

6. Convenios entre entidades paraestatales y empresas descentralizadas, con los municipios o con los estados.
7. Comisiones y organismos estatales e intermunicipales.

21 de octubre

4° Estructura del Municipio el Fortalecimiento Municipal.

1. La función pública federal en el ámbito del municipio.
2. El patrimonio y la inversión federales en apoyo al municipio.
3. Infraestructura técnica y administrativa para la función pública-municipal.
4. Política crediticia de apoyo municipal.
- Descentralización de servicios municipales.
5. Capacitación municipal.
6. Estructura interna del ayuntamiento y de los consejos municipales.
7. Descentralización de servicios municipales.
8. Desconcentración del ayuntamiento, organización de agencias y delegaciones.

Estos temas serán desarrollados de acuerdo con la libre elección de los participantes, sobre aspectos históricos, políticos, institucionales, legales, procedimentales y operativos de implantación de la reforma, en los términos de las nuevas disposiciones del artículo 115 Constitucional.

El 11 de octubre de 1983, se realizó una reunión de trabajo en el Palacio de Bellas Artes, con los Gobernadores de los Estados y 2,377 Presidentes Municipales de la República. En dicha sesión de trabajo el Presidente de la República afirmaba que: "La descentralización de nuestra vida política, administrativa, social y cultural es un imperativo impostergable en una nación de casi 75 millones de habitantes, cuya extensión, densidad, diversidad y compleja riqueza ya no resisten los moldes centralistas de nuestro desarrollo".

"Si hubo tiempos y circunstancias que en el pasado justificaron la centralización, la realidad actual y la perspectiva histórica reclaman hoy la dispersión geográfica de nuestro desarrollo, un progreso económico y social más equilibrado por regiones y la difusión orgánica del poder político en el ámbito territorial."

"A estas consideraciones obedeció la reforma al Artículo - 115 Constitucional, que promovió mi gobierno desde los primeros - días de su gestión y que mereció la aprobación del poder constituyente permanente".

"El Municipio Libre, base de nuestra organización política y administrativa y de la división territorial de la República Federal, nos ofrece nuevamente una solución adecuada para perfeccionar la democracia mexicana y para descentralizar el desarrollo".

"Las nuevas leyes constitucionales del Municipio son una rica veta para su moderna evolución. Dan una mayor precisión del ámbito propio de sus facultades; delimitan sus fuentes tributarias, ofrecen la posibilidad de convenir programas con otros Municipios; con los gobiernos locales y con la Federación para consolidar diferentes aspectos de su desarrollo económico y social. Estas nuevas normas constitucionales dan garantías más firmes para proteger su autonomía y propician el desarrollo de la democracia plural. Estas reformas, en suma, contienen las ideas básicas que orientarán la nueva legislación que los Congresos de los Estados habrán de emitir conforme a sus propias circunstancias, pero respetando las garantías municipales que ahora consagra la Constitución de la República".

"Esta reunión nacional municipal forma parte de la gran -- consulta popular que ha de contribuir a señalar el rumbo de esta nueva y dinámica etapa del municipalismo mexicano. Retomamos así, para vigorizar y modernizar, uno de los principios básicos de la Revolución Mexicana, de nuestro nacionalismo revolucionario".

"La nueva etapa municipal ha de suscitar un mayor espíritu cívico, al dar mayor participación política a las comunidades en la conducción de sus asuntos propios. La mayor cercanía entre gobernantes y gobernador perfeccionará nuestra democracia y afianzará la libertad".

Las sesiones de trabajo se llevaron a cabo los días - 18, 19, 20 y 21 de octubre de 1983. La apertura se realizó simultáneamente en las cuatro sedes y estuvo a cargo de los señores representantes del C. Presidente de la República y asistieron, asimismo, los representantes de los CC. Gobernadores y, el día 21 de

octubre, fueron declarados clausurados los trabajos por los representantes que tuvo a bien designar el C. Presidente de la República, con la presencia de la mayoría de los Ejecutivos Estatales, quienes expresaron un mensaje de reconocimiento al titular del -- Ejecutivo Federal por su iniciativa: Democratización Integral: Reforma Municipal.

Al cabo de cuatro jornadas en las cuatro sedes se -- dió lectura a 3,517 ponencias, de los 3,599 documentos recibidos, correspondiendo la diferencia a 82 que no pudieron ser consideradas como ponencias, por ser peticiones concretas de instalación -- de servicios o abordar una temática ajena, o que carecían de datos básicos para su registro o eran ilegibles. Dentro del tema I de la convocatoria (Bases Constitucionales de la Organización Municipal), se recibieron 1,414 trabajos, correspondiendo 223 a Mazatlán, 463 a Toluca, 336 a Saltillo y 392 a Veracruz; en el Tema II (Mecanismos de Democratización de la Vida Política, Económica y Social en el Municipio), se recibieron 711 ponencias, correspondiendo 118 a Mazatlán, 239 a Toluca, 169 a Saltillo y 185 a Veracruz; en el Tema III (Bases de Coordinación entre los Gobiernos -- Municipal, Estatal y Federal) se presentaron en total 482 trabajos, de los cuales se dió lectura a 87, 143, 112 y 140 en Mazatlán, Toluca, Saltillo y Veracruz respectivamente; y en el Tema -- IV (Estructura del Municipio. El Fortalecimiento Municipal) se -- presentaron 910 trabajos, 149 en Mazatlán, 331 en Toluca, 172 en Saltillo y 258 en Veracruz.

Los trabajos de consulta popular denominada "Democratización Integral: Reforma Municipal", se clausuraron el día 17 -- de noviembre de 1983, en la Secretaría de Gobernación.

El Secretario de Gobernación ⁽²²⁶⁾ en el citado Informe de Labores se refería de la siguiente manera: "Este proceso generó un vasto movimiento de la sociedad civil expresado en múltiples y diversas actividades de trabajo, para emitir sus puntos de vista en torno a la adecuación de las Constituciones Estatales al espíritu de la reforma al Artículo 115 Constitucional, y a las

"(226) Informe del Secretario de Gobernación, ante el H. Congreso de la Unión, Palacio Legislativo, 10. de septiembre de 1984.

diversas acciones de gobierno para fortalecer la independencia y autonomía municipal".

"Esta movilización culminó, en su etapa consultiva, con la realización del Foro de Consulta Popular, realizado en el mes de octubre en cuatro sedes regionales. En dicho Foro se presentaron, recogieron y posteriormente se publicaron, 3,517 Ponencias sobre esta compleja problemática".

"El nutrido material que produjo la Consulta Popular fue remitido a las legislaturas estatales dado que el temario - abarcó todos los temas relacionados con las adecuaciones constitucionales y legales estatales, al nuevo texto del Artículo 115".

"El esfuerzo de Consulta Popular que significó un verdadero análisis público de la materia, la atención al mismo de las legislaturas de los Estados y su profundo interés en la reforma municipal produjo el que la totalidad de los estados contarán con la nueva legislación en la fecha señalada por la reforma constitucional federal y pudiese iniciarse sin demora la tarea democrática esencial de fortalecer al Municipio Mexicano".

La trascendencia del acto de culminación de la segunda etapa de la Reforma Municipal en la cuestión legislativa, quedó consignada con los 31 decretos expedidos por los 31 Congresos del país, para reformar las Constituciones Locales de cada uno de los Estados que integran la Federación, dando así cabal cumplimiento a los términos del Decreto de Reformas y Adiciones al Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La ceremonia de conclusión del Proceso de Reforma Legislativa Municipal, se celebró en el Teatro Morelos de Aguascalientes, Ags., el día 8 de marzo de 1984.

A continuación nos permitimos hacer una relación de los 31 Estados en que se observa como se fueron dando sus reformas, referentes a la cuestión municipal en la Constitución Local respectiva.

<u>E s t a d o s</u>	<u>Títulos y Artículos</u>		<u>Fechas Decretos</u>
Aguascalientes	Cap. XV	66 a 72	26-I -84
Baja California	Tit. VI	76 a 87	30-I -84
Baja California Sur	Tit. VIII	117 a 155	7-XII-83
Campeche	Cap. XVIII	102 a 108	
Coahuila	Cap. VII	122 a 134	25-I -84
Colima	Tit. VII	87 a 96	9-XII-83
Chiapas	Tit. VII	58 a 63	31-I -84
Chihuahua	Tit. XI	125 a 142	21-XII-83
Durango	Tit. IV	103 a 115	13-VIII-84
Guanajuato	Tit. VIII	106 a 121	11-X -82
Guerrero	Tit. X, Cap. I	93 a 104	20-I -84
Hidalgo	Tit. IX, Cap. I	115 a 148	30-VI -83
Jalisco	Tit. V, Cap.Unico	36 a 38	25-VI -83
México	Libro Tercero, Título Unico, Cap. I	133 a 156	31-I -84
Michoacán	Tit. V, Cap.III	128	23-VI -83
Morelos	Tit. VI, Cap. I	110 a 118bis	23-XII-83
Nayarit	Tit. VI, Cap.Unico	106 a 115bis	27-XII-83
Nuevo León	Tit. VIII	118 a 132	21-XII-83
Oaxaca	Sec. IV	92 a 119	13-XII-83
Puebla	Tit.VII, Cap.Unico	102 a 106	2-II -84
Querétaro	Tit.VII, Cap.Unico	127 a 149	3-XII-83
Quintana Roo	Tit.VII, Cap.I	126 a 169bis	17-XI -83
San Luis Potosí	Cap. XVIII	82 a 91	13-I -84
Sinaloa	Tit. V	110 a 129	26-I -84
Sonora	Tit. V, Cap. I	128 a 142	2-I -84
Tabasco	Tit. VI, Cap.Unico	64 a 65	7-VII-83
Tamaulipas	Tit. IX, Cap.Unico	130 a 137	23-VIII-83
Tlaxcala	Tit. IV	86 a 94	31-I -84
Veracruz	Tit. IV	110 a 114	2-II -84
Yucatán	Tit.VII, Cap.Unico	76 a 85	1-II -84
Zacatecas	Tit.VII, Cap.Unico	83 a 100	

El Secretario de Gobernación ⁽²²⁷⁾, por lo que hace a la - Reforma Municipal, se ha expresado en diferentes foros, de la siguiente manera: "La adecuación legislativa que este Congreso Estatal ha efectuado para hacer congruente la Constitución y las Leyes del Estado con los principios del nuevo Artículo 115 de la -- Constitución de la República, hace de Nuevo León un baluarte del federalismo. La Reforma Constitucional Federal se propuso ensanchar la democracia y descentralizar la vida nacional dotando a -- las comunidades locales de una cabal autonomía. Se trata, sin duda, de la reforma política de mayor profundidad de las últimas décadas: dota al Municipio de recursos económicos para sostener su economía; le devuelve las funciones esenciales del gobierno local; impulsa la participación de las minorías en todos los Ayuntamientos. Con su reciente consumación, el fortalecimiento municipal - encauzará la vida política del país; promoverá la descentralización y hará de cada uno de los Municipios de la República un centro de acción democrático, económico y social".

En la Clausura de la IX Reunión Nacional de Legisladores Locales, celebrado en Hermosillo, Son., el 13 de abril de 1984, - el Secretario de Gobernación se expresó así: "Hace un mes, en - - Aguascalientes, cuna de la convención revolucionaria, los representantes de las legislaturas de las entidades federativas sintetizaron, ante el ciudadano Presidente de la República, los resultados del ejercicio de congruencia legislativa que acometieron en acatamiento del Artículo Segundo Transitorio del Decreto de Reformas al Artículo 115 Constitucional. La amplitud de dicho ejercicio, resultado de la reforma en cuestión, había sido circunstancialmente prevista desde el VIII Encuentro de Legisladores, - - efectuado en la Ciudad de Puebla, en marzo de 1983, de cuyas conclusiones fue informado el Jefe del Ejecutivo Federal, al clausurar sus trabajos.

"(227) Discurso del Lic. Manuel Bartlett Díaz, Secretario de Gobernación, en representación del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, Presidente de la República, con motivo del V Informe de Gobierno del Lic. Alfonso Martínez Domínguez, Gobernador del Estado de Nuevo León, el 9 de marzo de 1984.

"La redistribución de facultades en los tres niveles de gobierno, el afianzamiento de la autonomía municipal y el favorecimiento de la integración plural de todos los Ayuntamientos."

"Estas transformaciones constitucionales representan reformas profundas, históricas, que afirman la democracia como respuesta a la crisis, se acumulan a nuestro legado político y enriquecen nuestro régimen constitucional".

"Las reformas constitucional y legal impulsadas por el presente gobierno llevan la democratización a instituciones fundamentales. Son reformas estructurales que van a la raíz de nuestra democracia".

"El fortalecimiento municipal, demanda original de la Revolución Mexicana, es hoy bandera del Presidente de la Madrid".

"Definir las garantías de legalidad y de audiencia que corresponden al Municipio, ventilar sus asuntos públicamente en la legislatura, asignarle plenas facultades reglamentarias, dotarlo con los servicios públicos comunitarios, asegurar su autonomía económica, hacerlo responsable de los aspectos comunitarios del desarrollo urbano, dotarlo de sistemas flexibles de capacitación y desasunción de funciones, hacer plural la integración de los Ayuntamientos es ya, desde el 3 de febrero de 1984, fecha de entrada plena en vigor de la reforma al Artículo 115 Constitucional, una transformación radical de nuestra sociedad, una reforma que altera profundamente la vida política en todo el territorio nacional. Con las mismas condiciones actuales, en promedio, merced a la reforma municipal, los Municipios casi triplicarán su ingreso; en los mismos términos, los partidos minoritarios sextuplicarán su participación en los Ayuntamientos".

"Esta reforma esperada por décadas, ha cobrado vida haciendo transparente la posibilidad de usar el derecho como instrumento de cambios estructurales. Al establecerse las bases para la democratización y el fortalecimiento municipal, se perfecciona la raíz de la estructura política nacional. Con esta bandera fundamental, la Federación, con el concurso de los estados se avoca ahora a impulsar con todos los medios a su alcance la reforma municipal".

En el Segundo Informe de Gobierno del Presidente de la -- República, Lic. Miguel de la Madrid Hurtado (228) se refería, por lo que hace al Municipio: "Para avanzar en la descentralización -- de la vida nacional, estamos vigorizando el sistema federal y alen-- tando la profunda reforma municipal contenida en el nuevo texto -- del Artículo 115 de la Constitución. Nos preocupamos por fortalecer a los gobiernos de los estados mediante una comunicación y co-- laboración sistemática con ellos: impulsamos programas de desarro-- llo estatales y regionales, ampliamos la descentralización en va-- rios campos, fortalecemos la coordinación fiscal con un mayor sentido de justicia y ejecutamos la acción federal en los estados, to-- mando en cuenta la opinión de sus comunidades y gobiernos".

"Me es grato constatar que los estados han reformado sus-- constituciones y expedido nuevas leyes orgánicas para implantar la nueva regulación constitucional sobre el Municipio Libre. Se han-- fortalecido substancialmente las haciendas municipales, y de esta-- manera, sus Ayuntamientos cuentan ahora con más recursos para ha-- cer frente a sus responsabilidades".

"Se creó el Centro Nacional de Estudios Municipales para-- contribuir a la dinámica de esta trascendental reforma que ha de - influir profundamente en nuestra vida política y social".

"Los principios básicos de la Revolución Mexicana siguen-- vigentes para orientar la ejecución de nuestro Proyecto Nacional,-- que arranca desde 1910. Armonización de libertades individuales y derechos sociales; democracia constitucional mediante la ejecución del poder al derecho; vida institucional que elimine fenómenos de-- personalización del poder o pretensiones patrimonialistas del Esta-- do; vigencia del federalismo y del Municipio y de la división de - poderes; régimen de economía mixta, con rectoría del Estado, liber-- tades económicas y planeación democrática y participativa; un com-- promiso irrenunciable a la sociedad más justa e igualitaria, que - haga posible la libertad y la democracia para todos."

"La Democratización Integral sigue siendo capítulo esencial de nuestro Proyecto Nacional. Para ello, debemos seguir perfeccionan-- do el sistema y los procesos electorales, la organización y acción

"(228) De la Madrid, Hurtado, Miguel, Segundo Informe de Gobierno, Edición Pre-- sidencia de la República, México, D.F., Septiembre 1984, p. 7

de los partidos políticos, el fortalecimiento del régimen federal y el Municipio, la división de poderes y un desarrollo libre y responsable de los medios de comunicación social para la formación de una opinión pública bien informada y orientada. Pero nuestra democracia no puede agotarse en sus aspectos formalmente políticos. - La Revolución postula que la democracia mexicana exige el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. Debemos perfeccionar para ello los mecanismos de la participación popular en todos los procesos sociales, en los económicos y culturales".

"Una forma destacada para propiciar la democratización integral es el fortalecimiento y expansión de la vida municipal. La reforma constitucional que promovimos al Artículo 115 de la Carta Federal y las modificaciones constitucionales y legales consecuentes que han producido los estados de la República nos dan un nuevo marco jurídico para promover este movimiento. Ahora hay que darle vida. Lo importante hoy, es promover una amplia y decidida participación popular de las comunidades locales en la gestión y vigilancia de sus intereses, mediante el diálogo permanente entre gobernantes y gobernados. Estoy convencido de que existe un enorme potencial de desarrollo en la vida nacional mediante la participación popular y la colaboración ciudadana. He podido verificar personalmente en todo el país y en los más diversos grupos sociales - un deseo sincero de participar en el conocimiento y en la solución de los problemas colectivos, que no se puede concretar muchas veces por ausencia o insuficiencia de los mecanismos correspondientes. El proceso de democratización no puede llevarse a cabo sin una participación activa y perseverante de los ciudadanos y de sus organizaciones".

"Para estimular la investigación sobre el desarrollo municipal, congrega, sistematizar el conjunto creciente de conocimientos y experiencias sobre la materia e impulsar el perfeccionamiento de la célula básica de la vida nacional, el Presidente de la República emitió el 3 de mayo del presente año, un decreto por el que se creó el Centro Nacional de Estudios Municipales. Se persigue con esta institución, promover en cada una de las entidades federativas, la formación de Centros Estatales de Estudios Municipa-

les, como pivotes locales de una auténtica movilización en torno de esta bandera original del pueblo mexicano" (229)

"La nueva legislación municipal y el impulso ofrecido a la estrategia de descentralización por su gobierno, incluyendo la creación del Centro de Estudios Municipales, hace patente que en Baja California la reforma municipal está en marcha. El fortalecimiento municipal es ya un hecho. Los recursos multiplicados que manejan ahora los Municipios, harán de la comunidad política esencial un auténtico centro de desarrollo de recursos humanos, económicos y sociales, enriquecerán la vida política y cultural de cada una de las partes de la entidad e impulsarán la democracia bajacaliforniana" (230)

"El esfuerzo por realizar en profundidad la reforma municipal, el esfuerzo de redistribución de responsabilidades, de creación de bases auténticas de la autonomía y de reforma legal de los principios jurídicos que dan sustento a la administración municipal".

"El Centro de Estudios Municipales de Tabasco permite augurar el sostenimiento del esfuerzo en materia de organización municipal" (231)

"En congruencia con las reformas al Artículo 115 Constitucional y con las adecuaciones legales decretadas por este Congreso Estatal, se ha establecido un nuevo orden municipal en Yucatán".

"Entre las innovaciones destaca el concebir al Municipio ya no solamente como un nivel de gobierno responsable de la realización de obras públicas y la atención de servicios comunitarios sino, también, como un órgano promotor del cambio social y económico"

"La democratización integral ha conocido un avance cualitativo innegable, con la reforma constitucional municipal promovida por el Ejecutivo de la Unión y aplicada en los Estados Federales".

"(229) Informe del Secretario de Gobernación, Lic. Manuel Bartlett Díaz, ante el Congreso de la Unión, Palacio Legislativo, 10 de septiembre de 1984.

"(230) Palabras del Secretario de Gobernación, Lic. Manuel Bartlett Díaz, durante el Primer Informe de Gobierno del Gobernador de Baja California, Lic. Xicotencatl Leyva Mortera, en Mexicali, B.C., el 10 de octubre 1984.

"(231) Palabras del Secretario de Gobernación, Lic. Manuel Bartlett Díaz, durante el Segundo Informe de Trabajo del Gobernador de Tabasco, Lic. Enrique González Pedrero, en Villahermosa, Tab., el 9 de diciembre de 1984.

"El Municipio ha recuperado servicios y ha sido dotado de recursos indispensables para su desarrollo, y la ley establece ahora, mecanismos para integrar a las minorías en todos los Ayuntamientos del país. Hoy el Municipio cuenta en verdad con normas -- propicias para generar una vida comunitaria rica en posibilidades políticas, económicas y sociales para todos sus miembros".

"La democracia se perfecciona en la raíz misma de la patria".

"Mediante el principio de mayoría y la representación de minorías, en el Congreso de la Unión, y en los Congresos Locales -- sesionan diputados de diferentes partidos; de igual manera, gran número de Ayuntamientos cuentan con regidores de representación -- proporcional, cuyo número, como resultado de los comicios municipales celebrados en seis estados, para la elección de 375 Ayuntamientos, los partidos minoritarios han obtenido 536 regidores de representación proporcional. Por otro lado, a la fecha funcionan en el país, 66 Municipios presididos por partidos distintos al que gobierna a nivel nacional".

"En los dos años del presente régimen se han elegido -- 1,967 Ayuntamientos, 22 Congresos Locales, un gobernador. En los pasados 26 meses, millones de mexicanos han acudido a las urnas, -- en confrontación política, pacífica y ordenada y ello, en situación de crisis económica y sacrificio general de la población" (232)

"El 4 de julio de 1985, se llevó a cabo la "Reunión Nacional de Evaluación de la Reforma Municipal". En esta reunión se reconoció que la Reforma Municipal ha experimentado dos sucesos de -- avance: en 1983, con la reforma y adiciones a la Constitución General de la República, y en 1984, con la adecuación a las Constituciones Locales y a las Leyes Orgánicas Municipales. No obstante -- este avance, se consideró que aún no se han plasmado los ordenamientos jurídicos a nivel municipal que normen la acción de las nuevas atribuciones que otorga el Artículo 115 Constitucional, por lo que se hace necesario pasar a la tercera etapa de la Reforma Municipal, que consiste en convocar a un proceso de consulta popular orienta-

"(232) Palabras del Secretario de Gobernación, Lic. Manuel Bartlett Díaz, durante el IV Informe de Trabajo del Gobernador del Estado de Yucatán, Lic. -- Victor Manuel Cervera Pacheco, en Mérida, Yuc., el 27 de enero de 1985.

da a lograr la reglamentación municipal. Esta reglamentación habrá de ser un acto que conduzca al perfeccionamiento de las reglas de organización política, donde quedará expresado el consenso y compromiso de los diferentes sectores de la población en la modernización de la administración municipal.

