



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ACATLÁN

"LA REFORMA DEL ARTICULO 115
CONSTITUCIONAL. CONTENIDO Y ALCANCE."

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

RAFAEL OCEGUERA RAMOS

México, 1985



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.

I N D I C E

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

- Nota Metodológica. 8
- Definición e Importancia del Tema . 15

CAPITULO I.- ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO EN MEXICO.

- El Municipio en la Colonia. 24
- El Municipio en el Siglo XIX. 35
- El Municipio al Inicio del Siglo XX 43
- El Municipio y la Revolución. 47

CAPITULO II.- EL ARTICULO 115 ORIGINAL.

- El Municipio en los Debates de Querétaro. 53

CAPITULO III.- LAS ADICIONES Y REFORMAS AL ARTICULO 115.

- Argumentos de los Poderes Ejecutivo y Legislativo. 67
- La Consulta Popular sobre la Iniciativa Aprobada. 78
- El Punto de Vista de algunos Juristas. 93

CAPITULO IV.- ANALISIS CRITICO DEL NUEVO TEXTO DEL ARTICULO 115.

- Las Reformas y Adiciones Decretadas. 100

- Los Ambitos que afectan las Reformas y Adiciones.	107
---	-----

CAPITULO V.- CONCLUSIONES.

- Concepto Constitucional de la Democracia y del Pacto Federal. . .	115
- Fortalecimiento del Municipio Libre.	120
- Las conclusiones en relación al régimen de gobierno del Distrito Federal.	129
- Resumen de Conclusiones.	135
B I B L I O G R A F I A	136

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

- Nota Metodológica.

- Definición e Importancia del Tema.

INTRODUCCION

Nota Metodológica.- Con la presente tesis, nos proponemos dilucidar el verdadero sentido y alcance de las reformas y adiciones al artículo 115 constitucional, puestas en vigor desde 1983. Se trata, por lo tanto, de una tarea esencialmente interpretativa de una norma jurídica, con la orientación que a esta tarea le reconoce Eduardo García Máynez:

"...interpretar es desentrañar el sentido de una expresión. Se interpretan las expresiones para descubrir lo que significan..." (1)

Las disposiciones constitucionales y legales que establecen normas de interpretación al derecho positivo mexicano -el artículo 14 de la Constitución; los artículos 18 y siguientes del Código Civil para el Distrito Federal; el artículo 18, en relación a los artículos 2 y 3 de la Ley Federal del Trabajo- sólo tienen vigencia en el ámbito del Derecho Penal, Civil y Laboral, como acertadamente concluye Mario de la Cueva, para agregar que "...por lo tanto, la interpretación de las restantes ramas del orden jurídico corresponde a la jurisprudencia, a la doctrina y a la ciencia del derecho". (2)

-
- (1) GARCIA MAYNEZ, Eduardo, "Introducción al Estudio del Derecho", Editorial Porrúa, 35a. edición, México, 1984, - p. 325
- (2) DE LA CUEVA, Mario, "Teoría de la Constitución", Editorial Porrúa, 1a. edición, México, 1982, p. 78

Como se sabe, en México ha prevalecido en materia constitucional, tanto en la jurisprudencia como en la doctrina en general, la Escuela Histórica del Derecho; considerando que "los principios del Derecho Constitucional, a diferencia de los que presiden la teoría pura del Derecho o del Estado, se sumergen en la vida total de cada pueblo con sus ingredientes étnicos, éticos, religiosos, económicos, culturales, etc., y de allí surgen con particular fisonomía...Por cumplir una misión eminentemente social, el Derecho Constitucional no puede desarticularse de lo histórico...El Derecho Constitucional es, por todo ello, el común aliento jurídico de cada pueblo, la expresión más alta de su dignidad cívica, el complejo más íntimo de su historia". (3) Conceptos que hacemos nuestros como primera aproximación metodológica, y los cuales nos permiten rechazar expresamente el método jurídico puro, por cuanto es imposible reducir el análisis al sentido formal de los textos y a la abstracción normativa que ellos contienen, imbricados únicamente entre sí, y sólo en el ámbito de lo estrictamente jurídico. Sin embargo, la pretensión metodológica para abordar el presente trabajo, es la de conjugar, como soporte del método histórico, ciertas categorías marxistas de análisis, en los términos que pasamos a explicar a continuación.