El Presidente de la República, Lic. Miguel de la Madrid-Hurtado, se refirió a la Reforma Municipal de la siguiente manera: "La Reforma Municipal es pieza fundamental de la democratización de la sociedad. La democratización debe verse como un progreso mediante el cual se incorporen las grandes mayorías a los mecanismos de decisión y ejecución de las tareas comunitarias. De nada valen moldes formales en una democracia, si no logran, efectivamente, esta participación de las grandes mayorías en la vida nacional."

"La Reforma Municipal, como aquí se ha dicho, es instrumento decisivo de la descentralización de la vida nacional. Nuestro sistema constitucional nos señala el camino. No tenemos que inventar nuevos sistemas, sino profundizar y hacer efectivos los principios que han marcado nuestra Revolución, a través de la Constitución General de la República."

"La Reforma Municipal -aquí se ha dicho bien- ha ido procediendo con el orden lógico que implica nuestro sistema constitucional y político. Primero, se promovió la reforma del Artículo 115 de la Constitución. Nada que no tenga su fundamento mismo en la Constitución General de la República, puede tener un efecto amplio y sustantivo en la vida nacional.

"Un segundo momento de la Reforma Municipal, desde el punto de vista normativo, lo ha constituido la incorporación de los nuevos principios a las Constituciones de los Estados y a las leyes orgánicas correspondientes.

"Pero coincido en que el siguiente escalón es ahora que cada uno de los Municipios de la República asuma los nuevos principios municipalistas en sus propios ordenamientos. Para ello, considero que la República debe movilizarse, como lo ha hecho, para promover esta tercera fase del desarrollo normativo del Municipio Mexicano.

"Tenemos ahora que promover esta tarea común de toda la República, para orientar la tercera fase de la normatividad municipal.

"Creo, pues, que tomando en cuenta las experiencias que hemos tenido sobre el particular, es conveniente pedir a la ciudadanía en su conjunto que aporte ideas para llegar a esa tercera etapa.

"Doy instrucciones en este momento a la Secretaría de Gobernación, para que a través de los Centros de Estudios Municipales convoque, a efecto de que la ciudadanía aporte ideas y elementos de juicio para llevar a cabo de la mejor manera posible el proceso de la reglamentación municipal.

"Invito, al mismo tiempo, a los señores Gobernadores de las entidades federativas y a los Presidentes Municipales a que se sumen a esta convocatoria nacional para convertir al Municipio Libre, en la institución que merece ser, a través de la reglamentación de sus nuevas atribuciones y de la modernización de su administración pública.

"Creo que esta consulta popular deberá de estudiar la forma y alcance de los reglamentos municipales.

"Estos reglamentos, en mi opinión, deben de tomar en cuenta los criterios de flexibilidad, de agilidad y de simplificación. Deben aprovechar la experiencia que hemos tenido a nivel federal y a nivel local, en el sentido de que las reglamentaciones excesivas muchas veces cohiben la vida social. La reglamentación no debe ser para inhibir la iniciativa de los ciudadanos y de los grupos sociales, sino para canalizar el enorme potencial que tiene en nuestro país la participación comunitaria.

"Estoy consciente de que no podemos pensar en una reglamentación tipo para todos los Municipios de la República. Estos son diferentes en razón de su tamaño, en razón de su composición urbana y rural, o mixta, y en razón de las características de cada una de las entidades federativas. No se trata pues, en mi opinión, de reglamentar por reglamentar, sino de precisar en normas jurídicas claras y sintéticas, las facultades que queremos desa--

rollar en el Municipio; pero las queremos desarrollar no al nivel exclusivo de lo que es propiamente el gobierno municipal, las queremos impulsar al nivel de las comunidades municipales, de la sociedad civil que existe en cada uno de los Municipios. Ese es el sentido del impulso municipal y no centrar en Ayuntamientos o gobiernos municipales, actividades que lo emboten o bien actividades que impidan lo que queremos realmente en esta importante reforma política que es, como se ha dicho, la redistribución del poder y de la riqueza, no en favor de niveles gubernativos o de nuevas burocracias, sino en favor de toda la comunidad, de sus fuerzas fundamentales.

Por último, el Dr. Raúl Olmedo Carranza, Vocal Ejecutivo del Centro Nacional de Estudios Municipales, afirmaba sobre la trascendencia que ha tenido la Reforma Municipal, en la forma siguiente: "Ha transcurrido un año desde que el Centro Nacional fue creado por Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de mayo de 1984, con la misión de crear y operar un Sistema Nacional de Fomento a la Reforma Municipal. Para tal efecto, se promovió ante los gobernadores la creación de los Centros Estatales. Entre junio y noviembre del año pasado, quedaron formalmente constituidos cada uno de los 31 Centros Estatales mediante un decreto expedido por el ejecutivo estatal y publicado en el respectivo Diario Oficial. Dentro del respeto a la soberanía estatal y al espíritu de la descentralización, los Centros Estatales dependen de sus ejecutivos locales. La articulación entre los Centros Estatales y el Centro Nacional se estableció a través de un convenio de coordinación suscrito por los titulares del ejecutivo estatal y del Centro Nacional.

"Las ceremonias de instalación de los Centros Estatales, a las que asistieron la casi totalidad de los Presidentes Municipales, fueron ocasión para difundir los alcances de la reforma municipal y la necesidad de que las autoridades municipales asuman, cuanto antes, el ejercicio de sus nuevas atribuciones.

"Los centros están constituidos por tres órganos: una Comisión Consultiva formada por los titulares de varias dependencias del Estado, un Consejo Asesor y un Vocal Ejecutivo. Se pre-

tende así funcionar como un organismo orientador de acciones más- que como un aparato autónomo. Los centros no sustituyen a ninguna de las entidades de la Federación o del Estado.

"Se ha hecho un intenso trabajo de sensibilización de la opinión pública sobre la Reforma Municipal a través de la realización de 34 foros con los Colegios de ingenieros civiles y autoridades municipales y estatales en toda la República y otro con la Asociación de Ingenieros y Arquitectos de México, conferencias en diversos foros, cursos y seminarios académicos en universidades, - etc.

"Se han explorado las posibilidades y capacidades en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y Estatal, para orientar su acción hacia la Reforma Municipal.

"Especial atención ha merecido, siguiendo las instrucciones de usted, el estudio del marco normativo del Municipio y el avance comparativo de la adecuación legislativa y reglamentaria en función del nuevo Artículo 115 Constitucional, de lo cual se han desprendido dos conclusiones generales:

"Por lo que hace a la primera, es necesario continuar institucionalizando, mediante este proceso de normatividad, la adecuación de la Administración Pública Federal y Estatal a las necesidades crecientes del desarrollo municipal. Los Centros contribuirán con sus estudios a aportar elementos para esta adecuación normativa.

"La segunda conclusión señala que es necesario trasplantar a los reglamentos municipales, las atribuciones que comprende el Artículo 115 Constitucional.

"En el orden normativo, la Reforma Municipal ha experimentado dos momentos fundamentales de avance: el primero fue en 1982, con las reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución Federal. El segundo momento de avance fue en 1983, con la incorporación de las nuevas atribuciones que señala el Artículo 115 en las Constituciones y en las leyes orgánicas de los Estados.

"Corresponde ahora -como usted nos ha indicado- pasar - al tercer momento fundamental de avance de la Reforma Municipal, - incorporando en los ordenamientos y reglamentos que norman la vida de los propios municipios, las nuevas atribuciones del Artículo 115 Constitucional, Se ha avanzado a este respecto, pero es - necesario y urgente realizar una intensa tarea de reglamentación - para que la transferencia de atribuciones se efectúe plenamente. - En virtud del Artículo 115, los Municipios tienen la facultad para expedir, de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y - buen gobierno, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones. Reglamentar es, ya, para el Municipio, ejercer sus facultades.

"La primera tarea de esta tercera etapa de la Reforma Municipal, es que los Ayuntamientos elaboren y aprueben su reglamento general en el que incorporen las atribuciones que les otorgue el Artículo 115 Constitucional. El Reglamento General es para el Municipio, lo que la Constitución local es para el Estado, y la - Constitución Política para la Nación.

"La reglamentación conducirá hacia la institucionalización y modernización de la administración municipal. La reglamentación crea las bases constitucionales del cambio cualitativo y - estructural del gobierno municipal.

"El nivel del gobierno municipal, muchos Municipios no - tienen aún una estructura institucional. La razón es que el Ayuntamiento, base de la institución política municipal, tienen mal - definidas -más bien indefinidas- hasta antes de la reforma constitucional de 1982.

"A fin de convertir al Municipio Libre en la institución democrática que merece ser, el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado ha convocado, a través de la Secretaría de Gobernación, a -- una consulta nacional que permita establecer una reglamentación a la Reforma Municipal, como acción descentralizadora del poder que hace de los Ayuntamientos verdaderos centros de democracia en los

aspectos social, económico y cultural, con el consecuente mejoramiento de la vida de los mexicanos.

"La Reforma Municipal permite a la célula básica de nuestra organización política, mayor capacidad para convocar a su comunidad en la promoción de su propio desarrollo, mediante el aprovechamiento de sus recursos humanos y naturales.

"El Artículo 115 de la Constitución ha promovido la institucionalización del poder municipal, al reafirmar su personalidad jurídica, ampliar sus facultades normativas, retornarle la toma de decisiones sobre su territorio y atribuirle la planeación de su desarrollo urbano y la prestación de los servicios públicos.

"Para que los Municipios reconozcan su nuevo poder y - ejerzan su soberanía es necesario establecer la reglamentación de un precepto constitucional; por ello, el Primer Mandatario ha convocado, mediante la Secretaría de Gobernación, a la comunidad nacional a fin de que con el apoyo de los gobiernos estatales y los propios ediles, la ciudadanía aporte sus ideas para conformar este nuevo ordenamiento

"Luego de la consulta, el reglamento deberá perfeccionar las bases de la organización política, expresará el consenso y el compromiso de los diversos factores sociales para que el Municipio cumpla con sus nuevas atribuciones y permitirá a la comunidad exigir a sus autoridades y evitará que éstas ejerzan el poder arbitrariamente.

El 12 de mayo de 1986, se celebró en la ciudad de Puebla, la Reunión Nacional sobre la Reglamentación Municipal; esta última etapa que viene a complementar el ciclo denominado "La Reforma Municipal", la cual estuvo presidida por el C. Presidente de la República, Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, se llevó a cabo la evaluación sobre la culminación de la consulta popular referente a la reglamentación municipal, por lo que se destaca que: "El 4 de julio de 1985 se le encomienda a la Secretaría de Gobernación para que, a través del Centro Nacional de Estudios Municipales, convocara a la ciudadanía a aportar ideas y elementos de juicio para reglamentar las nuevas facultades que debe asumir nuestra cé

lula política básica, y a presentar proyectos de reglamentos.

"Por parte de la Secretaría de Gobernación, así como de los señores Gobernadores y muchos Presidentes Municipales, se publicaron sus convocatorias en el mes de agosto. Los Centros Estatales de Estudios Municipales fueron designados por los señores - Gobernadores para realizar la consulta popular en sus entidades".

"Las Convocatorias respectivas, expresaron entre sus considerandos, los siguientes:

-Que la Reforma Municipal es la reforma política más profunda del México actual, que amplía sustancialmente la democracia integral de la sociedad y aumenta la libertad del ciudadano al -- descentralizar la capacidad para decidir los destinos de su Municipio y por ende, de la Nación.

-Que el Presidente de la República ha recogido la aspiración democrática y popular de reorganizar al país en base al Municipio.

-Que la Reforma Municipal ha experimentado dos fases fundamentales de avance: en 1983 con las reformas y adiciones al Artículo 115 Constitucional, y en 1983 con la incorporación de las nuevas facultades municipales a las Leyes Federales y a las Constituciones y Leyes Estatales.

-Que es necesario pasar ahora a la tercera fase de avance de la Reforma Municipal para que los Municipios, de acuerdo -- con las bases normativas que establezcan las legislaturas de sus Estados, aprueben y expidan sus reglamentos y bandos en los que - incorporen a su vez las nuevas facultades municipales, a fin de - asumirlas y ejercerlas concreta y plenamente.

Los 31 Centros de Estudios Municipales realizaron una -- vasta difusión y concientización de la comunidad acerca de la necesidad de reglamentar el Artículo 115 Constitucional en cada Municipio. Por eso, ahora las autoridades municipales y muchos ciudadanos saben que el re-- glamento municipal señala el procedimiento concreto para que el - Municipio asuma cada uno de sus nuevos poderes, de sus nuevas - - atribuciones, de manera ordenada; que el reglamento expresa y sin sintetiza el consenso y el compromiso de los diferentes sectores sociales del Municipio para asumir esas nuevas atribuciones bajo de terminadas reglas convenientes para todos; que el reglamento conducirá progresivamente al gobierno municipal a establecer una administración pública moderna capaz de ejercer su nuevo poder; que

La reglamentación crea así las bases institucionales del cambio estructural y cualitativo del Municipio Mexicano.

Después de la publicación de las Convocatorias, en cada Estado se efectuaron reuniones municipales y regionales de consulta popular. Finalmente, se efectuó una reunión estatal en la que se presentaron al Gobernador los resultados.

Se realizaron centenares de reuniones a lo largo y ancho del país durante casi un año, en capitales, cabeceras municipales e incluso en comunidades alejadas.

Terminada la consulta popular para la reglamentación municipal, estos valiosísimos materiales permitirán que las Legislaturas Locales procedan a establecer las bases normativas para la reglamentación municipal, sobre las que se desarrollará en forma intensiva el proceso de reglamentación propiamente dicho, de tal manera que en un corto plazo cada uno de los 2,378 Municipios del país, en función con sus particularidades, formulen y aprueben -- sus reglamentos mínimos para ejercer sus nuevas facultades y poderes.

Además, los reglamentos deberán tomar en cuenta los criterios de flexibilidad, de agilidad y de simplificación, así como la experiencia que hemos tenido a nivel federal y local.

Paralelamente al proceso de reglamentación, los Centros Estatales promoverán programas de capacitación para las autoridades y funcionarios responsables de formular y luego de aplicar -- los diversos reglamentos. Reglamentación y capacitación serán -- los dos ejes de la modernización municipal, que mejorarán sustancialmente la calidad del gobierno y la administración.

Para motivar a los capacitandos, diseñará un sistema de acreditación mediante el cual podrá obtenerse un diploma al completar determinados conjuntos de cursos y talleres prácticos. Pero sin duda, el mayor reconocimiento a la capacitación se obtendrá cuando las administraciones municipales la tomen en cuenta para el reclutamiento y la promoción de su personal. Estará entonces en vías de constituirse el servicio civil de carrera municipal.

pal que dará solidez y continuidad a las estructuras administrativas y a las acciones del gobierno municipal.

Los Centros Estatales promoverán la creación de sistemas estatales de capacitación municipal, que permitan articular los recursos humanos y materiales con que cuenta cada estado para esta tarea y aprovecharlos plenamente.

La capacitación permitirá al gobierno municipal estar en condiciones de asumir funciones que las diferentes dependencias y entidades de la administración pública federal y estatal puedan descentralizarle, como de manera incipiente ha comenzado a ocurrir.

Por último, el C. Secretario de Gobernación, Lic. Manuel Bartlett Díaz, afirmaba en esta reunión: "El Municipio es en efecto una gran palanca para el desarrollo. Tenemos abundancia de recursos humanos que pueden compensar y superar la escasez de los recursos financieros, si se organizan racionalmente para ello. Y la organización política primaria del estado consagrada por nuestra Constitución, es el Municipio. De ahí que la Reforma Municipal -y su programa mínimo, el Artículo 115- se dirija fundamentalmente a ampliar e incrementar la capacidad del gobierno municipal para organizar a la comunidad y aprovechar sus recursos naturales y territoriales; o sea, que la república misma se reorganiza a partir de su propia base.

"La Reforma Municipal es así una estrategia para movilizar el potencial productivo de cada localidad y elevar la producción y la productividad nacionales. La Reforma Municipal es un factor esencial de la renovación nacional.

"La máxima conquista de la Revolución Mexicana fue organizar la vida social de la Nación por la vía de la democracia. La democracia es la base de la organización política de los mexicanos. Nuestra democracia, es un sistema de vida, educación, salud, seguridad, trabajo, enraizado profundamente en la práctica cotidiana. Esa democracia, surgida de la Revolución Mexicana, explica la estabilidad y paz sociales que han distinguido y diferen

ciado a nuestro país. La democracia es nuestro mayor patrimonio social; la hemos ido perfeccionando a lo largo de sucesivas etapas de nuestra historia constitucional. La Reforma Municipal es una aportación contemporánea de perfeccionamiento y ampliación de la democracia mexicana.

"La Reforma Municipal es simultáneamente una ampliación de la democracia electoral y un avance de la democracia participativa. Al introducir el principio de la representación proporcional en la integración de todos los Ayuntamientos, se amplía la democracia electoral como un primer paso para ampliar la democracia participativa. Se hacen presentes en el municipio las grandes corrientes políticas nacionales y simultáneamente se hacen presentes en las plataformas de los partidos las demandas municipales - locales.

"Para actualizarla, la Reforma Municipal conjuga la democracia representativa con la democracia participativa.

"La Reforma Municipal es también instrumento de descentralización. Las tareas inmediatas de nuestra independencia, la fundación y defensa de la República, el alcance de las tareas nacionales definidas por la Constitución de 1917, unidos a inercias históricas y económicas nos condujeron por el camino de la centralización.

"En la Reforma Municipal ubicó el Ejecutivo de la Unión un eficaz contrapeso a la centralización. En la medida en que la organización municipal se fortalece y ejerce una fuerza real de atracción, la República amplía su capacidad para redistribuir en todos los niveles de gobierno la capacidad política, económica y social, las capacidades necesarias para enriquecer los programas y las acciones de la administración pública federal con el apoyo, impulso y orientación de los Municipios, de los Estados y por ende, de las grandes mayorías del país.

"El Artículo 115 Constitucional establece las facultades mínimas necesarias para que el Municipio perfeccione su organización y acreciente su capacidad creativa, ampliando sustancialmente la participación de todos sus sectores sociales en la toma de decisiones del Gobierno Municipal y, en la ejecución de estas de-

cisiones, determinando el destino y el uso de su territorio municipal, planificando su desenvolvimiento urbano y su desarrollo integral, prestando los servicios públicos, utilizando su personalidad jurídica para establecer relaciones y convenios. Aplicando en suma su capacidad reglamentaria para definir, de acuerdo con sus circunstancias y particularidades, el modo como va a asumir y ejercer las facultades que la soberanía popular le atribuye como mandato - expreso en la Constitución Nacional y en las Constituciones Locales. La consumación normativa de esta reforma es precisamente la materia de esta fase que hoy nos congrega.

"Las condiciones están dadas. Tenemos infraestructura industrial, agrícola, educativa y de servicios, base firme para la renovación. Bajo la dirección de un gobierno apegado a los valores constitucionales, los mexicanos hemos emprendido simultáneamente la lucha contra la crisis y la reforma estructural. En ésta toca un lugar fundamental a la reorganización municipal del país.

"La Reforma Municipal es un gran movimiento de la sociedad mexicana para democratizar, reorganizar y aprovechar lo que ha creado y sigue creando el esfuerzo del pueblo de México".

VI. LA DIMENSION ELECTORAL DEL MUNICIPIO MEXICANO.

1. Nuestro Sistema Representativo.

El sistema representativo es uno de los principios políticos fundamentales que sustenta nuestro Régimen Constitucional.

El sistema representativo consiste en que los gobernantes no ejercen el poder a nombre propio, sino en representación del titular de la soberanía. Esta idea contiene los siguientes elementos: en primer lugar, la aceptación del principio de la soberanía nacional, en contraposición a la tesis de la soberanía estatal; en segundo lugar, el ejercicio limitado del Poder Público, ya que la facultad de organizar el Estado corresponde a la Nación y sus representantes sólo pueden actuar dentro del marco que aquélla les ha señalado: en tanto que el pueblo soberano crea la estructura del Estado al darse la Constitución, los gobernantes que lo representan sólo lo hacen funcionar; y por último, la diferenciación entre el mandato de Derecho Público y el de Derecho Civil, pues mientras en éste el mandatario representa exclusivamente al mandante, el representante político no es sólo de quien lo elige, sino de todo el pueblo.

El concepto del régimen democrático envuelve, en cierto modo, la idea de representación, porque implica el principio de que el poder de los gobernantes procede del pueblo, y la de República, en lo referente a que dicho poder se transmite por elección; pero contiene una nota distintiva que es la de igualdad. Democracia es, en este sentido, aquella organización social en que todos los hombres, por el solo hecho de serlo, tienen participación en la voluntad general, crean el Estado, conforman el gobierno y eligen a sus titulares. Por ello, a este concepto está indisolublemente unido el de sufragio universal.

Esto es, que la representación política es forma de poder tener un gobierno que jurídica y políticamente esté habilitado para desempeñar sus funciones. Jurídica, porque la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al señalar en su -

Artículo 39 la Doctrina de la Soberanía Popular, marca que: "La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público emana del pueblo y se instituye para beneficio de éste".

Por otra parte, en el Artículo 40 se dice: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal".

Y, por último su Artículo 41 establece que: "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión".

Estos principios jurídicos son el resultado de una verdad política: Que el poder legítimo es necesariamente el consentimiento. El consentimiento se logra a través de la aceptación de las reglas del juego democrático que exigen que el gobernante sea aquél que ha sido determinado por la mayoría.

Los artículos constitucionales en cita, tienen su antecedente en la Constitución Federal de 1857. Asimismo, el Maestro Mario de la Cueva, señala que la idea de la representación política "pasó a ser parte integrante de nuestro derecho político y quedó consignada en el Artículo 40 de la Constitución de 1857. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República Representativa

"La doctrina de la representación política, comprende dos situaciones: Primeramente quiere decir que el pueblo ejerce las atribuciones que otorga a su organización estatal por medio de representantes y, por otra parte, que los gobernantes no tienen un derecho propio de mando, sino únicamente facultades que les han sido conferidas por el pueblo y que las ejercen, no en nombre propio, sino en representación del mismo pueblo. Es en consecuencia una idea relativa, subordinada al concepto de soberanía del pueblo."