(3) TENA RAMIREZ, Felipe, "El Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, 16a. edición, México, 1978, p.88

En primer lugar, conviene que subrayemos el rechazo al "marxismo mecanicista", llamado también "vulgar" (Wright Mills) o "institucional" (Leszek Kolakowski), y que para los efectos de este enfoque metodológico, lo -- consideraremos como aquel "marxismo" contenido en los li-- bros de difusión o divulgación doctrinaria, concebidos ideológicamente por el pensamiento oficial de los países del "socialismo realmente existente", para utilizar el concepto de Rudolf Bahro; textos que, por lo regular, se han constituido en la fuentes bibliográficas necesarias para los -- que han intentado utilizar el método marxista de análisis.

Con el propósito de diferenciar lo que podrían ser los aspectos mecanicistas del marxismo, de aquellos otros selectivos y creadores, partiremos recogiendo -- una propuesta clave del marxismo clásico, definida por -- Wright Mills en los siguientes términos: "La base económica de una sociedad determina su estructura social en su -- conjunto, así como la psicología de las personas dentro de ella...Las instituciones políticas, religiosas y legales, -- así como las ideas, las imágenes y las ideologías por medio de las cuales los hombres comprenden el mundo en que -- viven, su lugar en él y su propio ser, son reflejos de la base económica de la sociedad". (4) Más específicamente re

(4) MILLS, Wright, "Los Marxistas", Editorial ERA, 4a. edición, México, 1976, p. 68 (Subrayado de R.O.R.)

ferida esta propuesta a la esfera del Derecho, el marxismo mecanicista se pronuncia en la siguiente forma: "Además de las relaciones políticas, en la sociedad existen también relaciones jurídicas reguladas por el Derecho. Derecho es el conjunto de normas y reglas de conducta obligatorias a los hombres en la sociedad. Estas normas están expresadas en las respectivas leyes jurídicas que el Estado salvaguarda con todos sus numerosos instrumentos de coacción y educación...Igual (que) en la política, el Derecho surgió con las aspiraciones de las clases y el Estado. Es la voluntad de la clase dominante erigida en ley, y defiende sus intereses políticos y económicos...Sólo el Derecho socialista expresa los intereses de las masas trabajadoras y es un Derecho auténticamente popular". (5) En el mismo sentido se pronuncia un Diccionario Institucional: "El Derecho y las relaciones jurídicas no son más que el reflejo de las condiciones económicas de la sociedad, y no pueden ser deducidos de sí mismos ni del desarrollo del espíritu humano". (6) Es decir, el marxismo mecanicista condena al Derecho a ser un simple reflejo de la base económica de la sociedad, de manera que para interpretarlo o entenderlo, basta con describir los factores centrales de la base económica, del mo

(5) AFANASIEV, V. G., "Fundamentos de los Conocimientos Filosóficos", Editorial El Caballito, 1a. edición, México, 1973, pp. 406 y 407

(6) ROSENAL, M. e IUDIN, P., "Diccionario Filosófico Abreviado", Editorial Quinto Sol, 1a. edición, México, 1978, p. 122 (Subrayado de R.O.R.)

do de producción; esto es, de las relaciones de producción y del desarrollo de las fuerzas productivas. Además, todo Derecho, salvo el "derecho socialista", consagra el dominio de una clase sobre otra, y asegura los privilegios de la clase dominante. Este enfoque mecanicista nos conduciría a muy equivocadas conclusiones si lo aplicáramos al tema central de este trabajo, por obvias razones que resulta ocioso consignar. Por el momento sólo queremos destacar el aspecto "reflejo" que el marxismo vulgar le atribuye a los fenómenos jurídicos y políticos, sobre lo cual nos volveremos a detener más adelante.

Debemos apuntar que la preocupación intelectual por dilucidar el rol que los elementos culturales e ideológicos juegan en el proceso de la historia, estuvo presente siempre en el quehacer de los dos fundadores del Socialismo Científico. Conocidas son, al respecto, las cartas enviadas por Engels, después de la muerte de Marx, a varios pensadores europeos. Así, la turnada a Mehring en 1894, sostiene que "...una vez que un elemento histórico ha sido traído al mundo por otros elementos, en última instancia por hechos económicos, reactúa también a su vez y puede reaccionar sobre su medio e incluso sobre sus propias causas". (7) O la dirigida a Starkburg en el mismo año:

(7) MARX, Karl, y ENGELS, Federico, "Correspondencia", Ediciones de Cultura Popular, 2a. edición, México, 1977, p. 634 (Subrayado de R.O.R.)

"...El desenvolvimiento político, jurídico, filosófico, religioso, literario, artístico, etc., se basa sobre el desarrollo económico. Pero interactúan entre sí y reaccionan también sobre la base económica...De modo que no es que, como imaginan algunos por comodidad, la situación económica produzca un efecto automático". (8) Entendido el marxismo como un método o modelo de análisis, el debate se ha centrado en la relación base económica-superestructura, y pasa por los conceptos de "reflejo" versus "reacción", en torno a los cuales, y de acuerdo a las corrientes de pensamiento, se han articulado diversas categorías de análisis. Y tal debate ha estado presente desde los tiempos del propio Marx (su crítica a Feuerbach, por ejemplo) hasta nuestros días. Sin embargo, consideramos que en las tres últimas décadas, a partir de la de los sesenta, ha culminado la polémica al interior de los "diversos marxismos" con la difusión y entendimiento de las obras filosóficas del joven Marx (vgr. "Marx y su Concepto del Hombre", de Erich Fromm) pero, principalmente, por el rescate y enriquecimiento del concepto Formación Económico-Social (FES) como categoría central de análisis que subyace en toda la obra de Marx y Engels, y que el primero explicitó en "Introducción General a la Crítica de la Economía Política. 1857", más -

(8) Idem., p. 641

conocida como "Introducción 1857", considerada por muchos-marxólogos como el verdadero "discurso del método" de Marx. No ignoramos la larga controversia suscitada por dicha obra en el campo de las corrientes marxistas, la evidente ausencia de consenso en su interpretación y lectura e, incluso, las variaciones en su texto que han ofrecido las diversas ediciones a partir de su primera publicación en 1903, incluidas las ediciones mexicanas (véanse, por ejemplo, las variaciones entre la 14a. edición y las tres posteriores - con "nueva traducción", presentadas por Siglo XXI Editores). Aunque la decisión de asumir el concepto central de Formación Económico-Social como marco metodológico de la presente tesis, se ha tomado siguiendo la recuperación y enriquecimiento que de tal concepto ha hecho una corriente del pensamiento marxista francés, expresada a través del Centre D'Etudes et Recherches Marxistes y, especialmente, la realizada por la llamada Escuela Italiana, en la cual situamos a Lucio Colletti, Umberto Cerroni, Emilio Sereni y César Luporini, entre otros, y tomando de éste último una visión de síntesis del concepto (de su obra "Marx según Marx") en cuanto se trata de: a) un modelo teórico abstracto; b) que cumple una función esencialmente interpretativa; c) que siempre recae sobre hechos o procesos concretos; d) que -- utiliza la visión de periodización histórica para validar-

el análisis y que, e) el modelo se constituye en la oposición entre leyes generales de la producción y las leyes -- específicas que operan sobre la totalidad de una formación económico-social, con la capacidad de estas últimas para - modificar las primeras, y de reaccionar sobre aquellas.

Definición e Importancia del Tema.- Como un primer acercamiento a la definición y precisión del tema, partiremos del concepto directo de Municipio asentado en el Diccionario - de la Lengua Española, de la Real Academia, como el "conjunto de habitantes, de un mismo término jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales por un ayuntamiento"; y desde ya recordar que su concepto es sinónimo de Comuna, como Ayuntamiento lo es de Concejo Municipal o Concejo Comunal. El análisis de la definición transcrita, nos permite identificar los principales elementos que concurren a formar - el Municipio:

- a) Población ("conjunto de habitantes").
- b) Territorio determinado ("un mismo término jurisdiccional")
- c) Relación de vecindad o domicilio ("intereses vecinales")
- d) Gobierno local ("intereses vecinales regidos por un Ayuntamiento").

Si bien es cierto que respecto de los tres

primeros elementos -población, territorio y vecindad- hay consenso doctrinario e histórico; respecto del cuarto elemento, Gobierno local, han habido disparidades en el desarrollo histórico y en la doctrina, mismas que recaen especialmente en los procedimientos para originar dicho Gobierno local, así como en las responsabilidades, funciones y -recursos que éste debe tener; aspectos que tocaremos en --posteriores capítulos.