Este mismo autor nos señala que "los profesores de Derecho Constitucional -entre otros Julien Laferrière- han hablado de dos maneras de interpretar la idea de la representación po

lítica: la doctrina adoptada en la Constitución Francesa de 1791, sería una postura radical; el pueblo únicamente puede ejercer los poderes inherentes a su soberanía, por delegación. En tanto la segunda postura se limitaría a sostener que los gobernantes, en la órbita de sus facultades, son representantes del pueblo. Esta segunda interpretación es la que se desprende de la Constitución que comentamos, cuando dice, en su Artículo 41: - "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión en los casos de su competencia y por los de los Estados para lo que toca a su régimen interior en los términos respectivamente establecidos por esta Constitución Federal y las particularidades de los Estados". (233)

La Constitución de 1917, ratificó el principio político-jurídico, presente en nuestra historia constitucional desde 1824, de que el Estado Mexicano se organiza como una República Representativa, Democrática y Federal.

Por lo que hace al sistema representativo, la Constitución consagró el principio del sufragio universal, entendido como derecho y como deber cívico de todos los ciudadanos sin distinción de clase o condición económica, y adoptó categóricamente el procedimiento de elección directa para los Diputados, Senadores y Presidente de la República, que la Constitución de 1857 no había llegado a recoger, puesto que aún conservaba el anacrónico sistema de elección indirecta en primer grado, no incorporando aquél a su texto, sino hasta 1874, a iniciativa del Presidente Lerdo de Tejada y exclusivamente para el caso de Diputados.

Otra conquista de la Constitución en materia electoral, acorde con los móviles y principios de la revolución de la cual surgió, fue el de complementar el principio del Sufragio Efectivo con el de la No Reelección, absoluta para el Presidente de la República, y limitada a periodos no sucesivos para el caso de Senadores y Diputados.

A partir de su vigencia, la Constitución ha ampliado el sistema representativo:

"(233) De la Cueva, Mario, "La Constitución de 5 de febrero de 1857 en El Constitucionalismo a mediados del Siglo XIX". Op. Cit., pp. 1313 y 1314.

-En 1947 se modificó el Artículo 115 Constitucional, para facilitar la participación de las mujeres en las elecciones municipales.

-La concesión de la ciudadanía plena a las mujeres - (reforma 1953), que les permite votar y ser elegidas para los -- cargos de elección popular.

-Las reformas a los Artículos 54 y 63, principalmente entraron por primera vez en nuestra Carta Magna las palabras "partido político", al modificarse el sistema de elección de representantes populares en la Cámara de Diputados y se creó el -- original sistema mixto de los "Diputados de Partido" que permiti-- tió por primera vez el acceso de las minorías al Poder Legislati-- vo.

-En 1969 se reconoció la ciudadanía a los jóvenes a partir de los 18 años.

En 1972 se redujeron las edades mínimas para figurar como candidatos a Diputados de 25 a 21 años; la de Senadores de 35 a 30 años, respectivamente, y a 1.5% el porcentaje de la votación total requerida para que los partidos de oposición acreditasen diputados, integrándose a todos los partidos políticos en organismos electorales y dándoles acceso gratuito e igualitario a la radio y televisión, durante los períodos de campaña, así como franquicias postales y telegráficas.

-En 1977 se reforman 17 Artículos Constitucionales, bajo el nombre de "Reforma Política". Se incorporó al Artículo 41 la definición, las funciones y el rango de interés público de los partidos políticos. Se creó un nuevo sistema mixto, mayoritario y de representación proporcional; se aumentó a 400 el número de diputados federales de los cuales 300 se elegirán en distritos por el sistema mayoritario y 100 por el sistema de representación proporcional de las minorías en regiones electorales; se redujo la integración de los miembros del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados y se otorgó a este último órgano mayores facultades de control sobre el Ejecutivo; y se introduce la Iniciativa Popular y el referéndum en el Distrito Federal, como Instituciones de Gobierno semidirecto

La reforma no se limitó al ámbito federal, pues hizo obligatorio el ingreso de Diputados de Minoría a los Congresos - Estatales y establece el sistema de representación proporcional para la elección de Ayuntamientos en Municipios cuya población fuera de 300 mil habitantes más.

-En 1983, por reforma al Artículo 115 Constitucional se destaca en su fracción VIII, último párrafo: "De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la -- elección de las Legislaturas Locales y el Principio de Representación Proporcional en la elección de los Ayuntamientos de todos los Municipios".

2. La Representación y la Elección.

La Representación sólo tiene un significado: ser un instrumento, una técnica jurídico-política para hacer posible la democracia dentro de la compleja vida moderna.

En los tiempos modernos el crecimiento de la población, la formación del estado nacional y la superación de la organización política de la ciudad, hacen imposible el funcionamiento de la idea democrática sobre la base del principio de - identidad. En estas condiciones, surge la técnica jurídico política de la Representación.

La Representación Política, la Representación de Derecho Público es distinta a la Representación del Derecho Privado. La Representación del Derecho Privado se caracteriza por - ser un mandato imperativo; supone, pues, por una parte, que el - representado o mandante da instrucciones precisas al Representante o Mandatario para que éste las siga rigurosamente y como consecuencia de ello, supone la posibilidad de que sea revocado el mandato si el mandatario o representante se aparta de las instituciones que le ha dado el mandante o representado.

La propia naturaleza de la Representación, ha hecho que esta se funde no en el Mandato Imperativo, sino en el Mandato Representativo o sea, un mandato sui generis, especial para - el derecho público, totalmente distinto del mandato imperativo.-

Y por lo consiguiente, el Mandato Representativo, el Mandato del derecho público no es revocable; es decir, en el supuesto de -- que el representante político recibiera instrucciones para su -- conducta y se apartara de estas instrucciones, esto no engendraría la posibilidad de revocación del mandato.

De conformidad con la teoría que podríamos llamar -- clásica democrática liberal, el mandato que recibe el represen-- tante es un mandato nacional. Es la Nación quien lo elige, inde-- pendiente de que el acto electoral se realice por circuns-- cripciones territoriales, por distritos, como es en nuestro - -- país. Su mandante es la Nación y, en última instancia, el manda-- tario de la Nación es el Congreso o Cuerpo integrado por los re-- presentantes. De conformidad con ello, la esencia de la repre-- sentación consiste en la facultad libre de decisión del mandata-- rio; esto es, sin estar sujeto a instrucciones del mandante.

Para operar cabalmente, el sistema representativo re-- quiere la existencia de cuerpos intermedios entre los términos - -- extremos del esquema de la sociedad jurídicamente organizada. - -- Entre el pueblo como elemento del Estado, y el poder como ener-- gía directora de conductas, que se singulariza y se asienta en-- la persona del gobernante, deben darse organismos necesariamente requeridos, a efecto de que pueda funcionar eficazmente la idea-- representativa que trata de los partidos políticos.

El partido, que supone un fraccionamiento parcial de la sociedad, es un aglutinamiento jerarquizado de individuos que, ordenados según normas propias, aspira a llegar al poder, a fin-- de realizar un ideal político. El partido, en su estructura y - -- funcionamiento tal cual lo conocemos, es un fenómeno típico de - -- nuestra época.

El partido es el único medio apto para proponer a -- quienes aspiran a ejercer la función representativa.

Es necesaria su existencia, porque las voluntades in-- dividuales de los componentes de la colectividad deben ser coor-- dinadas según corrientes de opinión, en forma que ellas puedan - -- tener vigencia en la sociedad.

Por eso es importante para una eficaz vigencia del sistema representativo, la existencia de los partidos políticos que respondan a los requisitos que el sistema de representación supone. Por eso la representación política en su sentido real, es la representación que se logra por conducto de los partidos políticos.

Al mismo tiempo, las normas jurídicas que regulan el funcionamiento de los partidos políticos deben ser lo suficientemente aptas para que la representación política sea real.

La representación debe ser real para que políticamente sea un gobierno legítimo en la medida en que esté consentido a través de la idea democrática.

El sistema de gobierno más eficaz para el desarrollo pleno del individuo es la democracia representativa, tenemos que pretender que la representación sea real y eficaz, para que de esa manera la democracia tenga una vigencia auténtica.

La elección, es el procedimiento técnico para captar la expresión de la voluntad popular. La forma, el momento y alcances de la votación son definidos por una legislación que para lograr con justicia los fines últimos, debe de considerar una serie de factores de diversa índole.

Corresponde al sistema electoral obtener por medio de la votación, los lineamientos que deben conformar al orden social; traducir esa variedad de voluntades en una voluntad común capaz de conducir a la colectividad en su conjunto. Esto es, establecer un gobierno representativo, captar el sentido preciso de esa voluntad general, es el objetivo central del sistema electoral.

Dos grandes procedimientos caracterizan a los sistemas electorales dentro de los regímenes representativos. Uno es el de elección indirecta y el otro es el de elección directa.

La elección indirecta, se basa en un procedimiento por el que dicha elección se realiza a través de diversos grados. Puede haber elección indirecta en primer grado, en segundo y hasta en tercer grado

Bajo esta forma, el voto indirecto implica un procedimiento por medio del cual, los titulares del derecho electoral -o sea los ciudadanos con derecho al voto- lo transfieren a un gran elector, para que éste lo ejerza en nombre de sus otorgantes.

En resumen, el procedimiento radica en la elección in directa que se hace mediante la designación de grandes electorales que son los que deciden el sentido de la votación.

En nuestro devenir histórico, la elección indirecta tuvo fuerte arraigo. La Constitución gaditana instauró juntas -- electorales de partido y de provincia (De las juntas electorales de partido trataron los Artículos 59 y siguientes y de las de provincia los preceptos 78 y siguientes). El Decreto de Apatzingán las creó de parroquia, de partido y de provincia para la -- elección de diputados (Sobre juntas de parroquia, Artículos 64 y siguientes; de partido, Artículos 82 y siguientes, y de provincia, Artículos 93 y siguientes), cosa que se indica, fue consecuente con las circunstancias de la época para la que se pretendía legislar. Apunta Vicente Fuentes Díaz ⁽²³⁴⁾, que "no era posible, en las circunstancias de 1813 y 1814, concebir otro sistema que no fuera el de la elección indirecta, pues ni la época ofrecía modalidades más democráticas ni aquellos hombres estaban para elaborar procedimientos enteramente nuevos."

En el punto 20. del Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, de 1823, se determinó, abriendo una puerta a la esperanza: "La elección no será por ahora directa. Se hará por medio de electores en la forma que prescribe la ley". En la Constitución de 1824 fue indirecta la elección de diputados, Presidente de la República e individuos de la Corte Suprema de Justicia, pese a algún esfuerzo parlamentario para hacer triunfar la elección directa. En el Congreso Constituyente del que emanó la Constitución de 1824 se rechazó un proyecto de Artículo 29 tendiente a facultar a las Legislaturas de los Estados para establecer la elección directa de diputados, cuando así lo permi

⁽²³⁴⁾ Fuentes Díaz, Vicente, Origen y Evolución del Sistema Electoral. Editorial Altiplano, México, D.F., 1967, p. 25

tieran "los progresos de la ilustración de los pueblos". La materia en el caso de los diputados se contempló en el Artículo 16, en el de Presidente en los Artículos 79 y siguientes, y en el de individuos de la Corte Suprema de Justicia, en los artículos 127 y siguientes" (235)

Las Leyes de 1836 remitieron a un ordenamiento secundario el modo de elección de los diputados y establecieron el in directo para Senadores, miembros del Supremo Poder Conservador, - Presidente de la República, individuos de la Corte Superior de - Justicia e integrantes de las Juntas Departamentales, respectivamente los Artículos 8 de la Tercera; 3 de la Segunda; 2 de la -- Cuarta; 5 de la Quinta; y 4 de la Tercera. El Artículo 23 de la Sexta dispuso que los Ayuntamientos se eligieran popularmente.

No varió la línea en los proyectos de 1840 y 1842; - en el mayoritario de éstos se propugnó, inclusive, la permanencia de los colegios electorales. En el proyecto de 1840, Artícu los 27, 30, 75 y siguientes, 111, 131 y 148; en el mayoritario, - Artículos 27 y siguientes; en el minoritario, Artículos 13 y siguientes, y en el unificado, Artículos 16 y siguientes.

También fue indirecto el régimen de elección conforme a las Bases Orgánicas de 1843, Artículos 147 y siguientes.

Una vigorosa, oportuna reforma fue la solicitada por Mariano Otero en su voto correspondiente al Acta de 1847, que -- además contenía, como vimos, la defensa del sufragio universal y, según en su hora recordaremos, avances liberales sobre la edad - de ciudadanía. Dijo Otero que en la materia de elección indirec ta "nuestro derecho constitucional se resiente del más lamentable atraso... la verdadera voluntad nacional se extravía y falsifica por la voluntad de los partidos y las aspiraciones personales, al pasar por cada uno de esos grados (los colegios sucesivos)". Y concluyó: "Entre nosotros la imperfección del sistema electoral ha hecho ilusorio el representativo; por él las minorías han tomado el nombre de mayorías" (236)

"(235) Montiel y Duarte, Isidro Antonio, Derecho Público Mexicano, Imprenta del Gobierno Federal, en Palacio, México, D.F., 1882, Tomo II, p.105.

"(236) Tena Ramírez, Felipe, Leyes Fundamentales de México, Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1985, Décima Tercera Edición, Op. Cit., pp. 459 a 461.

Pero tuvo temor Otero de la innovación progresista - que sugería -acaso sea necesario revisarla más tarde, apuntó- y por ello pidió y obtuvo que fuese la legislación secundaria, no la constitucional, la sede de esta materia. En consecuencia, el Artículo 18 pasó a decir: "Por medio de leyes generales se arreglarán las elecciones de diputados, senadores, Presidente de la República y ministros de la Suprema Corte de Justicia, pudiendo adoptarse la elección directa, sin otra excepción que la del tercio del Senado que establece el Artículo 8 de esta Acta. Mas en las elecciones indirectas no podrá ser nombrado elector primario ni secundario, el ciudadano que ejerza mando político, jurisdicción civil, eclesiástica o militar, o cura de almas, en representación del territorio en el cual desempeñe su cargo".

En el proyecto de 1856 y en la Constitución de 1857 se mantuvo el sistema indirecto, Artículos 59, 79 y 96 del primero y 55, 76 y 92 de la segunda. Tómense en cuenta, sin embargo, que en las reformas de 1874 el Artículo 52 introdujo la elección directa de diputados, y el 58 recreó el Senado, cuyos miembros se elegirían indirectamente. Rabasa⁽²³⁷⁾ comentó: "Los revolucionarios burgueses inventaron en Francia la elección indirecta para burla de la democracia que ensalzaban. Los liberales mexicanos de 1857 elevaron la elección indirecta al segundo grado para asegurar la victoria y no dar ocasión a parciales derrotas".

En cambio la elección directa implica un procedimiento en que los ciudadanos son los electores de manera inmediata, sin que exista entre ellos y los candidatos por elegir, ningún -compromisario o intermediario. Es un procedimiento llano, sin -transferencia de derechos. El cómputo no se resiente en las interferencias de los grandes electores. Representa, por consiguiente, un sistema electoral más popular y su naturaleza es más democrática.

Bajo la Revolución, en cambio, variaría el régimen - desde los primeros momentos: 1912. La reforma constitucional de 22 de mayo de 1912 "fue una de las primeras institucionalizacio-

"(237) Antología de Emilio Rabasa, Una invención electoral, en Andrés Serra-Rojas, Editorial Oasis, S.A., México, D.F., 1969, Tomo II, p. 228.

nes de las conquistas revolucionarias", con la adopción del voto directo. (238) , para afirmarse en la Ley Suprema de 1917. El Mensaje de Carranza subrayó que el sufragio directo es "una positiva y verdadera manifestación de la soberanía nacional"; la Constitución de 1857 restó prestigio al Ejecutivo: "su elección fue, no la obra de la voluntad del pueblo, sino el producto de las combinaciones fraudulentas de los colegios electorales"; al abolirse esta situación se afianza la independencia presidencial frente a otros órganos de poder y, en cambio, "si se designa al presidente directamente por el pueblo...el presidente tendrá indispensablemente su sostén en el mismo pueblo" (239)

La Constitución de 1917, señala en su Artículo 54: "La elección de diputados será directa...; luego en el Artículo 56 expresa: "La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada estado y dos por el Distrito Federal, electos directamente.. en el Artículo 81 afirma: "La elección del Presidente será directa y por último, el Artículo 115 dice: "Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa..." Mas aparte, en su fracción VIII "La elección de los gobernadores de los estados y de las legislaturas locales será directa..."

Nuestro sistema electoral como antes lo mencionamos es directo. Es un sistema mayoritario en el que se sigue el principio de la mayoría relativa; es decir, triunfa quien ha obtenido un voto más que el mayor opositor.

En lo que respecta a la elección de diputados federales, se sigue un "sistema mixto predominantemente mayoritario -- con un correctivo de representación proporcional de las minorías vigente desde 1963 y que produjo los diputados de partido, pero lo mejora sensiblemente en beneficio de las organizaciones minoritarias. En efecto, en el sistema de los diputados de partido, los cocientes electorales para otorgar curules a las minorías en proporción a sus votos, tomaban en cuenta la votación del partido mayoritario, que en nuestra realidad electoral es del orden -

"(238) Moya Palencia, Mario, La Reforma Electoral, Ediciones Plataforma, México, D.F., 1964, p. 95

"(239) Tena Ramírez, Felipe, Leyes Fundamentales de México, op. cit. p. 745- y siguientes. En la Ley Suprema los artículos 54, 56 y 81.

del 80%. De esta manera era más difícil para los partidos de oposición obtener los cocientes. En cambio, el sistema actual también mixto y predominantemente mayoritario, saca a comicio 100 curules de las 400 de que se compone la Cámara de Diputados, obtenibles mediante el sistema proporcional de las minorías en escrutinio por lista bloqueada, con la modalidad de que la votación del partido mayoritario se elimina para la integración de los cocientes electorales y de esta manera los minoritarios aseguran la obtención del total de las 100 curules cualquiera que sea su votación, excluyéndose solamente a los partidos que no recluten el mínimo de 1.5%..." (240)

Por último, debemos señalar tal como lo indica el Artículo 41 Constitucional, párrafo primero, "...el sufragio universal, libre, secreto y directo".

Así, "En la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, de las Naciones Unidas (año 1948), cuando se proclama la libertad política, no se hace cuestión en torno al carácter facultativo y obligatorio del voto. En efecto, el Artículo 21, párrafo tercero, de la citada Declaración, dice: "La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto".

"El ensanchamiento de las bases democráticas, que convierte en partícipes a la gran mayoría de la población de cada Estado, se asienta en ciertas características que el derecho de sufragio ha adquirido en este siglo: universalidad, igualdad y emisión garantizada o secreta" (241)

"Toda manifestación de voluntad individual que tiene por objeto concurrir a la formación de la voluntad colectiva, con el fin de constituir el gobierno o decidir algún problema trascendental para los intereses de la Nación, toma el nombre de "SUFRAGIO" (242)

"(240) Moya Palencia, Mario, Temas Constitucionales, Op.Cit., p. 76

"(241) II Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Anuario Jurídico, Tomo IX, 1982, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

"(242) Sánchez Viamonte, Carlos. Manual de Derecho Político, Los Problemas de la Democracia, Editorial BTBIOgráfica Argentina, Buenos Aires.

"Todos o casi todos los autores de Derecho Constitucional, admiten el sufragio como un instrumento de soberanía, -- ejercido por los individuos, en tanto que son unidades políticas constitutivas del organismo colectivo que la doctrina nos presenta con carácter de entidad moral bajo el nombre de ESTADO".

"El sufragio es pues, únicamente voluntad individual que niega o afirma, y debe tener la seguridad de hacerlo en lo individual y en conciencia, al hacerlo de forma secreta, para que así se forme la voluntad general

"El erudito Profesor Francés A. Esmein, uno de los -- que ha estudiado más a fondo los problemas doctrinales de la soberanía, y los instrumentos de su ejercicio en la vida política y social dice: "La Nación en la cual reside la soberanía, no siendo una persona real, sino una colectividad de individuos, no puede tener por ella misma voluntad. El equivalente de esta voluntad, indispensable para el ejercicio de la soberanía, no puede encontrarse más que en las voluntades concordantes de un cierto número de individuos tomados del cuerpo de la Nación. La resultante de sus voces y votos, será considerada como la expresión de la voluntad nacional. El derecho de tomar parte en esta consulta, es lo que se llama el derecho al sufragio político; aquéllos que lo poseen, o electores políticos, constituyen la Nación legal".

"Las voluntades individuales, deben ser pues, externadas en secreto y sin intermediarios, para que la voluntad nacional sea legítima, y no producto de presión, chantaje o vicio al momento de ejercer el derecho al sufragio, por eso se entiende -- que es un derecho y un deber, toda vez que como ciudadano, se -- tiene el deber "en conciencia", de ejercer tal derecho de la mejor forma y con apego al beneficio nacional". (243)

Con respecto a la emisión del sufragio, sostiénese diferentes criterios: lo. Sobre el carácter del voto; si es un derecho o un deber, en este punto, todo elector tiene el derecho y el deber de votar en cuantas elecciones fueren convocadas en su distrito.

"(243) Sánchez Viamonte, Carlos, Manual de Derecho Político, Los Problemas de la Democracia, Op. Cit.,

"2o. Sobre la emisión del voto ha de ser público o - secreto; en los Estados Constitucionales domina el criterio favorable al voto secreto y este elemento necesario del secreto del voto, provoca la igualdad del voto, para que cada quien, en conciencia, elija a su representante de acuerdo a sus apreciaciones como ciudadano" (244)

"El debate histórico sobre el voto público.- Actualmente se considera que el carácter público del voto es un atentado a la libertad del elector, haciendo a este más vulnerable a las presiones del poder y de las autoridades sociales, o a la represalia de sus adversarios políticos. El establecimiento del voto secreto ha sido juzgado, desde este punto de vista, como un progreso hacia un sufragio más sincero. Sin embargo, en el siglo XVIII, algunos teóricos (como Montesquieu), preconizaban el voto público porque permitía a los electores ser guiados por la opinión de los notables. Otros (como Robespierre) veían en él un medio de desarrollar el valor cívico y también, sin duda, el control por los "buenos ciudadanos": "La publicidad es la salvaguardia del pueblo". (245)

"Voto público y voto secreto. Actualmente se defiende el voto secreto por considerar que el público condiciona la libertad del elector. Ello parece evidente. Sin embargo, en buena parte de las legislaciones, en el siglo pasado, el voto era público. Y tratadistas como Stuart Mill aconsejaban el voto público por considerar que nadie debía esconder sus preferencias en una función tan digna como la de votar. El voto secreto, que se ha impuesto completamente como el único democrático, lleva consigo, normalmente, requisitos tales como sobres cerrados, urnas opacas, cabinas aislantes y otros métodos encaminados a asegurar la intimidad del acto".

"Hay tres requisitos imprescindibles para el ejercicio del sufragio:

1o. Un modelo oficial de papeletas de voto. En él el votante señalará claramente sus preferencias según la fórmula electoral elegida.

2o. Cabinas cerradas para emitir el voto con el máximo secreto.

"(244) González Posadas, Adolfo, Tratado de Derecho Político, Editorial y Librería General de Victoriano Suárez, Madrid, España, 1936.

"(247) Duverger, Maurice, Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, Ediciones Ariel, Barcelona, España, 1970, Quinta Edición, p. 154.

electoral" (248) ³⁰ Identificación previa del votante ante la mesa --

"El Sistema Político Mexicano descansa sobre el principio de que, el sufragio es universal y que la voluntad ciudadana debe expresarse en forma individual, por medio de voto libre y directo, es decir, sin que se ejerza presión ni intervenga intermedio alguno. Venustiano Carranza al proponer al Congreso Constituyente lo anterior, afirmó: "Para que el ejercicio del derecho al sufragio sea una positiva y verdadera manifestación de la Soberanía Nacional, es indispensable que sea general, igual para todos, libre y directo: porque faltando cualquiera de estas condiciones, o se convierte en una prerrogativa de clase, o es un mero artificio para disimular usurpaciones de poder... siendo el sufragio una función esencialmente colectiva, toda vez que es la condición indispensable del ejercicio de la soberanía, debe ser atribuido a todos los miembros del cuerpo social..." (249)

3. La elección en los Municipios.

La elección es el procedimiento técnico para captar la expresión de la voluntad popular. La forma, el momento y alcances de la votación, se encuentran definidos por una legislación en donde se consideran una serie de factores de diversa índole.

En el país, hasta el momento hay 2,378 Municipios, los cuales se renuevan cada tres años, por elecciones populares directas, como lo señala el Artículo 115 Constitucional, en su fracción primera: "Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa". Más aparte señala los cargos "Los Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos de los Ayuntamientos -- electos popularmente por elección directa". Más aparte en concordancia con la fracción VIII, último párrafo del artículo en cita - "El principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de todos los Municipios"

La elección de los Ayuntamientos, se basa en las planillas de candidatos a Presidente Municipal, Regidores y Síndicos, que forman verdaderas listas electorales.

"(248) De Carreras Francesc y Valles, Joseph M., Las Elecciones, Editorial-Blume, Barcelona, España, 1977, p. 192

"(249) Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo VIII, Instituto de Investigaciones-Jurídicas, UNAM, México, D.F., 1985.

Debemos señalar que los partidos políticos nacionales son los mejores canales para la acción política del pueblo; su papel no debe limitarse exclusivamente a tomar parte en los procesos electorales federales, así considerando la importancia de la vida política interna de las entidades federativas, se reconoce el derecho de que puedan intervenir, sin necesidad de satisfacer nuevos requisitos u obtener otros registros en las elecciones estatales y en las destinadas a integrar los Ayuntamientos.

Así se permitirá que el Ayuntamiento refleje las principales corrientes de opinión y de interés de la localidad, y que participen como regidores del Ayuntamiento presididos por los candidatos del partido que obtenga mayor votación, los candidatos a Presidentes Municipales y a primeros regidores de uno, dos o más partidos minoritarios, con lo que el Consejo Municipal se enriquecerá ideológicamente y se verá obligado a trabajar como órgano colegiado auténtico en beneficio de los ciudadanos gobernados.

En resumen, se vigoriza a los Ayuntamientos, que son las instancias primarias de vinculación inmediata del gobierno -- con la comunidad, las mejores condiciones para posibilitar un más alto consenso entre gobernantes y gobernados.

"Al introducir el principio de la representación proporcional en la integración de todos los Ayuntamientos, se amplía la democracia electoral como un primer paso para ampliar la democracia participativa. Se hacen presentes en el Municipio las -- grandes corrientes políticas nacionales y simultáneamente se hacen presentes en las plataformas de los partidos políticos las de mandas municipales locales" (250)

4. El Voto Femenino (Reforma Constitucional de 1947)

La participación de la mujer en la vida política de México, es importante para un régimen de democracia integral.

Por esta razón podemos afirmar que, desde el punto de vista legal, no existe ya ninguna diferencia entre los ciudadanos varones y mujeres para el ejercicio de sus derechos políticos. Am

"(250) Bartlett Díaz, Manuel, Palabras en la Reunión Nacional sobre Reglamentación Municipal en la Ciudad de Puebla de Zaragoza, el 12 de mayo de 1986.

bos, al cumplir los 18 años y tener un modo honesto de vivir, se convierten automáticamente en ciudadanos y adquieren las obligaciones y prerrogativas que nuestra Constitución Federal señala, en completa igualdad para ambos sexos.

Pero el ejercicio pleno de los derechos políticos femeninos fue reconocido con inexplicable retraso hasta el año de 1953, por lo que conviene analizar la forma en que se mantuvo por tanto tiempo la restricción política y la minusvalía humana para la mujer en un país como el nuestro, en donde la autoridad del pueblo es la base de la autoridad del poder público y en el que las relaciones sociales se regulan con sujeción a normas expresas y escritas.

Podemos afirmar, sin lugar a dudas, que nunca la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos restringió los derechos políticos femeninos, pues no encontramos en el estudio de las Constituciones que rigieron a nuestro país desde 1824, ningún precepto que haga distinción expresa entre mujer y varón.

Sin embargo, debemos reconocer que no se hacía esa distinción simple y sencillamente porque no se tomaba en cuenta a la mujer y no se consideró siquiera necesario excluirla en nuestras leyes, de los derechos que se otorgaban a los ciudadanos.

A pesar de que en la Constitución de Apatzingán, José María Morelos determinaba que el derecho al sufragio pertenecía a todos los ciudadanos sin distinción de clases, las disposiciones constitucionales anteriores a la de 1857 imponían obstáculos económicos y culturales para el ejercicio de los derechos políticos; es decir, se requería, además de la calidad de ciudadano, tener una renta anual de determinada cantidad y un mínimo de instrucción.

La idea del sufragio universal quedó establecida en la Constitución de 1857, que otorgaba, como prerrogativas del ciudadano mexicano las de:

- I. Votar en las elecciones populares.
- II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que la ley establezca.

III. Asociarse para tratar los asuntos políticos del país.

IV. Tomar las armas en el ejército o en la guardia nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones.

V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.

Previamente, el Artículo 34 prescribía que: Son ciudadanos de la República todos los que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan además las siguientes: I. Haber cumplido dieciocho años siendo casados o veintiuno si no lo son. II. Tener un modo honesto de vivir.

De acuerdo con estas disposiciones jurídicas todos -- los mexicanos mayores de 18 a 21 años, según el caso, con un modo honesto de vivir, tenían derechos políticos activos y pasivos, -- siendo los activos el poder votar en las elecciones y los pasivos el poder ser votado o nombrados en cualquier puesto o cargo, siempre que cumplieran los requisitos que para cada caso importante -- señalaba la propia Constitución.

El Artículo 56 decía: Para ser diputado se requiere: ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos; tener veinticinco años cumplidos el día de la apertura de las sesiones; ser vecino del Estado o territorio que hace la elección; y no pertenecer al estado eclesiástico...

Y el Artículo 77 prescribía: Para ser Presidente se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos, de treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la elección, no pertenecer al estado eclesiástico y residir en el país al tiempo de verificarse la elección.

En esa época no existía Cámara de Senadores, en cambio los ministros de la Suprema Corte eran electos por el pueblo (once propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general) entre aquellos que reúnan los requisitos constitucionales del Artículo 93, que indicaba: Para ser electo individuo de la Suprema Corte de Justicia se necesita: estar instruido en la ciencia del derecho, a juicio de los electores; ser mayor de treinta y cinco años y ciudadano mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos.

Las elecciones de diputados, Presidente de la República e individuo de la Suprema Corte de Justicia eran indirectas en primer grado, es decir, los ciudadanos elegían electores y estos formaban una junta que, en voto secreto, decidía sobre las personas que habían de ocupar cada cargo.

Ahora bien, de tales disposiciones constitucionales no se desprende, jurídicamente, que la mujer no tuviera el carácter de ciudadano o que teniendo este carácter tuviera disminuidos en forma alguna sus derechos, prerrogativas u obligaciones.

En los debates del Congreso Constituyente de 1857, no encontramos ninguna alusión al respecto; ello no nos permite asegurar nada sobre la intención de sus miembros, sólo podemos suponer que el asunto ni se estudió ni se discutió, porque no hacía falta, porque no cruzó por la mente de los hombres que la mujer quisiera intervenir de alguna manera en la formación de las estructuras políticas del país, aunque ya para entonces algunas de ellas habían participado en las luchas libertarias que habían hecho posible el nacimiento del Estado Mexicano.

También es conveniente comentar que en ese mismo -- Congreso, creador de la Constitución de 1917, dos mujeres, Hermila Galindo y Edelmira Trejo de Meillón, sugirieron por escrito, separadamente, que fuera otorgado el voto a la mujer, voto que, repetimos, jurídicamente se encontraba ya concedido con la calidad de ciudadano.

La Constitución Política de 1917, convirtió el voto en directo y modificó muchos artículos en que se hablaba de los derechos del hombre y sustituyó esta expresión por la de individuo o persona, como en el caso de los importantísimos Artículos 10. y 40. Constitucionales; sin embargo, se repitió el Artículo 34 en los mismos términos en que se encontraba en la Constitución de 1857, es decir que se consideraba ciudadano al mexicano mayor de 21 años o de 18 si es casado, siempre que tenga un modo honesto de vivir y como prerrogativas del ciudadano se transcribía también lo señalado en el Artículo 35 de la Constitución de 1857.

Así, se mantenían iguales los derechos políticos en ambas Constituciones.

Con base en esas normas jurídicas constitucionales, las máximas del país, las mujeres acudían a las casillas a votar y algunas aceptaron figurar como candidatas a diputaciones federales; sin embargo, los votos fueron nulificados y ninguna mujer llegó a las Cámaras. Ignoramos los fundamentos jurídicos que se adujeron para tales anulaciones.

Hemos de confesar que esta situación de minusvalía política era internacional, pues de derecho o de hecho, como en el caso de nuestro país, no se permitía ni siquiera votar a las mujeres.

Para 1918, al concluir la Primera Guerra Mundial, se inicia el movimiento feminista, por cuya influencia algunas naciones empezaron a otorgar derechos políticos a las mujeres. Latinoamérica lo admite con mucho retraso; Ecuador lo otorgó en 1929; Brasil y Uruguay en 1932; Cuba en 1934; El Salvador en 1939; República Dominicana en 1942; Argentina en 1947 y México en 1953.

Antes, el 13 de julio de 1923, el profesor Aurelio Manrique, gobernador de San Luis Potosí, expide un decreto por el cual se concedía a la mujer potosina el derecho de votar y ser votada en las elecciones municipales.

Tal ejemplo fue seguido por otras entidades federativas y pronto tuvimos regidoras y hasta diputadas locales en los Estados de Yucatán y Chiapas.

El 12 de febrero de 1947 se publicó una importante adición al Artículo 115 de la Constitución Federal, que a la letra decía: En las elecciones municipales participarán las mujeres en igualdad de condición que los varones, con el derecho de votar y ser votadas.

Esta adición, si bien benefició la situación de hecho, en cuanto que garantizó la participación política efectiva, por lo menos en elecciones municipales, vino, sin embargo, a legitimar jurídicamente la proscripción de la mujer en otras áreas

de mayor importancia, pues al establecerse el derecho en las elecciones municipales dentro de un artículo constitucional, automáticamente debía entenderse que quedaba excluida de sus derechos políticos, por lo menos de los de carácter federal, cuando ya la Suprema Corte de Justicia de la Nación había afirmado que la mujer mexicana sí era ciudadana.

Dadas estas circunstancias, se hacía necesaria una reforma al Artículo 34 de la Constitución para que expresamente señalara que las mujeres, al igual que los varones, tenían la calidad de ciudadanos.

Esta reforma fue promulgada el 7 de octubre de 1953, por iniciativa de don Adolfo Ruíz Cortines. Años antes había sido aprobada por la Cámara de Diputados una iniciativa similar, pero por razones que desconocemos se congeló en la Cámara de Senadores.

El texto del Artículo 34 ya reformado y actualmente en vigor, señala: Son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además los siguientes requisitos:

- I. Haber cumplido dieciocho años; y
- II. Tener un modo honesto de vivir.

En esta forma, y como consecuencia de lo dispuesto en los Artículos 35 y 36 Constitucionales sobre las prerrogativas y obligaciones del ciudadano, quedó por fin incorporada la mujer a la vida política de México, pues dicha aclaración, jurídicamente innecesaria, fue decisiva para que en la práctica política se reconocieran a la mujer los derechos de votar y ser votada en las elecciones populares.

Esto hizo que resultara redundante lo dispuesto en el Artículo 115 Constitucional, en la parte relativa a la participación de las mujeres en las elecciones municipales, motivo por el cual en la misma fecha en que se reformó el Artículo 34 se volvió a reformar el Artículo 115, quedando como se encontraba originalmente, es decir, sin hacer alusión alguna a las mujeres.

Un año después de haberse efectuado la reforma constitucional del Artículo 34, la mujer votó en las elecciones federales y fue electa en ese mismo año, la primera mujer diputado.

Por último, cabe mencionar que en el año de 1970, se reformó nuevamente el Artículo 34 Constitucional para otorgar la ciudadanía a hombres y mujeres desde los dieciocho años, sin importar su estado civil, dándose así un paso más en el logro de la democracia mexicana, al aumentar los electores con un considerable número de jóvenes de ambos sexos.

5. La Reforma Política de 1962.

La reforma constitucional al Artículo 54 de la Constitución General de la República, que configuró un régimen mixto para la elección directa de diputados federales, complementando el sistema distrital de mayorías con el de representación proporcional de las minorías, se dió un cambio de estructuras políticas, con el propósito de estimular realmente el establecimiento del pluripartidismo en México, con el objeto de integrar la representación nacional según el principio sociológico de que las asambleas legislativas, en este caso la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

A este respecto el Lic. Mario Moya Palencia señala: - "En primer lugar se trata, fundamentalmente, de un sistema mayoritario; todos los puestos fijos de elección popular en el Poder Ejecutivo Federal y en la Cámara de Senadores y de Diputados lo obtienen los candidatos que reciben mayoría relativa de votos, es to es, el mayor número de sufragios en relación con sus adversarios. En la integración de la Cámara de Diputados, el sistema mayoritario se complementa -o corrige como dicen los teóricos alemanes- por otro, yuxtapuesto o acoplado, de representación proporcional exclusiva para las minorías, pero únicamente para ocupar puestos o curules que no son de carácter ni número fijo o necesario, sino variable y contingente, pues puede darse el caso de que ninguno de los partidos minoritarios llegue a cumplir los requisitos para obtener diputados de partido o que todos los partidos rebasen el máximo de veinte curules obtenidas por triunfo mayoritario, en cuyos dos casos el sistema complementario o corrector ya no opera.

"Este carácter de regulación automática del juego de mayorías y minorías presente en nuestra nueva fórmula comicial - está claramente explicado en la Exposición de Motivos de la Iniciativa del Ejecutivo, que señala dos de sus condicionantes: una en cuanto al mínimo de votos obtenidos y otra en cuanto al máximo de diputados de partido. Ambas obedecen a la necesidad de impedir que el sistema degenera en la proliferación de pequeños -- partidos que no traduzcan corrientes de opinión numéricamente -- apreciables. El carácter regulador del nuevo método electoral - está caracterizado así por la Iniciativa: "El sistema dejará de operar automáticamente cuando los partidos políticos tengan fuerza suficiente para mantener una representación numerosa por mayoría, y volverá a operar, también automáticamente, como garantía de que las minorías serán escuchadas, cuando un partido mayoritario adquiera una gran preponderancia en el país"

"En cuanto al carácter contingente y variable del número de escaños camarales aplicables a diputados de partido mediante el complemento de representación proporcional de las minorfas, la Iniciativa expone también claramente los extremos posibles, tomando en cuenta el número actual de curules fijas, o sea 178: "Con el sistema que se propone, dentro del actual número de partidos (a la sazón eran cinco) si uno de ellos alcanzara 178 - triunfos por mayoría y los otros cuatro obtuvieran, cada uno, -- por razón del porcentaje, 20 diputados, la Cámara tendría un máximo de 258 diputados, número que no resulta excesivo comparativamente con las asambleas de otros países. Como los partidos minoritarios, al obtener 20 diputados por mayoría, dejarían de tener derecho a diputados de partido al dejar de operar totalmente el sistema por virtud de que los cuatro partidos minoritarios obtuvieran 20 curules, por mayoría, cada uno, la Cámara volvería a su número de 178. Ante estos dos extremos, que se citan a manera de ejemplo, cubría toda una gama de posibilidades".

"Así pues el sistema resulta fundamentalmente mayoritario, aunque por razón del acoplamiento del régimen de representación proporcional de las minorías, puede calificarse como un - sistema mixto. Cabe hacer notar que en un régimen de representación

ción proporcional que pudiéramos llamar clásico, la fórmula repartidora, cualquiera que sea, se aplica por igual a todos los partidos, inclusive a los mayoritarios. En nuestro régimen, el partido o los partidos mayoritarios (entendiendo por ello a los que -- obtengan más de 20 curules por mayoría) ESTAN EXPRESAMENTE EXCLUIDOS DE LA REPRESENTACION PROPORCIONAL. Solamente esta característica es suficiente para diferenciar nuestro nuevo sistema electoral de los considerados convencionalmente como proporcionalistas, que enfrentan a los partidos fuertes y a los débiles en un plano de igualdad en el reclutamiento de los votos necesarios para obtener tantas curules como veces alcancen el cociente electoral".

"Nuestro régimen trata desigualmente a los desiguales. A las mayorías las obliga a ganar por mayoría; a las minorías las favorece con un sistema complementario de representación, dentro del cual NO PUEDEN OPERAR LOS PARTIDOS MAYORITARIOS, expresamente excluidos, pues si así no fuera, obtendrían más curules y se ampliaría aún más la distancia entre ellos y los partidos pequeños.

"La regla no puede ser más justa; en el plano distrital todos los partidos tienen igualdad de condiciones y oportunidades; en el plano nacional, los partidos minoritarios son favorecidos eliminando de la lucha por las curules complementarias a -- los partidos notoriamente fuertes".

"Nuestro régimen sigue siendo uninominal o por distritos, a una sola vuelta. Se enfrentan en los distritos electorales un candidato por cada partido y obtiene el triunfo el que reciba mayor número de votos, aunque sea un voto más que sus adversarios. Ahora bien, en el aspecto complementario de la representación proporcional de las minorías, la misma votación mayoritaria sirve además para determinar el número de diputados de partido a las que tiene derecho cada partido político y los candidatos de los mismos que deben acceder a la Cámara mediante este sistema". (251)

"(251) -Moya Palencia, Mario, La Reforma Electoral, Op. Cit., pp.113 a 201.
 -Moya Palencia, Mario, Comportamiento del Nuevo Sistema Electoral, en Revista de Pensamiento Político, Editorial Cultura y Ciencia Política, Vol. I, Núm. I, México, D.F., 1969, pp. 69 a 99.

El Lic. Miguel de la Madrid Hurtado (252), sistematiza los puntos básicos de la reforma, de la siguiente manera:

1. Subsiste como sistema predominante la integración de la Cámara de Diputados, la elección mayoritaria uninominal en los distintos distritos electorales;
2. Los partidos políticos que no obtengan por el sistema mayoritario diputaciones de base, pero sí alcancen el 2.5% de la votación total en las elecciones respectivas, tendrán derecho a una representación mínima de cinco diputados de partido; por cada 0.5% adicional de la votación, los partidos tienen derecho a un diputado más, pero con un límite máximo de veinte. Si un partido político obtiene por el sistema de votación mayoritaria algunas diputaciones de base, en número menor de veinte, tiene derecho a llegar a este número completándolo con diputados de partido, sin que se deduzcan para estos efectos los votos de los candidatos del partido que hubiese obtenido mayoría. Los partidos que obtengan veinte o más diputados de base, no tienen derecho a diputados de partido; los que no obtengan cuando menos el 2.5% de la votación total, ni triunfos en las elecciones distritales, no tendrán representación alguna.
3. La designación de los diputados de partido se hará -- conforme al orden que resulte, dentro del propio partido, de los porcentajes de votación obtenidos por -- los candidatos y no conforme a la decisión de preferencia de los propios partidos.
4. Sólo tienen derecho a obtener diputados de partidos -- los partidos políticos nacionales que tengan una antigüedad de registro, de cuando menos un año de antigüedad a la fecha de las elecciones correspondientes.
5. Se fijan responsabilidades y se prevén sanciones para los legisladores electos que no se presenten sin -- causa justificada a juicio de las Cámaras, dentro de los plazos constitucionales a desempeñar sus cargos, -- así como para los partidos políticos nacionales que -- acuerden que sus miembros que resulten electos, no se presenten a desempeñar sus funciones, no obstante haberlos postulado".

Y por último, el citado autor afirma, respecto a la -- caracterización del nuevo régimen que: "En conclusión, podemos decir, nuestro sistema de representación se verá afectado con cambios conceptuales sobre el mismo, que relativizan el principio an

"(252) De la Madrid Hurtado, Miguel, "Estudios de Derecho Constitucional", -- Op. Cit., pp. 147 y 148.

tes absoluto de la elección mayoritaria ya que se busca, dentro de la realidad política nacional, abrir la posibilidad de que las minorías tengan un mayor acceso a los cuerpos representativos; sin embargo, la relativización del sistema mayoritario no llega a la adopción del proporcionalismo, ya que las minorías tienen una limitación en su acceso a la representación por las vías propias de este sistema".

El Lic. Héctor Fix Zamudio ⁽²⁵³⁾ en su estudio "Supremacía del Ejecutivo Mexicano", señala: "Una reforma trascendental en materia de política electoral se produjo recientemente, al modificarse por decreto de 22 de junio de 1963, los Artículos 54 y 63 de la Constitución General de la República, introduciéndose un sistema de representación, que sin abandonar la de mayorías, beneficia a los partidos minoritarios, que de esta manera pueden obtener determinado número de curules, a través de lo que se ha llamado diputados de partido, lo cual se reflejó en la Ley Electoral Federal, que fue modificada según decreto publicado el 28 de diciembre del citado año de 1963 (de acuerdo con este nuevo sistema, los partidos políticos nacionales que hubiesen obtenido el dos y medio por ciento de la votación total en el país en la elección respectiva, tienen derecho a que acrediten, de sus candidatos, a cinco diputados, y uno más, hasta veinte como máximo, por cada medio por ciento de los totales emitidos, no pudiendo pasar este número, sumando los electos por mayoría y los que hubiesen obtenido el triunfo por razón del porcentaje), estableciendo nuevas reglas para la designación de los referidos "diputados de partido".