También en referencia al cuarto elemento, es necesario señalar que al hablar de "gobierno local" se está suponiendo la existencia de un gobierno nacional, en la cual aquél está subsumido; y que, en términos generales, el Municipio es una célula local básica del Estado Nacional.

La importancia histórica del Municipio, -queda definida por su indisoluble ligazón con el esfuerzo del hombre por darse una organización social que le permita su preservación y expansión, como especie viva y como -grupo social, de tal manera que ha sido el eslabón orgánico más visible entre la barbarie y la civilización contemporánea. Federico Engels sostuvo que "...el municipio rural, con posesión comunitaria de la tierra, fue la forma -más primitiva de organización social". (9) Y es del mayor-

(9) MARX, Karl, y ENGELS, Federico, "Obras Escogidas", Editorial Progreso, 1a. edición, U.R.S.S., 1977, p. 162

interés observar cómo esta entidad socio-política atraviesa todas las edades históricas conservando los factores -- principales que la individualizan, desde la civilización -- mesopotámica, egipcia, griega o romana, hasta pasar por la Edad Media y continuar presente en la base de las estructuras de los Estados Modernos. "...Cada Municipio es base de la división territorial y de la propia organización política y administrativa de Estados o Provincias...en él se verifican las funciones vitales del gran cuerpo nacional, -- que aparece como una gran asociación de asociaciones locales". (10) De ahí que Manuel Escudé llegue a afirmar que -- "la asociación inmediata a la familia, es el Municipio, -- considerado siempre como base del edificio social". (11)

Continuando en el propósito de hacer resaltar la importancia histórica del Municipio, apuntaremos algunos grandes acontecimientos del proceso mexicano, en sucesión cronológica, que han tenido como escenario o punto de referencia al Municipio:

- El 22 de Abril de 1519, se establece en México el primer Ayuntamiento por Hernán Cortés en "La Villa Rica de la Vera Cruz" siguiendo el modelo europeo. Di-

(10) OCHOA CAMPOS, Moisés, "El Municipio. Su Evolución Institucional", Editado por BANOBRAS, 1a. edición, México, 1981, p. 10

(11) Idem., p. 11

cho Ayuntamiento le otorgó los títulos políticos con los que emprendió la conquista, esto es, los de Justicia Mayor y Capitán General, a falta de atribuciones conferidas por el Rey de España. Los historiadores coinciden en ver este hecho como una demostración de la fuerza política que el Municipio había adquirido en España, principal centro hegemónico de la época, precisamente como para justificar legitimaciones de poder político. Por lo mismo, en la medida que fue conquistando y fundando poblaciones, fue estableciendo los respectivos Ayuntamientos. (12)

- En 1808, Francisco Primo de Verdad, Síndico del Ayuntamiento de la Ciudad de México, propuso la convocatoria de todos los Ayuntamientos de la Nueva España para formar un Gobierno Provisional, ante la invasión francesa sobre el territorio español, lo que estaba revelando el prestigio político alcanzado por los gobiernos locales en la Nueva España, entre otras cosas porque los criollos habían logrado puestos de regidores, convirtiéndolos en los primeros focos de lucha contra el Imperio Español. Posteriormente, "al consumarse la Independencia, el pueblo vio en la libertad de los Ayuntamientos una forma de garantizar los derechos políticos y defender los intereses loca

(12) Cfr.- RIVA PALACIO, Vicente, "México a Través de los Siglos", Editorial Cumbre, 17a. edición, México, 1981, Tomo II, pp. 363 y siguientes.

les" (13), confirmando la importancia del Municipio como embrión y base de la organización social y del poder político.

- En 1917, el Constituyente Revolucionario de Querétaro consagró, en el artículo 115 de la Constitución que aprobó, el principio del Municipio Libre, al mismo tiempo que declaraba que éste era la diferencia más importante y, por tanto, la gran novedad respecto de la Constitución de 1857.