A este respecto el Lic. Manuel Bartlett Díaz ⁽²⁵⁴⁾, Director General de Gobierno de la Secretaría de Gobernación, en representación del Lic. Mario Moya Palencia, Secretario de Gobernación, el 4 de julio de 1974, en el Primer Encuentro Parlamentario del Sur, celebrado en Chilpancingo, Gro., del 4 al 6 de julio de 1974, manifestó que: "La presencia de diputados de mino--

"(253) Fix Zamudio, Héctor, "Supremacía del Ejecutivo Mexicano", en Comunicaciones Mexicanas al VIII Congreso Internacional de Derecho Comparado, Edición Instituto de Derecho Comparado, UNAM, México, D.F., 1966, pp. 157 y 158.

"(254) Bartlett Díaz, Manuel, Memoria del Primer Encuentro Parlamentario del Sur, Chilpancingo, Gro., 1974, pp. 48 a 50.

rfa en un Congreso, ha sido ya demostrado en nuestra realidad, es definitivamente un auténtico progreso. Ha vivido el sistema diez años a nivel federal, y ha demostrado que no solamente beneficia a las minorías que logran el acceso a las tribunas en donde se -- elabora el Derecho de la Comunidad, sino que tiene además profundas consecuencias en los comportamientos políticos de la población".

"En primer lugar, fortalece a los partidos. Los partidos se transforman, adquieren mayores posibilidades de acción. Sus organizaciones se perfeccionan. Su presencia en la Cámara -- les permite desempeñar con mayor facilidad la función de oposición: criticar, moderar a la mayoría, revelar sus errores, presentar opciones.

"Por otro lado impulsa a la oposición a mayor racionalidad. Es muy fácil criticar y oponerse a medidas concretas con afirmaciones abstractas. Es más difícil presentar ante una opción estudiada, estructurada, una posibilidad diferente".

"La oposición participante en la legislatura tiene necesariamente que encarar al aspecto práctico del programa político, que dejar la abstracción para entrar al campo de las necesidades concretas de la sociedad; que estudiar en particular los fenómenos sociales y ofrecer soluciones".

"También beneficia a la mayoría el sistema de diputados de partido. No solo a la minoría en el sentido que acabamos de describir. Beneficia a la mayoría porque en donde hay oposición hay mayor responsabilidad y estudio en el trabajo".

"Finalmente, la presencia de los diputados de partido además de enriquecer el sistema democrático en los aspectos que -- hemos señalado, beneficia directamente al ciudadano.

"El ciudadano puede ver de manera concreta y clara -- cuáles son las opciones que demanda su voto. El ciudadano puede evaluar el programa político que ha tenido que enfrentarse a problemas de seguridad social, a problemas agrarios, a problemas sociales, a problemas económicos, a problemas políticos, todos --

ellos en concreto; el ciudadano, finalmente, es el que recibe el mayor beneficio del sistema".

"La presencia de diputados de partido, es una gran aportación de México al derecho electoral".

"Nuestro sistema es "sui géneris", ha nacido de nuestra propia entraña y ha tenido un éxito indiscutible".

6. La Reforma Política de 1977.

En 1977, los representantes de diversas corrientes políticas del país y un destacado grupo de investigadores e intelectuales, expresaron libremente su pensamiento ante la Comisión Federal Electoral, en un intenso período de audiencias públicas.

El objetivo de esta amplia consulta nacional, propuesta a todos los partidos políticos, Instituciones Académicas, estudiosos de las ciencias sociales y ciudadanos en general, era según los términos de la Convocatoria: "Promover y alentar la incorporación de todas las potencialidades políticas del país, para -- que las diversas fuerzas participaran en la realización de nuestra unidad democrática".

Entonces, se agregó que el avance político de México es: "Responsabilidad y empresa participativa de todos los ciudadanos y que exige integrar las diversas alternativas y posibilidades, auspiciar el ejercicio de las libertades y garantizar -con el Estado de Derecho- que las acciones políticas no encuentren más límite que la convivencia pacífica dentro de la Ley y la Moral Pública".

El amplio acervo documental y la más variada información, recibida durante la etapa de las audiencias públicas hicieron posible promover -como primer paso- una iniciativa de modificaciones y adiciones a la Constitución General de la República, para después, presentar todo un nuevo ordenamiento jurídico que -dará contenido a la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.

Tres fueron las ideas centrales y coincidentes en -- las audiencias públicas de la Comisión Federal Electoral.

Primero: La necesidad de conciliar y resolver pacíficamente nuestras controversias políticas e impulsar institucionalmente los cambios sociales.

Segundo: La necesidad de regular en la Constitución el funcionamiento de los partidos políticos. De dotarlos de medios económicos, que les permitan difundir con amplitud sus -- principios, tesis y programas, así como los análisis y opiniones que formulen respecto a los problemas de la sociedad.

Finalmente, el propósito de establecer nuevos y mejores cauces en la participación electoral de los ciudadanos, a -- fin de lograr una integración más completa en la representación nacional.

De esta manera la Reforma Política se apoyó en el -- principio de reconocer que a la mayoría de los representantes de debe corresponder a la mayoría de los electores, pero que también -- si no se quiere que la mayoría actúe como un todo -- se fijan -- las bases para que las minorías electorales puedan tener en proporción, una minoría de representantes en los órganos del poder público. Así es como se eleva a rango constitucional el funcionamiento de los partidos políticos; se establece un novedoso sis tema de representación proporcional y se asegura una mayor autenticidad en el proceso electoral.

Pero no está en la naturaleza de la ley, transformar, por sí misma, la realidad política corresponde a la voluntad política expresada por los ciudadanos, agrupaciones, partidos, opi nión pública y Gobierno unidos por la norma afirmar el progreso democrático de la Nación.

Uno de los propósitos de la Reforma Política se centró en el desarrollo democrático de los procesos electorales, -- abiertos a la acción de un mayor número de partidos.

Ante un creciente pluralismo ideológico que no podía ser inadvertido y exigía una respuesta política congruente, surge la apertura de nuestro sistema democrático, cualitativa y -- cuantitativamente.

La expresión cualitativa se da en la Reforma Constitucional que eleva a los partidos políticos a la categoría de entidades de interés público.

Cuantitativamente, la Reforma Política se expresa en el nuevo ordenamiento que regula los procesos electorales y se traducen en un mejor sistema para llevar la voz de los partidos a la Cámara de Diputados, a los Congresos Locales y a los Ayuntamientos, entre otros foros colegiados, a efecto de que influyan en la toma de decisiones en proporción a la fuerza electoral que representan su ideología y capacidad de organización.

El otro aspecto importante en la nueva estructura de la Legislación Electoral es el sistema de representación proporcional en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y como consecuencia en la integración de los Congresos Estatales y en los Ayuntamientos a partir de un determinado número de habitantes.

La Ley adopta un sistema mixto con dominante mayoritario en el que se incluye el principio de representación proporcional y se suprime el factor demográfico, como elemento determinante de división territorial.

De esta manera y de acuerdo con los términos que se establecen en el capítulo II del Título Tercero de nuestra Constitución, la Cámara de Diputados se integra por cuatrocientos miembros. Trescientos diputados electos según el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y hasta cien diputados electos, según principio de representación proporcional, por sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales (Art. 52 Constitucional).

En los términos de la Ley fundamental los distritos electorales uninominales tendrán la demarcación territorial que resulte de dividir la población total del país entre trescientos distritos. La distribución de éstos entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría.

Para la elección de los cien diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, se determinarán hasta cinco circunscripciones electorales plurinominales.

La propia Constitución, en su Artículo cincuenta y cuatro señala las bases generales a las que se sujetará la elección de los Diputados, según el principio de representación proporcional y el Artículo cincuenta y cinco fija los requisitos de elegibilidad para figurar en las listas regionales, como candidato a diputado.

El sistema de representación proporcional adoptado -- por lo que hemos expuesto, tiene eficacia solo para los partidos minoritarios dado que el partido que obtenga sesenta o más constancias de mayoría relativa queda excluido de participar en las asignaciones de Diputados por el principio de representación proporcional.

Por tanto, tendrán derecho a que le sean atribuidos -- diputados electos, según este principio, sólo aquellos partidos -- que: no hayan obtenido sesenta o más constancias de mayoría y por otra parte, alcancen cuando menos el 1.5% del total de la votación emitida para todas las listas regionales en las circunscripciones plurinominales.

El efecto político de esta modalidad se encamina a la consecución de dos objetivos:

Primero. Permitir la representación de las minorías políticas en proporción a la fuerza electoral que resulte de los procesos en que participen sus candidatos; y

Segundo. Permitir al elector optar por su representante, de acuerdo al principio de mayoría relativa y a la vez, -- por el representante, según el Principio de Representación Proporcional que habrá de alternar con éste. Esto es que el elector mexicano tiene la potestad de elegir al candidato que represente de mejor manera su interés político en el Distrito Electoral y al -- mismo tiempo su opositor que, por el principio de representación proporcional participen en el mismo Cuerpo Colegiado.

Un punto medular en esta confrontación de ideas se refirió necesariamente a la naturaleza y funcionamiento de los partidos políticos cuyas actividades desde entonces se consideraron de orden público.

Los partidos políticos no son únicamente organizaciones electorales. Aglutinan fuerzas sociales en torno a planteamientos doctrinarios y su acción, debe influir, necesariamente sobre la realidad económica y social.

Comparten la responsabilidad de promover el desarrollo político del pueblo -condición imprescindible- para el perfeccionamiento de la democracia, considerada como sistema y forma de gobierno.

Capacitan y comprometen a sus miembros para el ejercicio de sus funciones internas. Y en definitiva, movilizan las ideas y las acciones políticas de la Nación.

Asimismo, dialogan permanentemente con todos los estratos sociales de la población, promueven la acción política en todas partes, orientan, opinan, difunden, critican y estudian las estructuras de nuestro país que son resultado de su organización y su historia.

Los partidos hacen política, siguiendo principios que en lo esencial -como el Derecho- se consideran dinámicos y adecuados para transformar la realidad en que vivimos.

En suma, los partidos son instituciones que permiten al ciudadano y a los grupos sociales, el ejercicio pleno de sus derechos políticos.

A lo largo de la legislación electoral, desde el siglo pasado, encontraron una base jurídica para su funcionamiento, pero justo es reconocerlo, muchos de ellos habían quedado al margen de la ley, por exceso del poder o por límite del derecho.

Y sólo a partir de la Reforma Constitucional, que los partidos se han considerado entidades de interés público, en el más elevado rango de la jerarquía constitucional.

De acuerdo al mandato constitucional tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público de acuerdo al programa, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Los partidos se desarrollaron, durante una larga etapa sin reconocimiento legal, fenómeno por lo demás general y no privativo del país.

Por primera vez en la Ley Electoral del 19 de diciembre de 1911, promulgada por el Presidente Madero, son incorporados al régimen legal.

Posteriormente su regulación es ampliada, en la Ley de 1946, para quedar dentro de un capítulo específico en la Ley de 1973.

Pero justo es reconocerlo, hasta ahora es cuando la norma constitucional les otorga el carácter de entidades de interés público y les señala la finalidad de promover la participación del pueblo, en la vida democrática.

Por su naturaleza pública los partidos conforme a la nueva legislación tienen derecho al uso permanente de los medios de comunicación social y en los procesos electorales deben contar con un mínimo de elementos económicos para sus actividades.

También se reconoció -como una demanda reiterada- sin llenar otros requisitos, la capacidad legal de participar en elecciones estatales y municipales.

Fue necesario que transcurrieran cuarenta años antes de la Reforma para obtener el registro de cuatro partidos políticos. Merced a las modificaciones hechas a la Constitución, ahora existen y actúan nueve partidos nacionales.

Nuevos partidos políticos, como hemos mencionado, que dieron registrados y al lado de ellos se incorporaron también Asociaciones Políticas destinadas a formar estratos intermedios para promover la participación popular.

Se incrementaron las facultades de estas entidades de interés público, otorgándoles capacidad para intervenir e intervenir, a través de sus representantes, los organismos electorales y participar en la vigilancia de los comicios.

Desde entonces, y por mandato de la Ley, el Estado, los ciudadanos y los partidos políticos, son corresponsables de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral.

De esta manera y después de realizar un intenso trabajo, todos los organismos políticos y electorales, conforme a las bases de un nuevo orden jurídico, llevaron a cabo los comicios para renovar la representación popular en 1979, 1982 y 1985.

Las últimas tres elecciones pusieron a prueba el sistema electoral, al promover una movilización activa de ciudadanos para integrar los organismos electorales que actuaron en toda la República. Los partidos políticos nacionales presentaron candidatos en todos los distritos electorales y en las circunscripciones plurinominales.

En resumen, los objetivos diseñados en las Audiencias Públicas, el examen objetivo de la realidad nacional y la voluntad política de hacer un ajuste a fondo en el Sistema Electoral, trajeron como consecuencia el fortalecimiento de las instituciones, a través de la nueva legislación que se pueden precisar en la siguiente forma:

- Se elevó a norma constitucional la regulación jurídica sobre partidos políticos, considerándolos como entidades de interés público.
- Se propició la organización y registro de nuevos partidos.
- Se promovió, en los términos de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, el otorgamiento de prerrogativas, mediante apoyos económicos para el fomento de sus actividades y la difusión de sus programas políticos.
- Se facilitó su acceso, en tiempos iguales, a los medios de comunicación.
- Se cambió la estructura y composición plural de la Cámara de Diputados, los Congresos de los Estados y los Ayuntamientos.

-Se inició una reestructuración al Registro Nacional de Electores, a fin de contar oportunamente con una identificación objetiva, veraz y confiable.

Finalmente, se llevó a cabo una mejor integración de los organismos electorales, como medida para perfeccionar los procesos.

Por último, es importante señalar que se estableció el Recurso de Reclamación ante la Suprema Corte de la Nación, contra resoluciones que se estimen improcedentes del Colegio Electoral.

Con apoyo en el Artículo 115 se han hecho, en cada entidad, las reformas consecuentes al texto de su Constitución, a fin de establecer el sistema mixto de representación proporcional, en igual forma en todos los Ayuntamientos del país.

Es un fin primordial en un Estado de Derecho, garantizar el ejercicio democrático del poder público, pero en razón al principio de soberanía es derecho irrestricto del pueblo, como cuerpo electoral, elegir a sus representantes.

La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, es la norma de derecho público que en acatamiento de la Ley fundamental, regula, en lo conducente, la organización y actividad de los organismos electorales que en el cumplimiento a sus atribuciones vigilan los intereses colectivos del cuerpo electoral.

Debemos concluir entonces que el Sistema Político Mexicano, con las medidas adoptadas garantiza y auspicia la participación política.

Mantiene y promueve un mecanismo electoral que asegura la libre expresión del voto.

Establece un sistema de representación, para todas las corrientes de opinión.

Consigna el principio democrático de que corresponde gobernar a las mayorías, pero a fin de evitar el abuso de vetar a las minorías, asegura que estén representadas en proporción a su número para que expresen libremente sus ideas y además sean consideradas, en la toma de decisión de las mayorías.

Las bases están dadas, para alcanzar realidades cada vez más democráticas, no sólo en la estructura y distribución del poder, sino también en su ejercicio y destino, como un imperativo impostergable que habrá de requerir los mejores esfuerzos para su consecución.

Tres ideas han sido la inspiración y el móvil superior, constante, de los regímenes gubernamentales emanados de la Revolución Social Mexicana; la idea de que la democracia no es únicamente estructura jurídica y régimen político, sino sistema de vida fundado en el mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, la idea de que la libertad es el basamento de la dignidad humana y presupuesto ineludible del buen orden, del orden que en la esencia lleva la posibilidad del cambio inteligente requerido por la voluntad colectiva, y finalmente, la idea de justicia social que, respecto de aquéllas, resulta complementaria y a la vez complementada.

7. La Reforma Política de 1982, referente a la Fracción-VIII, último párrafo, del Artículo 115 Constitucional.

I. La Reforma Política de 1982, llega al tercer nivel de gobierno que es el Municipio, al adoptar en su fracción VIII, último párrafo, del Artículo 115 Constitucional, al introducir el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de todo el país.

En efecto, debido a las variadas características de los Estados que integran el pacto federal mexicano, cada entidad federativa, de acuerdo a su población, número de Municipios, fuerzas políticas, recursos financieros, etc., dió cumplimiento al mandato constitucional de diversa manera.

Cinco Estados: Guanajuato, Oaxaca, Tabasco, Tlaxcala y Veracruz, establecieron el sistema electoral de representación proporcional para elegir el total de las regidurías que integran los Ayuntamientos respectivos (Cuadro Uno Anexo)

Los veintiséis Estados restantes se pronunciaron por un sistema electoral mixto: Regidores electos según el sistema de mayoría relativa y regidores electos según el sistema de representación proporcional (Cuadro Dos Anexo)

II. En relación al número de Regidores que serán electos--según el principio de representación proporcional, los Estados - que establecieron el sistema electoral mixto tomaron decisiones - muy variadas; sin embargo, es posible establecer dos grandes co--rrientes sobre el particular: Quienes adicionaron un número fijo de Regidores y quienes lo establecieron, en función del número de habitantes de cada Municipio.

Diez Estados adoptaron el camino de establecer un número fijo de Regidores de representación proporcional: Baja California, uno; Baja California Sur, Campeche, Querétaro y Colima, - hasta dos; Durango, Michoacán, Nayarit y Quintana Roo, hasta tres y San Luis Potosí, hasta cuatro (Cuadro Tres Anexo)

En lo que respecta a la segunda corriente, es decir, - la que vincula el número de Regidores de representación proporcio--nal en función del número de habitantes de cada Municipio, cator--ce Estados se pronunciaron por ella: Chiapas, Chihuahua, Coahuil--la, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Morelos, Nuevo León, Puebl--a, Sonora, Tamaulipas, Yucatán y Zacatecas (Cuadro Cuatro Anexo)

De Aguascalientes y Sinaloa no se sabe qué sistema --adoptarán, en virtud de que hasta el momento únicamente han plas--mado el principio en la Constitución Local.

III. Por otro lado, para que los partidos políticos tengan derecho a participar en la asignación de regidurías mediante el - principio de representación proporcional, con la notable excep--ción de Baja California que no establece porcentaje alguno, las - legislaciones locales exigen distintos porcentajes mínimos de vo--tación: Campeche, Durango, Guanajuato, Michoacán, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Veracruz y Zacatecas el --1.5%; Baja California Sur, Coahuila y Colima el 5%; Oaxaca el 6%; Jalisco el 9%; Chihuahua y Tamaulipas el 10%; Querétaro el 12% y Guerrero, Morelos y Yucatán el 15%.

Asimismo, únicamente tres Estados consignaron dos por--centajes diferentes para cada entidad, porcentajes que serán apli--cados alternativamente dependiendo de ciertas circunstancias: Hi--dalgo el primer Regidor 1.5%, para el segundo Regidor basta el --1%; Nuevo León exige el 30% en Municipios con hasta 5,000 electo--

res, el 20% para los de 5,000 hasta 50,000, el 10% para los de -- 50,000 hasta 100,000 y el 2.5% en Municipios con más de 100,000 - electores; el Estado de México 5.5% en Municipios con hasta - - - 150,000 habitantes, 2.5% para los de 150,000 a 500,000 habitantes y el 1.5% en Municipios con más de 500,000 habitantes.

IV. Finalmente, debemos señalar que las Entidades Federativas contemplan diversos procedimientos para la asignación de - las regidurías de representación proporcional, a saber:

- a) Fórmula electoral;
- b) Porcentaje mayor de votos entre partidos minoritarios, y
- c) Sui Géneris.

En términos generales, el desarrollo del primer sistema se da de la siguiente manera: se procede a obtener la votación total a efecto de dividir ésta entre el número de regidurías con objeto de establecer un cociente electoral. Una vez obtenido éste, le serán asignadas a los partidos tantas regidurías como número de veces contenga su votación dicho cociente. Si después de aplicado el procedimiento anterior, quedaren regidurías por asignar, se aplica el sistema de resto mayor de votos no utilizados - en relación con el cociente electoral, procediéndose en orden decreciente de votos para efectuar las asignaciones restantes.

Siete Entidades Federativas contemplan este sistema: - Guanajuato, Michoacán, Morelos, San Luis Potosí, Quintana Roo, -- Puebla y Zacatecas (Cuadro Cinco Anexo)

El sistema de mayor porcentaje de votos entre partidos minoritarios consiste en que la asignación de regidurías se - da en función del mayor porcentaje de votación obtenido por los - partidos minoritarios en orden decreciente; es decir, se asigna - la regiduría al partido político que alcance mayor porcentaje de votación minoritaria, siempre y cuando hayan obtenido el porcentaje mínimo de votación exigido, salvo el caso de Baja California, - que, como ya se hizo mención, no lo exige. En los casos que haya dos o más regidurías por repartir, la asignación se hará a los -- partidos que obtengan el segundo y tercer porcentaje de la votación minoritaria respectivamente.

Trece Estados adoptan este sistema: Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chihuahua, Durango, Guerrero, Hidalgo, México, Sonora, Tamaulipas y Querétaro.

En este último Estado se observa que para tener derecho a la segunda asignación, el partido político que hubiese obtenido el segundo porcentaje mayor de votación, deberá tener, -- por lo menos, más de la mitad de los sufragios que haya alcanzado el partido triunfador minoritario, de no darse este supuesto, la regiduría también se le atribuirá al partido triunfador minoritario.

La última clasificación sobre los procedimientos de asignación de regidurías es el denominado "Sui Géneris", llamado así porque los Estados crearon su propio sistema de asignación y lo dotaron de características peculiares. Sin embargo, es importante aclarar que, a pesar de lo novedoso, ciertamente son variaciones de los dos sistemas anteriores.

Dentro de este sistema, encontramos a los siguientes seis Estados: Jalisco, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Veracruz y Yucatán (Cuadro Seis Anexo)

Para concluir, debemos señalar que cinco Entidades - Federativas no han ajustado sus leyes electorales a las reformas constitucionales correspondientes: Aguascalientes, Chiapas, Sinaloa, Tabasco y Tlaxcala. En tal virtud, no se cuenta con la información relativa al número de regidores, porcentaje mínimo para tener derecho a la asignación de regidurías y procedimientos de asignación de las mismas.

Del 10. de enero de 1983 al 10. de diciembre de 1985, se han renovado 2,378 Ayuntamientos en las 31 entidades federativas siguientes: Chihuahua, Durango, Aguascalientes, Baja California, Sinaloa, Baja California Sur, Oaxaca, Puebla, Guerrero, Michoacán, Tamaulipas, Quintana Roo, Nayarit, Yucatán, México, Coahuila, Hidalgo, Morelos, Querétaro, Sonora, Veracruz, Tlaxcala, Nuevo León, Tabasco, Colima, Chiapas, Campeche, Guanajuato, Jalisco, San Luis Potosí y Zacatecas, de acuerdo con la siguiente distribución partidaria:

40i.

PARTIDO ACCION NACIONAL	27
PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL	2,313
PARTIDO POPULAR SOCIALISTA	8
PARTIDO DEMOCRATA MEXICANO	3
PARTIDO SOCIALISTA UNIFICADO DE MEXICO	9
PARTIDO SOCIALISTA DE LOS TRABAJADORES	8
PARTIDO REVOLUCIONARIO DE LOS TRABAJADORES	0
PARTIDO AUTENTICO DE LA REVOLUCION MEXICANA	2
COALICIONES	2
CONSEJOS MUNICIPALES	4
CANDIDATOS INDEPENDIENTES	<u>2</u>
T O T A L:	2,378 =====

Asimismo funcionan en el país 65 Municipios presididos por ciudadanos de partidos diferentes al mayoritario, distribuidos de la siguiente manera:

PARTIDO ACCION NACIONAL	27
PARTIDO POPULAR SOCIALISTA	8
PARTIDO DEMOCRATA MEXICANO	3
PARTIDO SOCIALISTA UNIFICADO DE MEXICO	9
PARTIDO SOCIALISTA DE LOS TRABAJADORES	8
PARTIDO REVOLUCIONARIO DE LOS TRABAJADORES	0
PARTIDO AUTENTICO DE LA REVOLUCION MEXICANA	2
PARTIDO MEXICANO DE LOS TRABAJADORES	0
CONSEJO MUNICIPAL	4
CANDIDATOS INDEPENDIENTES	<u>2</u>
TOTAL:	65 ===

Y hasta el momento se encuentran en funciones 804 Regidores por el principio de representación proporcional, distribuidos en la forma siguiente:

PARTIDO ACCION NACIONAL	308
PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL	31
PARTIDO POPULAR SOCIALISTA	56
PARTIDO DEMOCRATA MEXICANO	139

PARTIDO SOCIALISTA UNIFICADO DE MEXICO	127
PARTIDO SOCIALISTA DE LOS TRABAJADORES	92
PARTIDO REVOLUCIONARIO DE LOS TRABAJADORES	14
PARTIDO AUTENTICO DE LA REVOLUCION MEXICANA	37
	<hr/>
T O T A L:	804
	=====

En resúmen, debemos de concluir que esta reforma ha-
tenido la finalidad que quiso el autor de la Iniciativa, en este
caso el C. Presidente de la República, Lic. Miguel de la Madrid-
Hurtado, en llevar al tercer nivel de gobierno que es el Munici-
pio, todas las corrientes de opinión representadas a nivel nacio-
nal.

CUADRO UNO

REPRESENTACION PROPORCIONAL PARA TODAS
LAS REGIDURIAS DEL AYUNTAMIENTO.

- I.- Cinco Estados: Guanajuato, Oaxaca, Tabasco, Tlaxcala y Veracruz.
- II.- Mecanismo General del Sistema Electoral.
- a).- Al partido político que obtuviere la mayoría relativa se le acreditará los cargos de Presidente Municipal, Síndico y otros cargos, excepto los regidores.
 - b).- Se obtiene un cociente electoral, que servirá para asignar los regidores de representación proporcional a los partidos minoritarios.
 - c).- Se le repartirá tantos regidores de representación proporcional como veces contenga la votación de cada partido el cociente electoral.

CUADRO DOS

SISTEMA ELECTORAL MIXTO

- Regidores electos por mayoría relativa.
 - Regidores electos según el sistema de representación proporcional.
- I.- Veintiséis Estados aplicaron este Sistema: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, - Colima, Chihuahua, Chiapas, Durango, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, San Luis Potosí, Yucatán y Zacatecas.
- a).- Doce Estados: Baja California, Baja California Sur, -- Campeche, Coahuila, Colima, Chihuahua, Durango, Guerrero, Hidalgo, Estado de México, Tamaulipas y Querétaro: asignaron los regidores en función del mayor porcentaje de votación obtenido por los partidos minoritarios en orden decreciente.
 - b).- Los catorce restantes: regidores de representación proporcional.
 - b-1.- Para efectos de la elección se distingue entre - regidor de mayoría y regidor de representación - proporcional.
 - b-2.- Al partido político que obtuviere la mayoría relativa se le acreditarán los cargos de Presidente Municipal, Síndico y regidores de mayoría.
 - b-3.- Los regidores de representación proporcional se asignarán a los partidos políticos minoritarios.

 CUADRO TRES

 NUMERO FIJO DE REGIDORES DE REPRESENTACION PROPORCIONAL.

I.- Cuatro Estados: Baja California, Campeche, Querétaro y - Colima: igual número para todos los municipios.

II.- Los restantes: diverso número dependiendo de la importancia de los municipios.

Baja California Sur: Dos en la capital y uno en los municipios restantes:

Durango: Tres en Gómez Palacio, Lerdo y Durango y uno - en los demás municipios.

Michoacán: Municipios con hasta 3 regidores de representación proporcional:

- Apatzingán
- Coalcomán de Vázquez Pallares
- Hidalgo
- Huetamo
- Jacona
- Jiquilpan
- La Piedad
- Lázaro Cárdenas
- Los Reyes
- Maravatío
- Morelia
- Pátzcuaro

- Puruándiro
- Sahuayo
- Tacámbaro
- Uruapan
- Zacapu
- Zamora
- Zinapécuaro
- Zitácuaro

En los demás municipios hasta dos regidores de representación proporcional.

Nayarit:

Municipios con 3 regidores:

- Tepic
- Compostela
- Santiago Ixcuintla

Municipios con 2 regidores:

- Acaponeta
- Tecuala
- Rosamorada
- Tuxpan
- San Blas
- Ixtlán del Río

Municipios con 1 regidor:

- Amatlán de Cañas
- Xalisco
- Ruíz
- Jala

- Ahuacatlán
- Santa María del Oro
- San Pedro Lagunillas
- Huajicori
- La Yesca
- El Nayar

Decreto 6778 publicado 28-XII-83 reforma a Ley Electoral.

Quintana Roo: Municipios con 3 regidores:

- Othón Palo Blanco
- Benito Juárez

Municipios con 2 regidores:

- Carrillo Puerto
- José María Morelos
- Cozumel
- Lázaro Cárdenas
- Isla Mujeres

San Luis Potosí: Capital: hasta 4 regidores.

Municipios con hasta 3 regidores:

- Matehuala
- Valles

Municipios con hasta 2 regidores:

- Río Verde
- Cárdenas
- Tamazunchale

En los demás municipios hasta un regidor de -
representación proporcional.

CUADRO CUATRO

ASIGNACION DE REGIDORES DE REPRESENTACION PROPORCIONAL EN FUNCION DEL NUMERO DE HABITANTES.

Chiapas: Hasta 100 mil habitantes: 1 regidor.
De 100 mil a 200 mil habitantes: 2 regidores.
Más de 200 mil habitantes: hasta 3 regidores.

Chihuahua: Hasta 300 mil habitantes: 1 regidor.
Más de 300 mil habitantes: 2 regidores.

Coahuila: Hasta 75 mil habitantes: 1 regidor.
De 75 mil a 150 mil habitantes: 2 regidores.
Más de 150 mil habitantes: hasta 3 regidores.

Guerrero: Hasta 10 mil habitantes: hasta 1 regidor.
De 10,000 a 70,000 habitantes: hasta 1 regidor.
De 70,000 a 200,000 habitantes: hasta 2 regidores.
Más de 200,000 habitantes: hasta 3 regidores.

En el caso de Guerrero en los dos primeros supuestos el número de regidores es igual; sin embargo; la variación de habitantes entre ambos se establece para efectos de determinar los regidores que serán electos por el Sistema de Mayoría Relativa.

Hidalgo: De 75,000 a 100,000 habitantes: 1 regidor.
De 100,000 a 125,000 habitantes: 2 regidores.
De 170,000 a más habitantes: 3 regidores.

- Jalisco:** Hasta 80,000 habitantes: 1 regidor.
De 80,000 a 500,000 habitantes: 3 regidores.
De más de 500,000 habitantes: hasta 4 regidores.
- México:** Hasta 150,000 habitantes: 1 regidor.
De 150,000 a 500,000 habitantes: 2 regidores.
Más de 500,000 habitantes: 3 regidores.
- Morelos y Nuevo León:** El número de regidores de representación proporcional se determina de aplicar el 25% sobre el número de regidores de mayoría que corresponden a cada municipio.
- Puebla:** En principio se establece que independientemente del número de habitantes con que cuenta la capital del -- Estado, en la misma se asignarán hasta cinco regidores de representación proporcional. En los demás municipios se observa lo siguiente:
- Con más de 100,000 habitantes: hasta 3 regidores.
Con menos de 100,000 habitantes: hasta 2 regidores.
- Sonora:** Hasta 30,000 habitantes: hasta 2 regidores.
De 30,000 a 100,000 habitantes: hasta 3 regidores.
Más de 100,000 habitantes: hasta 5 regidores.
- Tamaulipas:** Menos de 200,000 habitantes: 1 regidor.
Más de 200,000 y menos de 300,000 habitantes: 2 regidores.
Más de 300,000 habitantes: 3 regidores.
- Yucatán y Zócatecas:** El número de regidores de representación proporcional está en relación con el de regidores de mayoría relativa, los que a su vez se determinan en función del número de habitantes:

Yucatán:

Hasta 3,000 habitantes: 3 concejales de mayoría.

De 3,000 a 8,000 habitantes: 6 concejales.

Más de 8,000 habitantes: 8 concejales.

En la capital: 13 concejales.

De 3 a 6 concejales de mayoría:

1 de representación proporcional.

De 7 a 12 concejales de mayoría:

2 de representación proporcional.

De 13 ó más de mayoría:

Hasta 4 de representación proporcional.

Zacatecas:

Hasta 15 mil habitantes: 6 regidores.

Entre 15 mil y 50 mil habitantes: 8 regidores.

Entre 50 mil y 100 mil habitantes: 10 regidores.

Más de 100 mil habitantes: 12 regidores.

CUADRO CINCO

SISTEMA DE FORMULA ELECTORAL

I.- Cuatro Estados: Guanajuato, Michoacán, Morelos y San - - Luis Potosí adoptan el sistema clásico de fórmula electoral.

II.- Tres Estados: Puebla, Quintana Roo y Zacatecas le imprimen ciertas particularidades:

Puebla: Prescribe que el cociente electoral se obtendrá, no en función de dividir la votación total, sino de dividir la votación efectiva entre el número de regidurías por asignar, entendiéndose por votación efectiva, el resultado de deducir de la votación total, los votos de la planilla mayoritaria y los sufragios de los partidos que no hayan alcanzado el 1.5% de la votación total emitida en el municipio.

Quintana Roo: Indica que una vez obtenido el cociente electoral, la asignación de regidurías se iniciará con el partido -- minoritario que hubiere obtenido el mayor número de -- votos.

Zacatecas: Contempla dos procedimientos para los mismos efectos: Uno, que es el que se ha descrito anteriormente, y -- otro denominado "cifra repartidora", que consiste en dividir los votos de cada partido entre tantos números progresivos, a partir de uno, como regidurías se vayan a repartir; realizadas las operaciones aritméticas, se ordenan descendentemente los resultados, y se toma, como cociente electoral o cifra repartidora, la cantidad más baja cuyo orden de colocación corresponda al número máximo de regidurías a repartir. Obtenido el cociente electoral, se asignan a cada partido, -- tantas regidurías como número de veces contenga su -- votación dicho cociente.

 CUADRO SEIS

 PROCEDIMIENTOS SUI GENERIS PARA
 LA ASIGNACION DE REGIDORES DE
 REPRESENTACION PROPORCIONAL.

I.- Seis Estados: Jalisco, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Veracruz y Yucatán.

Jalisco: Se asignan las regidurías con base a los porcentajes de votación obtenidos por los partidos minoritarios, como se indica a continuación:

A los partidos que obtengan más del 9%, pero menos del 18%, se les asigna un regidor.

A los partidos que obtengan más del 18%, y menos del 27%, se les atribuyen 2 regidores.

A los partidos que obtengan más del 27%, se les adjudican 3 regidurías.

Nayarit: Una vez obtenida la votación efectiva, que para el caso es la que resulta de deducir de la votación del partido que obtuvo mayoría relativa, la votación obtenida por los partidos que no hayan logrado el 1.5% de la votación; se hace la asignación, utilizando el método del porcentaje mínimo del 5% de la votación efectiva del municipio, acreditando un regidor a cada partido que alcance dicho porcentaje, comenzando por el que haya obtenido el mayor número de votos -- hasta agotar el número de regidores que correspondan al municipio de que se trate. Si quedaren regidurías por asignar, se aplicará el método del resto -- mayor, en orden decreciente del resto de votos por cada uno de los partidos políticos.

Nuevo León: Contempla un sistema mixto, primero señala que se -- asignarán regidurías a los partidos que hayan obtenido 5% de la votación global; y en caso de que sea mayor el número de partidos con derecho al de regidurías, éstas se asignarán a los partidos que obtuvieren mayor votación en forma decreciente, excluyendo al partido mayoritario.

- Oaxaca:** Para la asignación de los cargos concejales, contempla tanto los sistemas de cociente electoral y resto mayor, como el de mayor cantidad de votos. Cabe hacer notar, asimismo, que en la asignación de las regidurías no se excluye al partido mayoritario.
- Veracruz:** Contempla un factor común (cociente electoral). La asignación se hace al partido con mayor número de votos, y sucesivamente en orden decreciente. Se le asignan a cada partido tantas regidurías como contenga su votación el factor común. Si quedaren regidurías se aplica el sistema de resto de votos no utilizados en el procedimiento anterior, en orden decreciente.
- En los ayuntamientos con una sola regiduría, la asignación se hará al partido minoritario que haya alcanzado cuando menos el 33%, y que sea el segundo en mayor número de votos.
- Si después de las asignaciones anteriores (factor común y resto mayor) existen regidurías por repartir, éstas se asignarán al partido que obtuvo la mayor cantidad de votos.
- Yucatán:** Consigna 2 procedimientos para la asignación de concejales de representación proporcional: el de mayoría de votos en orden decreciente, para el caso de que sólo se asigne una concejalía, es decir, se adjudicará al partido que haya alcanzado el 15% o más, y obtenga la mayor votación.
- El otro procedimiento, es el de la fórmula electoral clásica, en los términos que ha sido descrita con anterioridad.

VII. CONCLUSIONES

PERSPECTIVAS DEL MUNICIPIO EN MEXICO.

1. El Municipio como agrupación humana es un producto social antes que una creación jurídica y que al ser convertida en una Institución Jurídico-Política, se le da estructura y funcionamiento en el campo del de recho.

2. El Municipio como sociedad natural, fue la forma de agrupación local derivada del clan y de la tribu, -- agrupaciones de parentesco que se volvieron vecinales en cuanto establecieron su división de trabajo, -- su estructura económica agraria y su forma de vida -- sedentaria al través del domicilio.

Así, el Municipio es la primera forma de organización política del hombre en su conjunto para satisfa cer sus principales necesidades regionales.

3. La Institución Municipal es una forma de Estado, al tener determinada como base de su estructura y además de su existencia, algunos elementos como: población asentada en una circunscripción territorial, ba jo un gobierno con capacidad económica y personalidad jurídica propia.

4. El Municipio es una forma de gobierno de carácter de

mocrático, al participar el pueblo de manera directa en la elección de sus gobernantes; además, por ser - el primer contacto de los ciudadanos. Por lo tanto, es el primer nivel de gobierno de abajo hacia arriba, así, como régimen municipal, está obligado a conciliar, concediendo participación a los administrados en la gestión comunal y procurando que los órganos del Ayuntamiento realicen sus funciones con el - máximo rendimiento y perfeccionamiento.

5. El Municipio es más que dos simples formas de organización: como descentralización por región y descentralización política, porque es la base y la estructura jurídico-política de la organización política, administrativa y territorial de los estados miembros de la Federación. Porque la existencia del Municipio es una necesidad político-administrativa, para el gobierno y la administración de los intereses públicos de la comunidad.

6. El Calpulli, organización político-administrativa -- instaurada por los aztecas, de carácter socio-económico para la explotación común de la tierra, es el - antecedente auténtico del Municipio Mexicano.

7. La herencia grecolatina de la Institución Municipal Occidental, señaló rasgos que persisten al través -- del principio de Autonomía Municipal, del régimen familiar, del sufragio, del interés público de la orga

nización fiscal y administrativa, del gobierno electo democráticamente, de la responsabilidad de los -- funcionarios y de la diferenciación de funciones entre el Estado y el Municipio.

8. España implantó en el tronco virgen de las comunidades indígenas, la vigorosa tradición municipal de la antigüedad y los derechos conquistados al florecimiento del comunero, hasta antes de su declive.
9. El establecimiento del Municipio de la Villa Rica de la Veracruz, fundado por Hernán Cortés en 1519, fue hecho para desligarse de Diego de Velázquez, Gobernador de Cuba y para legitimar su presencia en nuestro país para con la Corona Española, al otorgarse los títulos de Capitán y de Justicia Mayor, mas nunca para sentar las bases democráticas en la nueva colonia, puesto que se trafa a una institución en plena crisis y decadencia por lo acontecido en las batallas de Villalar en España, por la supresión de los fueros municipales.

Así, la conquista fue empresa de un Municipio Mexicano: el de la Villa Rica de la Veracruz; por lo tanto, el Municipio hizo estable la conquista y la colonización en América.

10. La Institución del Municipio en la Colonia, fue monopolio del grupo virreinal y de sus favoritos ajeno a la participación y a los intereses de la comunidad -

indígena en su gobierno, por aquello de que estos - sólo habfan nacido para callar y obedecer a los ne-- fastos conquistadores españoles.

11. En los albores de nuestra gesta libertaria, el nú- - cleo criollo que dirigía el Ayuntamiento de la ciu- - dad de México en 1808, tuvo una brillante participa- - ción al sustentar la tesis de la reasunción de la so- - beranía nacional por el pueblo en ausencia del rey - - cautivo, misma que se ejercería por sus órganos re- - presentativos más inmediatos como lo serían las jun- - tas de los Consejos Municipales.

12. En el siglo XIX se disputaban el control de la polí- - tica local dos tendencias la conservadora de carác- - ter centralista, que trataba de dar una rigurosa je- - rarquía al sistema de autoridad y de suprimir la na- - turaleza electiva de los Ayuntamientos. La liberal, - de carácter federalista, que deseaba Ayuntamientos - de elección popular en un régimen descentralizado.

13. El constitucionalismo mexicano del siglo pasado, se- - dividió en dos senderos: el primero, de corte fe- - deral que se asentó en la Constitución Federal de -- 1824, el cual no reguló específicamente al Municipio, - pero dejó la libertad para que las constituciones lo - cales se encargaran de regularlo, siguiendo los li- - neamientos de la Constitución de Cádiz de 1812. Así - mismo, la Constitución Federal de 1857, tampoco esta- - bleció una regulación sistemática del Municipio y -- aunque contuvo muy breves referencias, no fue bastan-

te para que los estados establecieran en su régimen interior, la Institución Municipal.

Por otra parte, el segundo sendero de carácter central, son las constituciones centralistas de 1836 y 1843, las cuales regularon la Institución Municipal con una mayor precisión y lo sometieron a la rigidez de las instituciones centralistas, le redujeron sus atribuciones y les negaron el auténtico sustento democrático.

14. La dictadura de Porfirio Díaz dejó en el olvido y en la miseria al Municipio, al imponer el cacicazgo y compadrazgo en sus gobernantes, siendo una irrealdad la participación democrática del pueblo en la integración de su Gobierno Municipal; pero todo esto sirvió para que el reclamo popular lo tomara como bandera en la Revolución Mexicana y así, el Municipio se iba convirtiendo ya en una realidad democrática en el contexto nacional.
15. Los movimientos precursores de la Revolución Mexicana, postularon como conquista inmediata y elemental, la abolición de las jefaturas políticas y el robustecimiento de la Libertad Municipal.
16. Legislativamente la primera medida dictada sobre la Institución Municipal, fue el Decreto No. 8 conocido como la "Ley del Municipio Libre", de fecha 26 de di

ciembre de 1914, expedida por don Venustiano Carranza. Así se convirtió en una realidad la exigencia - surgida en el movimiento armado de 1910 y es el antecedente directo tanto del proyecto de Constitución, - como del Dictamen referente al Artículo 115 aprobado por el Congreso Constituyente de 1916-1917.

17. Uno de los temas que llamó la atención a la Asamblea del Congreso Constituyente 1916-1917, respecto al Artículo 115, fue su fracción segunda, y que centró su discusión sobre la estructura de la Hacienda Municipal, estimando que debía legislar sobre tan importante renglón, para otorgar al Municipio una verdadera Autonomía Financiera. Así, se formularon tres soluciones distintas a este respecto: la primera consistía en que los Municipios recaudaran todos los impuestos y contribuirían a los gastos públicos de los Estados, en la porción y términos que fijaran las leyes. El Ejecutivo del Estado podía nombrar inspectores a efecto de percibir la parte que correspondiera al Estado, para vigilar la contabilidad municipal y los conflictos hacendarios que surgieran entre un Municipio y los Poderes Estatales, los que serían resueltos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La segunda, en la que se propuso la clasificación de los impuestos y el señalamiento de los que debían corresponderle al Municipio. Esta también fue rechazada.

La última fue la que se aceptó por el Congreso Constituyente y que quedó establecida como fracción segunda del Artículo 115, con la siguiente redacción:

"...La Hacienda Municipal se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que deberán ser suficientes para atender las necesidades municipales".

Así, estas tres soluciones tenían un punto en común: la de que los Municipios debían administrar libremente su hacienda, sin intervención de ninguna autoridad estatal.

Por otra parte, las dos primeras soluciones proponían un sistema para solucionar los conflictos que se presentaran entre el Municipio y los Poderes, tanto Legislativo, como Ejecutivo del Estado: la primera otorgaba competencia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la segunda, se la otorgaba al Tribunal Superior del Estado.

Por lo tanto, el original Artículo 115 en su fracción segunda que estuvo en vigor hasta 1982, no previó disposición alguna para resolver en caso de un conflicto entre el Municipio y alguno de los Poderes Locales.

18. Constitucionalmente la Institución Municipal quedó consagrada como decisión fundamental en el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

El original precepto constitucional rector de la Institución Municipal, expresaba en su encabezado que: Es base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados de la Federación, el "Municipio Libre".

Así, la Libertad Municipal se consagró en tres fracciones:

La primera tiene un triple contenido; estatuye como forma de gobierno el Ayuntamiento de elección popular directa; prohíbe que existan autoridades intermedias entre el Municipio y el Estado; dicta medidas para la renovación periódica de Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos, con miras a lograr el libre juego democrático en estos cargos públicos al través de su No Reelección relativa.

El sistema de la Hacienda Municipal estaba previsto en la fracción segunda, donde se indicaba que los Municipios administrarían libremente su hacienda, la cual se formaría de las contribuciones que señalaban las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serían las suficientes para atender las necesidades municipales.

La fracción tercera que dota al Municipio de personalidad jurídica para que pueda contratar, adquirir y defender.

En el mismo orden de ideas, existen varios preceptos constitucionales que hacen referencia a la Institución Municipal.

19. De manera general los Ayuntamientos tienen facultades legislativas, políticas, administrativas y financieras principalmente, en el marco de la Autonomía Municipal que reconoce la Constitución General de la República en su Artículo 115, en la esfera de su competencia.

20. El original Artículo 115 Constitucional se ha adecuado en ocho ocasiones. Cinco de ellas corresponden a la Institución Municipal.

Por lo que toca a la primera, se estableció en 1933- la reelección relativa, así los integrantes del - - Ayuntamiento designados popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato.

La segunda fue en 1947, en donde se le concedió el - voto a la mujer a nivel municipal, siendo esta reforma el antecedente directo para que a nivel nacional- se le reconocieran sus derechos políticos a la mujer mexicana.

La tercera de 1976, en donde se facultó a los Ayuntamientos para que estos pudieran expedir reglamentos- y disposiciones administrativas en materia urbana sobre la regulación de asentamientos humanos y desarrollo urbano.

La Cuarta de 1977, se estableció el principio de representación proporcional en la elección de los yuntamientos en los Municipios cuya población sea de - - 300 mil o más habitantes.

La Quinta de 3 de febrero de 1983. El citado precepto constitucional se reformó y se adicionó en 10 fracciones. Siete de ellas corresponden específicamente a la Institución Municipal, dos dos comunes a los Estados y Municipios y una más reglamenta cuestiones de los Estados.

21. El Congreso Constituyente de 1916-1917, dejó dos - - grandes omisiones respecto al Municipio Libre. La primera, referente a la autonomía económica y la segunda, la relativa a las relaciones de las autoridades del Estado con las del Municipio. Aunado a esto, diversos problemas originados en las últimas décadas que el Constituyente de Querétaro no previó, - tenemos que a partir de 1922 y hasta 1981, hubo diferentes reformas que se presentaron ante el H. Congreso de la Unión; además, fue tema de polémica de investigadores por parte de los estudiosos del Derecho, las cuales no prosperaron, pero en ellas se sentía - la preocupación por dar una auténtica Libertad Municipal.
22. De 1917 a 1982, los 15 Gobiernos Postrevolucionarios no trataron a fondo los problemas fundamentales de - la Institución Municipal. Durante la campaña como - candidato a la Presidencia de la República del C. -- Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, se realizó una Consulta Popular denominada "Para el Fortalecimiento Municipal" en todo el país y tocó al actual régimen -- presentar ante el H. Congreso de la Unión, la Inicial de Reformas y Adiciones al Artículo 115 Constitucional.

23. El espíritu de esta Reforma fue vigorizar la Hacienda Municipal, conferir autonomía política al Ayuntamiento y en lo general, dar facultades que de una u otra manera, paulatina pero constantemente, habían venido siendo absorbidas por los Estados y la Federación.

Asimismo, sirvieron de base a la citada Iniciativa, las realidades sociales y económicas de los Municipios del país, sus grados de desarrollo y los contrastes, entre aquellos Municipios que por su desarrollo cuentan con mayores recursos económicos y capacidad administrativa para la consecución de sus fines colectivos y aquellas comunidades municipales -- marginadas de todo apoyo económico y carentes de capacidad para la gestión administrativa.

24. Las reformas del 3 de febrero de 1983 al Artículo 115 Constitucional, sientan de manera sólida a un Municipio más libre y más fuerte, al reestructurar su organización y funcionamiento con mayor claridad al precisarse los servicios públicos que puede y debe prestar para satisfacer las necesidades colectivas -- regionales de su población; al reglamentarse los ingresos federales, estatales y los propios para la integración de su hacienda y al establecerse como base de su democracia plural en la integración de su Ayuntamiento el principio de representación proporcional en lo que concierne a los Regidores de los -- Ayuntamientos.

25. Hasta este momento se han llevado a efecto las Reformas y Adiciones a las Constituciones y Leyes Locales vinculadas con el Artículo 115 de la Constitución General de la República. En todas ellas se introdujo el principio de representación proporcional en la --elección de los Ayuntamientos de todo el país. Con ello se patentizó el principio democrático de representación popular que exige no sólo el respeto a las minorías, sino su cabal protección e impulso.

Se legisló para establecer el marco que debe regir --la intervención de las Legislaturas Estatales, en la declaración de suspensión y desaparición de Ayunta--mientos, o bien, en la suspensión y revocación del --mandato a alguno de sus miembros, conservándose los--principios de seguridad jurídica, legalidad y garan--tía de audiencia.

Servicios públicos, de agua potable, alumbrado públi--co, limpia, mercados, centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad públi--ca, son sólo algunos de los servicios que los Municí--pios tienen obligación de satisfacer, elementos que--las Legislaturas Locales han tomado en consideración al elaborar dentro del marco de la Consulta Popular, sus Leyes Orgánicas Municipales. Por ello, dichos --ordenamientos contemplan la posibilidad de que los --Municipios se coordinen y asocien para su más eficaz cumplimiento.

Esta necesidad ha implicado la adopción de una serie de medidas de carácter fiscal, con la finalidad de --

que los Municipios administren libremente su hacienda, contando con los rendimientos que sus propios -- bienes produzcan, percibiendo contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria de su fraccionamiento, división, consolidación, traslado y mejora.

Cabe señalar que entre las adiciones aprobadas para tomar cuerpo legal, dentro del Artículo 115 de nuestra Carta Magna, se establece la aplicación de las - normas mínimas que en materia laboral regulen las re laciones de los trabajadores al servicio de los Ayun - tamientos y que han sido aprobadas por gran número - de Legislaturas Estatales.

Es de significativa importancia que todas las refor - mas y adiciones que han sufrido los ordenamientos en sus distintos ámbitos jurídicos, han sido producto - de una serie de reflexiones y consultas populares, -- dentro de un proceso permanente de revisión determi - nante en el ejercicio político cotidiano y en la bús - queda incesante de programas, metas y soluciones en - caminadas a la satisfacción de las necesidades colec - tivas.

26. Con base en las Constituciones y las Leyes Orgánicas Municipales de los Estados, el sistema municipal en México registra las siguientes normas de organización interna que pueden considerarse como de uniforme observancia:

- 1) Los Ayuntamientos en su generalidad, se integran por un número de seis a doce Regidores presididos por un Primer Regidor o Presidente Municipal;
- 2) Cada uno de los Regidores tiene asignado un ramo de la Administración Municipal, dividiéndose las labores del Ayuntamiento, en tantos ramos como señala la Ley Orgánica Municipal;
- 3) El Gobierno Municipal cuenta con uno o dos Síndicos, que son los representantes del Ayuntamiento para todos los asuntos que incumben a la corporación estando facultados para concurrir a los juicios en el que el propio Ayuntamiento es parte y para promover ante las autoridades administrativas o judiciales, las diligencias necesarias en defensa de los intereses del Municipio;
- 4) Las personas que desempeñan cargos municipales en toda la República, son retribuidos económicamente por sus servicios.

27. Corresponde a las Leyes Orgánicas Municipales de - - los Estados de la Federación, la fijación de las normas que regirán:

Las relaciones entre el Estado y el Municipio, la integración del Gobierno Municipal, las atribuciones - de los Ayuntamientos, los servicios públicos municipales, el desarrollo urbano, los comisarios o delegados municipales, el patrimonio y la hacienda municipal, las responsabilidades, los recursos y los medios de apremio en cuanto se refiere a los acuerdos de los propios Ayuntamientos.

28. Es en el Municipio donde más se requiere la corriente de comprensión y conocimiento entre el pueblo y - el poder público, de tal manera que la participación de las diferentes corrientes ideológicas, están representadas por los partidos políticos; es un valioso factor de confianza popular y de efectividad en - los programas elaborados dentro de un clima de perfeccionamiento democrático.

En la medida en que queramos ser más eficaces, más - libres y más justos, tendremos por fuerza que ser cada día más democráticos como sociedad.

El carácter democrático del Municipio, por virtud de la Reforma Constitucional, se acentuó al establecerse en las Constituciones Locales el sistema de representación proporcional como fórmula electoral para - elegir a los Regidores de los 2,378 Ayuntamientos que integran los 31 Estados de la República.

29. De la lectura del nuevo Artículo 115 Constitucional-
debemos de comprender el papel trascendental que tie-
nen las Legislaturas Locales. A estas les correspon-
de las siguientes atribuciones: suspender yuntamien-
tos y declarar que éstos han desaparecido; designar-
consejos que concluyan los períodos; dictar las ba-
ses normativas para que los Ayuntamientos expidan --
sus bandos de policía y buen gobierno y además, - --
otras disposiciones gubernativas; determinar qué - -
otros servicios públicos corresponden a los Municipi-
pios; fijar las contribuciones e ingresos municipa-
les; determinar anualmente las bases, montos y pla-
zos para el arreglo de las participaciones federales
a los Municipios; aprobar las leyes de ingresos y --
cuentas públicas y expedir la legislación laboral re-
lativa a los trabajadores de los Municipios.

Por lo antes citado, es recomendable que las legisla-
turas locales sean auténticos órganos deliberativos-
y que estén mejor integrados y sean más democráticos
y plurales.

Hasta este momento hay 7 Legislaturas Locales que no
rebasan los 15 Diputados Propietarios que como míni-
mo estableció la original Constitución de 1917.

30. Las últimas reformas hechas al Municipio, significan
un avance en el desarrollo y en el perfeccionamiento
de la democracia mexicana, al ser el primer contacto
que tiene el ciudadano en el ejercicio de sus dere-
chos políticos que se habrán de consolidar al llevar-
se a la práctica dichas reformas que son una reali-
dad en el ámbito nacional.

31. Expedir una Ley Reglamentaria del Artículo 115 de la Constitución Federal como algunos proponen, resulta inconveniente, pues como lo dijo el C. Presidente de la República, Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, en la Exposición de Motivos de la Iniciativa de Reformas y Adiciones al Artículo 115, "en este precepto se consignan aquellos principios que deban ser comunes como reglas básicas a todos los Municipios del país. En congruencia con el principio constitucional de los regímenes interiores de los Estados, se deja la regulación de las comunidades municipales a las Constituciones y Leyes Locales, para que en éstas se contengan las normas que correspondan a las particularidades geográficas, etnográficas, demográficas y económicas que sean propias de cada una de las entidades federativas".

Estas tienen por objeto sentar las bases generales para que los Municipios gocen de una mayor autonomía tanto política como económicamente y deja a los propios Municipios y a los Congresos Locales la expedición de sus Leyes Orgánicas Municipales y los Reglamentos Particulares.

B I B L I O G R A F I A

Acosta Romero Miguel,

- Relaciones entre el Municipio, la Federación y las Entidades Federativas, en los Municipios de México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 1978.
- Teoría General del Derecho Administrativo, 4a. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1981.
- Desarrollo de la Administración Local, en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., México, 1983.

Almada Carlos F., La Administración Estatal en México, Estudios, Serie II Administración Pública, México, No. 1, Ediciones, - Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1982.

Andrade Sánchez, Eduardo, Introducción a la Ciencia Política, Colección Textos Jurídicos Universitarios, Harla, México, 1983.

Barril Rafael, El Municipio Español y la Historia de España, Documentos Mimeografiados, Madrid, 1981.

Bartlett Díaz, Manuel

- Elecciones en los Estados Unidos, en Pensamiento Político, - Edición de Cultura y Ciencia Política, A.C., Vol. II, No. 7, México, 1969.
- Primer Encuentro Parlamentario del Sur, Memoria del Primer - Encuentro Parlamentario del Sur, Palabras como Director General de Gobierno, de la Secretaría de Gobernación, en representación del Lic. Mario Moya Palencia, Secretario de Gobernación, del 4 al 6 de julio de 1974.
- Comparecencia como Secretario de Gobernación, para informar sobre la extensión y alcances de la Iniciativa de Reformas y Adiciones al Artículo 115 Constitucional, promovida por el C. Presidente de la República, Senado de la República, LII - Legislatura, México, 1982.
- Discurso como Secretario de Gobernación, en representación - del C. Presidente de la República, Lic. Miguel de la Madrid-Hurtado, con motivo del V Informe de Gobierno del Gobernador del Estado de Nuevo León, C. Alfonso Martínez, 9 de marzo de 1984.
- Informe de Labores del C. Secretario de Gobernación, ante el H. Congreso de la Unión, Palacio Legislativo, 10 de septiembre de 1984.
- Clausura de la IX Reunión Nacional de Legisladores Locales, celebrado en Hermosillo, Son., el 13 de abril de 1984.
- Primer Informe de Gobierno del Gobernador de Baja California, Lic. Xicotencatl Leyva Mortera, en Mexicali, B C., el 11 de octubre de 1984.
- Segundo Informe de Trabajo del Gobernador de Tabasco, Lic. - Enrique González Pedrero, en Villahermosa, Tab., el 9 de diciembre de 1984.
- Cuarto Informe de Trabajo del Gobernador del Estado de Yucatán, Lic. Victor Manuel Cervera Pacheco, en Mérida, Yuc., el 27 de enero de 1985.

Bartlett Díaz, Manuel

- Reunión Nacional de Evaluación de la Reforma Municipal, celebrada en la Residencia Oficial de Los Pinos, el 4 de julio de 1985.
- Ceremonia Conmemorativa del LXXV Aniversario del inicio de la Revolución Mexicana, el 20 de noviembre de 1985.
- Clausura de los Trabajos del XI Encuentro Nacional de Legisladores Locales, celebrado en Tijuana, B.C., el 15 de febrero de 1986.
- Reunión Nacional sobre Reglamentación Municipal, en la Ciudad de Puebla, el 12 de mayo de 1986

Batres García, Heriberto. El Municipio y su Proyección en el -- Proceso de Desarrollo Nacional, en Revista Pensamiento Político, Edición de Cultura y Ciencia Política, A.C., Vol. XV, -- Núm. 57, México, 1974.

Berlín Valenzuela, Francisco

- Derecho Electoral, Editorial Porrúa, S.A., México, 1980.
- Teoría y Praxis Político-Electoral, 1a. Edición, Editorial - Porrúa, S.A., México, 1983.

Biscaretti Di Ruffia, Paolo, Introducción al Derecho Constitu-- cional Comparado, 1a. Edición, Fondo de Cultura Económica, Mé-- xico, 1975.

Bórquez, Djed, Crónica del Constituyente, Ediciones Botas, Méxi-- co, 1938.

Biblioteca Salvat de Grandes Temas. Los Partidos Políticos, Sal-- vat Editores, S.A., España, 1973.

Burgoa, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, 4a. Edición, - Editorial Porrúa, S.A., México, 1984.

Caballero, Gloria, El Realismo en el Constituyente de 1917", Re-- vista de Pensamiento Político, Edición de Cultura y Ciencia - Política, A.C., Núm. 3, Vol. V, México, 1969.

Calzada Padrón, Feliciano, Municipio Libre "Fortalecimiento del-- Federalismo". Escuela Nacional de Estudios Profesionales. Aca-- tlán, UNAM, México, 1983.

Calzadilla Reyes, J.A. Gustavo, El Municipio Libre y Los Caci-- - ques Mexicanos, ENEP-Acatlán, Tesis Profesional, México, 1981.

Cámara de Diputados.

- Proceso Legislativo de la Iniciativa Presidencial de Refor-- mas y Adiciones al Artículo 115 de la Constitución Política-- de los Estados Unidos Mexicanos, Edición de la LII Legislatu-- ra, México, 1983.
- Los Derechos del Pueblo Mexicano. (México a través de sus - Constituciones), Tomos III al XIII, 2a. Edición, L Legislatu-- ra, México, 1978, Primera Reimpresión,

- Camargo Pablo Pedro, Reelección Presidencial y Reelección Parlamentaria en América y México, Edición del Instituto de Derecho Comparado, UNAM, México, 1965.
- Carpizo, Jorge
- Sistema Federal Mexicano, Los Sistemas Federales del Continente Americano, Edición UNAM, Fondo de Cultura Económica, México, 1972.
 - La Elección y Representación de los Diputados y Senadores, en Derecho Legislativo Mexicano, Edición de la Cámara de Diputados, XLVIII Legislatura, México, 1973.
 - Derecho Constitucional Las Humanidades en el Siglo XX, Tomo I, El Derecho, Edición de la UNAM, México, 1979.
 - El Presidencialismo Mexicano, Edición Siglo Veintiuno, México, 1979.
 - Estudios Constitucionales, 2a. Edición, La Gran Enciclopedia Mexicana, México, 1983.
 - Evolución y Perspectivas del Régimen Municipal de México, en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., México, 1983.
 - El Principio de No Reelección en México, Estudios Jurídicos en honor a Roberto L. Mantilla Molina, Editorial Porrúa, -- S.A., México, 1984.
 - Federalismo en Latinoamérica, Edición UNAM, México, 1973.
 - La Reforma Política de 1977, en Los Derechos del Pueblo Mexicano (México a través de sus Constituciones), 2a. Edición, Tomo XII, México, 1979.
 - La Constitución Mexicana de 1917, 4a. Edición, UNAM, México, 1980.
- Carreras de Francesc y Valles, J. Joseph, Las Elecciones, Editorial Blume, Madrid, España, 1977.
- Carrillo Flores Antonio, Manuel Bartlett, Antonio Martínez Báez, Gustavo R. Velasco y Fernando Sastrias, "Bases para un Proyecto de Ley Municipal", en Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, Tomo VIII, Núm. 29, ene-mar, 1946.
- Carrillo Flores, Antonio, La Evolución del Derecho Administrativo Mexicano en el Siglo XX, en LXXV años de Evolución Jurídica en el Mundo, Vol. VI, Edición I.I.J., UNAM, México, 1980.
- Castillo Velasco, José María del, Apuntamientos para el Estudio del Derecho Constitucional Mexicano, Imprenta del Gobierno en Palacio, México, 1871.
- Castorena, J. José, El Problema Municipal Mexicano, Colección de Clásicos del Municipalismo Mexicano, Publicaciones del Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera Municipal de Banobras, México, Reedición, 1982.
- Centro Nacional de Estudios Municipales, de la Secretaría de Gobernación
- Núm. 1, Hacienda y Finanzas, México, ene-feb. 1985.
 - Núm. 2, Administración y Servicios Públicos, México, mar-abr 1985.
 - Núm. 5, Legislación y Reglamentación, México, Sep-Oct. -- 1985.
 - Núm. 6, Desarrollo Urbano y Ecología, México, Nov-Dic. - 1985.

- Núm. 3, Política y Gobierno, 1a. Edición, México, May-Jun.-1985.
- Núm. 4, Política y Gobierno, 2a. Edición, México, Jul-Ago.-1985.
- El Desafío Municipal, 1a. Reimpresión, México, 1985.

Cole, H.A.G., La Organización Política en Colección Popular, Edición de Fondo de Cultura Económica, 7a. Reimpresión, México, 1979.

Comisión Federal Electoral

- Reforma Política, Audiencias Públicas, Tomo I, Gaceta Informativa, México, 1977.
- Comentarios 1, Gaceta Informativa, Tomo II, México, 1977.
- Comentarios 2, Gaceta Informativa, Tomo V, México, 1978.
- Reformas a la Constitución, Gaceta Informativa, Tomo III, México, 1978.
- Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, Gaceta Informativa, Tomo IV, México, 1978.
- Legislación Electoral Mexicana (Recopilación y Estudio Introductorio de Antonio García Orozco), México, 1978.

Constitución de 1857, Constituciones de los Estados (Documentos), Comisión Nacional Editorial del P.R.I., México, D.F.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Edición - del Diario Oficial de la Federación, de la Secretaría de Gobernación, México, 1983.

31 Constituciones Locales de los Estados de la República Mexicana

Coordinación de Estudios y Proyectos, de la Secretaría de Gobernación.

- Resultados de la Consulta Popular, denominado "Democratización Integral; Reforma Municipal"; 16 volúmenes, México, 1984.
- Democratización Integral; Reforma Municipal; Documentos I, II, III, y IV, México 1982-1983, 1983-1984, 1984.

Corominas, Juan, Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Castellana, Editorial Gredos, Madrid, España, 1961.

Coronado, Mariano, Elementos de Derecho Constitucional Mexicano, 1a. Reimpresión, Edición UNAM, México, 1977.

Cosío Villegas, Daniel

- Vida Real y Vida Historiada de la Constitución de 1857, en - El Liberalismo y la Reforma en México, Edición Escuela Nacional de Economía, UNAM, México, 1957.
- La Constitución de 1857 y sus críticos, 1a. Edición, SEP/Sententas Diana, México, 1980.

Dávalos, José

- El Artículo 123 Constitucional debe proteger a los trabajadores al servicio de los Gobiernos de los Estados y de los Municipios, en Libro en Homenaje al Maestro Mario de la Cueva, Edición I.I.J., UNAM, México, 1981.
- Los Trabajadores al servicio de los gobiernos de los Estados y Municipios en el Artículo 123 Constitucional, en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., México, 1983.

Dávila Narro, Jesús, "Democracia y Sistema Electoral", Revista de Pensamiento Político, Núm. 33, Vol. IV, Edición de Cultura y Ciencia Política, A.C., México, 1972.

De Coulanges, La Ciudad Antigua, Editorial Porrúa, S.A., México, 1980.

De la Cueva, Mario

- Apuntes de Derecho Constitucional, México, 1966.
- Estudio Preliminar a la Soberanía de Hermann Heller, Edición UNAM, México, 1965.
- La Constitución de 5 de febrero de 1857, en El Constitucionalismo a mediados del Siglo XIX, Edición UNAM, México, - 1957, Tomo II.
- La Constitución Política en "México 50 años de Revolución", Tomo III, "La Política", Fondo de Cultura Económica, México, 1961.
- La idea de la soberanía en: "Estudios sobre el Decreto Constitucional de Apatzingán", UNAM, México, 1964.
- Prólogo en Los Derechos del Hombre en la Revolución Francesa, de Carlos Sánchez Viamonte, UNAM, México, 1956.
- Teoría de la Constitución, Editorial Porrúa, S.A., México, - 1982.

De la Garza, Francisco Sergio,

- El Municipio, Historia, Naturaleza y Gobierno, Editorial - - Jus, México, 1947.
- Derecho Financiero Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., México, 1983.

De la Hidalga, Luis

- Sistemas Electorales en el Constitucionalismo Mexicano, en - Revista de Pensamiento Político, Vol. III, Núm. 12, Edición - de Cultura y Ciencia Política, A.C., México, 1970.
- Organización Política y Electoral del México Prehispánico, - Revista de Pensamiento Político, Núm. 40, Vol. IX, Edición - de Cultura y Ciencia Política, A.C., México, 1972.

De la Madrid. Hurtado, Miguel

- Estudios de Derecho Constitucional, 2a. Edición, Editorial - Porrúa, S.A., México, 1980.
- La Campaña Presidencial, en 22 números, lo referente a la -- "Reunión de Consulta Popular para el Fortalecimiento Municipal", Edición P.R.I., México, 1982.
- Mensaje de Toma de Posesión como Presidente Constitucional - de los Estados Unidos Mexicanos, lo. de diciembre de 1982.
- Primer Informe de Gobierno, Presidencia de la República, México, 1983.
- Testimonio Político, Tomo I, 1981-1988, Edición de la Presidencia de la República, México, 1983.
- Segundo Informe de Gobierno, Presidencia de la República, México, 1984.
- Palabras en la Reunión Nacional de Evaluación de la Reforma Municipal, México, 1985.

- Elementos de Derecho Constitucional, Edición Instituto de Capacitación Política del P.R.I., México, 1982.
 - El Marco Legislativo para el Cambio, Núm. 3, Edición de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, México, 1983.
- Del Toro Calero, Luis, Sistemática Electoral Mexicana (Normas - Electorales de la República Mexicana), Edición del Autor, México, 1970.
- Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917, - México, D.F., Ediciones de la Comisión Nacional para la Celebración del Sexquicentenario de la Proclamación de la Independencia Nacional y del Cincuentenario de la Revolución Mexicana, 1960, 2 Tomos.
- Diario de los Debates, de la Cámara de Diputados
- Año I, Tomo I, No. 34 Bis, de 28 de diciembre de 1970.
 - Año III, Tomo III, No. 41, de 17 de diciembre de 1981.
- Diccionario Jurídico Mexicano, Ocho Tomos, 1a. Reimpresión, Editorial Porrúa, S.A., México, 1985.
- Duverger, Maurice,
- Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, 5a. Edición, Editorial Ariel, Barcelona, España, 1970.
 - Los Partidos Políticos, 9a. Reimpresión, Fondo de Cultura -- Económica, México, 1984.
- Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XIX, Editorial Bibliográfica-Argentina, S.de R.L., Buenos Aires, Argentina, 1964
- Escurdia Mario, La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales: su mecánica electoral, en Ensayos sobre la Reforma Política I, Edición Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, México, 1978.
- Estudios sobre el Decreto Constitucional de Apatzingán, Edición UNAM, México, 1964.
- Ferrer. Mendiola, Gabriel, Historia del Congreso Constituyente de 1916-1917, Biblioteca del Instituto Nacional de Estudios - Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1957.
- Fix Zamudio, Héctor, en "Supremacía del Ejecutivo en el Derecho Constitucional Mexicano", en Comunicaciones Mexicanas al VII-Congreso Internacional de Derecho Comparado, Edición Instituto de Derecho Comparado de la UNAM, México, 1966.
- Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S A., - México, 1981, Vigésima Primera Edición.
- Fuentes. Díaz, Vicente, Origen y Evolución del Sistema Electoral, Editorial Altiplano, México, 1967.

Gamas Torruco, José,

- El Municipio Mexicano en Revista de Pensamiento Político, - Vol. III, Núm. 10, Edición de Cultura y Ciencia Política, - A.C., México, 1970.
- El Federalismo Mexicano (Primera Parte), en Revista de Pensamiento Político, Vol. IV, Núm. 15, Edición de Cultura y - Ciencia Política, A.C., México, 1970.
- El Federalismo Mexicano (Segunda Parte), en Revista de Pensamiento Político, Vol. V, Núm. 18, Edición de Cultura y - Ciencia Política, A.C., México, 1970.
- El Federalismo Mexicano (Primera Edición), Edición de la Secretaría de Educación Pública, SEP/Setentas, México, 1975.
- El Marco Jurídico del Municipio Mexicano, en Los Municipios de México, Edición del Instituto de Investigaciones Sociales, de la UNAM, México, 1978,
- Federalismo y Municipalismo, en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., México, 1983.

García Orozco, Antonio, "Legislación Electoral Mexicana 1812- - 1977", Edición de la Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, 2a. Edición aumentada, México, 1978.

González Avelar, Miguel

- Un Reglamento Municipal de 1826, en Anuario Jurídico del -- I.I.J., UNAM, México, 1975.
- La Constitución de Apatzingán y Otros Estudios, Edición SEP/ 80, Fondo de Cultura Económica, México, 1980.

González Casanova, Pablo, "El Estado y los Partidos Políticos en México, 2a. Edición, Ediciones Era, México, 1982.

González, Marfa del Refugio, Debates Mexicanos sobre el Régimen del Municipio en México en el Siglo XIX, en Nuevo Derecho -- Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., México, 1983.

González Oropeza, Manuel, La Desaparición de Ayuntamientos en -- Estudios Jurídicos en Honor a Roberto L. Mantilla Molina, -- Editorial Porrúa, S.A., México, 1984.

Gutiérrez de Velasco, Manuel, "La Administración Local de Justicia", en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., México, 1983.

Hauriou, André, "Derecho Constitucional e Instituciones Políticas", 2a. Edición, Editorial Ariel, Esplugues de Llobregat, - Barcelona, 1980.

Herrera y Lasso, Manuel, Estudios Constitucionales, Editorial -- "Polis", México, 1940.

Jay Madison, Hamilton, El Federalista, Edición Fondo de Cultura - Económica, México, 1943.

Jiménez Morales, Guillermo, "La Legislación Electoral Mexicana", Tesis Profesional, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, UNAM, México, 1956.

- Lajous, Alejandra, Los Partidos Políticos en México, Premia Editora, México, 1985.
- Lanz Duret, Miguel, "Derecho Constitucional Mexicano", 5a. Edición, Cfa. Editora Continental, S.A.de C.V., México, 1982.
- Lions, Monique, Reformas a las Constituciones vigentes en la República Mexicana, Edición I.I.J., UNAM, México, 1975.
- Loewenstein, Karl., Teoría de la Constitución, 2a. Edición, Editorial Ariel, Esplugues de Llobregat, Barcelona, 1976.
- López Escutia, Luis A., ¿Qué es un partido político?, en Revista de Pensamiento Político, Vol. X, Núm. 39, Edición de Cultura y Ciencia Política, A.C., México, 1972.
- López Moreno, Javier, ¿Qué es la Reforma Política? 1a. Edición, Dirección General de Publicaciones, UNAM, México, 1980.
- Loret de Mola, Rafael, Problemática del Municipio sin Recursos, Edición Textos Universitarios, S.A., México, 1976.
- Madrazo, Jorge
 -"Un Panorama de la Reforma Electoral en los Estados y Municipios de la República Mexicana", en Anuario Jurídico, IX Edición I.I.J., UNAM, México; 1982.
 -"La Representación Proporcional en los Municipios", en Legislación y Jurisprudencia, Gaceta Informativa, I I.J., UNAM, Vol. 12, Núm. 40, México, 1984.
- Malagón, Javier y Ots Capdepequí, José Ma. Solórzano y La Política Indiana, Edición Fondo de Cultura Económica, México, 1965.
- Margáin B., Hugo, "Comentarios sobre la trascendencia del Artículo 115", en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Editorial-Porrúa, S.A., México, 1983.
- Marquet Guerrero, Porfirio, "La Estructura Constitucional del Estado Mexicano", 1a. Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1975.
- Martínez Almanza, Raúl, El Municipio en el Proceso de Desarrollo Regional y Nacional, Edición del Instituto de Desarrollo Municipal del Estado de México, A.C., México, 1975.
- Martínez Báez, Antonio
 -"Las Ideas Jurídicas", en El Congreso Constituyente de 1856-1857, en El Liberalismo y la Reforma en México, Edición Escuela Nacional de Economía, UNAM, México, 1957.
 -"La Constitución de 1824", en Los Derechos del Pueblo Mexicano (México a través de sus Constituciones), Tomo I, 2a. Edición, Cámara de Diputados, L Legislatura, México, 1978.
 -"La Constitución Mexicana y Los Partidos Políticos", en la experiencia del proceso político constitucional en México y España, Edición UNAM, México, 1979.

- Martínez Cabañas, Gustavo, La Administración Estatal y Municipal de México, 1a. Edición, Libros de Texto, Instituto Nacional de Administración Pública y Conacyt, México, 1985.
- Marx Carlos y Engels, Obras Escogidas, Editorial Progreso, Moscú.
- Medina Peña, Luis, Evolución Electoral en México Contemporáneo. - La Serie Ensayos, 1a. Edición de la Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, México, 1978.
- Melgar Adalid, Mario, "Desarrollo Económico de los Municipios", - en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, - S.A., México, 1983.
- Mendieta y Núñez, Lucio, "El Derecho Precolonial", 4a. Edición. - Editorial Porrúa, S.A., México, 1981.
- Monroy Alemán, Omar, ¿Existe la autonomía del Municipio en México? ENEP-Acatlán, Tesis Profesional, México, 1979.
- Montiel y Duarte, Isidro, Antonio, Derecho Público Mexicano, Tomo II, Imprenta del Gobierno Federal, en Palacio, México, 1882.
- Morales Jiménez, Alberto, Historia de la Revolución Mexicana, Edición del I.E.P.E.S., del P.R.I., México, D.F., 1951.
- Moreno Díaz, Daniel
 -El Congreso Constituyente de 1916-1917, Edición de la Coordinación de Humanidades, UNAM, México, 1967.
 -Derecho Constitucional Mexicano, 8a. Edición, Editorial Pax, México, 1984.
 -Los Partidos Políticos de México Contemporáneo, Editorial - Costa Amic.
- Moreno Moreno, Manuel
 -La Organización Política y Social de los Aztecas y Otros Ensayos, Edición Imprenta Roa, Cd. Juárez, Chih., México, 1971.
 -La Reforma Política en Cuadernos de Investigación, de ENEP-Acatlán, México, 1983.
- Moreno Villafuerte, Rafael, El Municipio como perspectiva del progreso en México y el Artículo 115 Constitucional, ENEP-Acatlán, tesis Profesional, México, 1981.
- Mouchet, Carlos, Tendencias actuales de las Instituciones Municipales en América, Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires, Argentina, 1961.
- Moya Palencia, Mario
 -El Régimen Electoral y los Partidos, en "Por el Camino de un México Nuevo", Edición XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, México, 1967.
 -La Reforma Electoral, 1a. Edición, Ediciones Plataforma, México, 1964.

- Comportamiento del Nuevo Sistema Electoral, en Revista de -
Pensamiento Político, Vol. I, Núm. 1, Edición de Cultura y -
Ciencia Política, A.C., México, 1969.
 - Temas Constitucionales, Edición UNAM, México, 1978.
 - Democracia y Participación, Edición ENEP-Acatlán, UNAM, Méxi-
co, 1982.
- Muñoz, Virgilio y Rufz Massieu, Mario, Elementos Jurídico-Histó-
ricos del Municipio Mexicano, Edición UNAM, México, 1979.
- Murillo Soberanis, Manlio Fabio, "La Reforma Política Mexicana y
el Sistema Pluripartidista", 2a. Edición, Editorial Diana, --
S.A., México, 1979.
- Noriega Cantú, Alfonso
- El Régimen Constitucional y la Constitución de 1824. Confe-
rencia del 11 de diciembre de 1974.
 - La Constitución de Apatzingán, en Los Derechos del Pueblo --
Mexicano (México a través de sus Constituciones), Tomo I, --
2a. Edición, Cámara de Diputados, L Legislatura, México, ---
1978.
- Ochoa Campos, Moisés
- Los Debates sobre la adopción del Sufragio Universal y el vo-
to directo, Edición Cámara de Diputados, XLVIII Legislatura-
del H. Congreso de la Unión, México, 1971.
 - La Reforma Municipal, Editorial Porrúa, S.A., México, 1979.
 - El Municipio, su Evolución Institucional. Colección de Cul-
tura Municipal, Publicaciones del Instituto de Asesoría y Ca-
pacitación Financiera Municipal, de BANOBRAS, México, 1981.
 - Descentralización o Autonomía Municipal (Doctrina y Normati-
vidad Constitucionales), Editorial Indice, México, 1982.
- Olmedo Carranza, Raúl, Vocal Ejecutivo del Centro Nacional de -
Estudios Municipales. Palabras en la Reunión Nacional de Eva-
luación de la Reforma Municipal, celebrada en la Residencia -
Oficial de Los Pinos, el 4 de julio de 1985.
- Ortiz Ramírez, Serafín, Derecho Constitucional Mexicano, Editó-
rial Cultura T.G., S.A., México, 1961.
- Palavicini, Félix, F., Historia de la Constitución de 1917. Dos
Tomos, Edición Consejo Editorial del Gobierno del Estado de -
Tabasco, México, 1980.
- Patiño Camarena, Javier, "Análisis de la Reforma Política", Ins-
tituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1980.
- Petrie, A., Introducción al Estudio de Grecia, Fondo de Cultura-
Económica, México, 1978.
- Posadas, Adolfo, Tratado de Derecho Político, Editorial Libre-
ría General de Victoriano Suárez, Madrid, España.

- Presidencia de la República, Manual de Administración Municipal, - México, 1981.
- Rabasa, Emilio
 -La Evolución Histórica de México. Las Evoluciones Violentas, La Evolución Pacífica, Los Problemas Nacionales, Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1972, Tercera Edición.
 -La Constitución y La Dictadura, 5a. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1976.
- Rendón, Huerta, Barrera, Teresita, Derecho Municipal, Editorial - Porrúa, S.A., México, 1985.
- Reyes Heróles, Jesús
 -El Liberalismo Mexicano (Los Orígenes), Tomo I, Edición Facultad de Derecho de la UNAM, México, 1957.
 -El Liberalismo Mexicano, la Sociedad Fluctuante, Tomo II, -- Edición Facultad de Derecho de la UNAM, México, 1958.
 -El Liberalismo Mexicano, La Integración de las Ideas, Tomo - III, Edición Facultad de Derecho de la UNAM, México, 1961.
 -La Revolución y el Desarrollo Político de México, en ¡Ha - muerto la Revolución Mexicana!, 2a. Edición, Premio Editora, México, 1979.
 -La Reforma Política y sus Repercusiones en los Estados, en - Serie Praxis, Núm. 18, Cuadernos INAP, México, 1979.
- Rivera, Pérez Campos, José, La Justicia en los Municipios, Librería Manuel Porrúa, S.A., México, 1968.
- Rocha Díaz, Salvador, Municipio Libre: Autonomía Fiscal y Democracia, en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., México, 1983.
- Rodríguez Araujo, Octavio, La Reforma Política y Los Partidos en México, 7a. Edición, Siglo Veintiuno Editores, S.A. de C.V., - México, 1984.
- Rodríguez, Luis Dantón, "El Municipio Mexicano en el Proceso Político de Descentralización", en la Revista Línea, Núm. 15, Edición del P.R.I., México, 1983.
- Rodríguez, Ramón, Derecho Constitucional, 1a. Reimpresión, Edición UNAM, México, 1978.
- Rodríguez y Rodríguez, Jesús, "Hacia un Nuevo Derecho Municipal!", en Obra Jurídica Mexicana, Edición de la Procuraduría General de la República, Tomo II, México, 1985.
- Rolland, C.M., El Desastre Municipal en la República Mexicana, -- Edición del Autor, 3a. Edición, México, 1952.
- Romero Vargas, Yturbide, Ignacio, Organización Política de los - Pueblos de Anáhuac, Libros Luciérnaga, México, 1957.

- Rufz Masseiu, José Francisco
 -Normación Constitucional de los Partidos Políticos en América Latina, 1a. Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1974.
 -El Nuevo Artículo 115, en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., México, 1983.
 -La Trayectoria Constitucional del Municipio (1812-1983), en Obra Jurídica Mexicana, Edición de la Procuraduría General de la República, Tomo I, México, 1985.
 -Estudios de Derecho Político en Estados y Municipios, Editorial Porrúa, S.A., México, 1986.
- Sáenz Arroyo, José, "La importancia del Artículo 115", en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., México, 1983.
- Sánchez Agesta, Luis, "Principios de Teoría Política", Reimpresión a la 6a. Edición, Editora Nacional, Madrid, 1979.
- Sánchez Viamonte, Carlos, Manual de Derecho Político. "Los Problemas de la Democracia", Editorial Bibliográfica, Argentina, Buenos Aires.
- Sayeg, Helú, Jorge,
 -El Constitucionalismo Social Mexicano, Edición Cultura y -- Ciencia Política, A.C., 4 Volúmenes, México, 1972-1975.
 -El Nacimiento de la República Federal Mexicana, Edición SEP/70, No.159, 1a. Edición, México, 1974.
 -La Creación del Distrito Federal (La Ciudad de México como asiento de los Poderes Federales), Colección Popular Ciudad de México, Edición D.D.F., México, 1975.
 -El Congreso Constituyente de 1916-1917, Biblioteca del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1978.
 -Introducción a la Historia Constitucional de México, Edición ENEP-Acatlán, UNAM, 1a. Reimpresión, México, 1982.
 -La Revolución Mexicana a través de sus documentos fundamentales, 2 Tomos, Biblioteca del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1982.
 -Federalismo y Municipalismo Mexicanos, Edición Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, LII Legislatura, México, 1984.
- Schmill Ordóñez, Ulises, "El Sistema de la Constitución Mexicana" 2a. Edición, Textos Universitarios, S.A., Librería de Manuel Porrúa, S.A., México, 1977.
- Secretaría de Gobernación,
 -Plan de Guadalupe, Decretos y Acuerdos 1915-1917, México, 1981.
 -Formación de la República Federal, México, 1981.
- Secretaría de Gobernación y Presidencia de la República, "México a través de los Informes Presidenciales "La Política Interna" México, 1976.
- S.E. Finer, (Compilador), "Política entre Adversarios y Reforma-Electoral", Fondo de Cultura Económica, México, 1980.
- S.Fayt, Carlos, Sufragio y Representación Política, Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, Argentina, 1963.

Secretaría de Programación y Presupuesto. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al través de los Regímenes Postrevolucionarios, México, 1982.

Serna Elizondo, Enrique

- Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, 1a. Edición, Textos Universitarios, S.A., Manuel Porrúa, S.A., Librería, México, 1979.
- El Federalismo Mexicano, en Revista Mexicana de Justicia de la Procuraduría General de la República, Vol. I, Núm. 6, - may-jun 1980.
- El Nuevo Federalismo de Miguel de la Madrid, en Revista Mexicana de Justicia de la Procuraduría General de la República, Vol. III, Núm. 20, Sep-Oct 1982.

Serra Rojas, Andrés

- Antología de Emilio Rabasa "Una Invención Electoral", Tomo II, Editorial Oasis, México, 1969.
- Derecho Administrativo Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., México, 1981.

Silva Herzog, Jesús

- Breve Historia de la Revolución Mexicana (Los antecedentes y la etapa maderista). Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1960.
- Breve Historia de la Revolución Mexicana (La Etapa Constitucionalista y la lucha de fracciones), Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1960.

Stuart Mill, John, Consideraciones sobre el Gobierno Representativo, Edición Herrero Hermanos Sucesores, S.A., México, 1966.

Tena Ramírez, Felipe

- Derecho Constitucional Mexicano, 17a. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1980.
- Derecho Constitucional Mexicano, 20a. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1984.
- Leyes Fundamentales de México 1808-1985, 13a. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1985.

Torres Espinosa, Eduardo, El Municipio base de la Organización Política Estatal, ENEP-Acatlán, Tesis Profesional, México, - 1981.

Trueba Urbina, Alberto, La Primera Constitución Política Social del Mundo, Teoría y Proyección, Editorial Porrúa, S.A., México, 1971.

Valadés Ríos, Diego, "La Constitución Reformada", en Los Derechos del Pueblo Mexicano (México a través de sus Constituciones), Tomo XII, 2a. Edición, Cámara de Diputados, L Legislatura, México, 1979.

Valencia Carmona, Salvador,

- El Federalismo Mexicano (Teoría y Práctica), en Pensamiento-Universitario, Núm. 22, Edición UNAM, México, 1979.
- El Poder Ejecutivo Latinoamericano, I.I.J., UNAM, México, --1979.
- En torno a la Reforma Electoral Mexicana, en el Anuario Jurídico IX, Edición I.I.J., UNAM, México, 1982
- La Nueva Estructura Constitucional del Municipio, en Nuevo -Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., México, 1983.

Varios Autores

- Derecho Legislativo Mexicano, XLVIII Legislatura del H. Congreso de la Unión, 1a. Edición, México, 1973.
- El Régimen Constitucional de los Partidos Políticos, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1975
- Las Experiencias del Proceso Político-Constitucional en México y España, 1a. Edición, Serie B, Estudios Comparativos B), Estudios Especiales, Núm. 15, UNAM, México, 1979
- Investigación Jurídica, 1a. Edición, UNAM, ENEP-Acatlán, México, 1981.

Vázquez Paredes, Héctor, El Nuevo Municipio Mexicano, Edición de la SEP, México, 1986.

Zamora Verduzco, Elías, Manzanillo, El Artículo 115 Constitucional y el Plan Colima, Edición Costa-Amic, Editores, S.A., México, 1985

Zarco, Francisco, Congreso Extraordinario Constituyente, 1856-1857, Edición de la Secretaría de Gobernación, México, 1979.