La importancia mundial del Municipio puede establecerse, también, con la reflexión sobre dos acontecimientos claves en la historia de Occidente:

- La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, documento pragmático que informa el espíritu de las modernas democracias de Occidente, tuvo "su antecedente directo en los "fueros" y "castas" municipales de España, Inglaterra, Francia y otros países".(14)

(13) ALVAREZ, José R., "Enciclopedia de México", Editorial-Enciclopedia de México, S.A., 4a. edición, México, -- 1978, pp. 1031 y siguientes.

(14) Enciclopedia de Relaciones Internacionales y Naciones Unidas, Editorial F.C.E., 1a. edición, España, 1976, - p. 413 y OCHOA CAMPOS, Moisés, ob. cit., p. 11

- La Comuna de París, cuyo gobierno local había sido electo el 26 de marzo de 1871, y que permaneció en funciones hasta su derrota militar a fines de mayo del mismo año, es el primer antecedente histórico, el primer ensayo general de lo que en el siglo XX se ha convertido en un modelo alternativo del sistema capitalista y de las democracias al estilo europeo; esto es, el modelo socialista de economía y forma política. (15)

Creemos que en las páginas que han ido conformando este párrafo, se ha esbozado suficientemente el concepto del Municipio y su importancia histórica, cumpliendo con la finalidad de mostrar el marco que ciñe el tema de la presente tesis; es decir, las reformas al artículo 115 constitucional se dan al interior de lo que es la Institución Municipio.

Con el propósito de centrar y definir los temas principales que serán objeto de desarrollo y análisis en los capítulos que siguen, se agrupan a continuación las materias nuevas, introducidas por las reformas y adiciones al artículo 115 constitucional.

(15)Cfr.- BEER, Max, "Historia General del Socialismo y de las Luchas Sociales", Editorial P. MARQUEZ, 1a. edición, México, 1940, Tomo II, pp. 211 y siguientes.

1. Uniformidad en rango constitucional de los procedimientos para la suspensión, desaparición o revocación de Ayuntamientos, y revocación del mandato de alguno de sus miembros.

2. Dotación de facultades legislativas a los Ayuntamientos en cuestiones de policía y buen gobierno, y en materia administrativa en general.

3. Se precisan los servicios públicos mínimos que los Municipios deben prestar bajo su responsabilidad, o bien con los apoyos de los Gobiernos de los Estados.

4. Se establece el principio de colaboración entre los Municipios de un mismo Estado, para la prestación de los servicios de su responsabilidad.

5. Se estipulan, bajo el marco de la libre administración de su hacienda, las percepciones financieras a que tienen derecho en el ámbito de su jurisdicción.

6. Se precisa el campo de competencia municipal en lo relacionado con el desarrollo urbano.

7. Se establecen las bases para la realización de convenios entre la Federación y los Estados, y - entre éstos y los Municipios, tendientes a la asunción del ejercicio de funciones.

El análisis de los temas identificados, - de acuerdo al marco metodológico desarrollado precedentemente, se hará realizando los siguientes pasos:

a) Una primera aproximación bajo los lineamientos del método jurídico puro, esto es, se analizará el contenido y congruencia de las reformas en relación al marco jurídico estricto en el cual se realizan.

b) Una segunda aproximación bajo los lineamientos del método histórico, intentando establecer los acontecimientos y aspiraciones que determinaron el surgimiento de las reformas.

c) Se intentará cerrar el estudio mediante las orientaciones metodológicas emanadas del concepto - Formación Económico-Social como categoría central analítica, tratando de identificar las líneas de interacción entre el desarrollo económico y la superestructura jurídica y política, concebidas como un todo.

C A P I T U L O I

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO EN MEXICO.

- El Municipio en la Colonia.

- El Municipio en el Siglo XIX.

- El Municipio al Inicio del Siglo XX.

- El Municipio y la Revolución.

El Municipio en la Colonia.

Durante la Colonia, esto es el período -- histórico que se extiende desde comienzos del Siglo XVI, -- hasta principios del Siglo XIX; México, Nueva España de -- entonces, era una posesión americana del Imperio Español.-- En esa condición, el esquema o estructura formal del poder político era el siguiente; en la Metrópoli funcionaba el -- aparato central del poder encargado del gobierno real de -- todas las Indias: el Rey y el Consejo de Indias; siendo -- éste último un organismo colegiado con atribuciones para -- legislar, administrar y hacer justicia de última instancia en relación a los problemas, asuntos y negocios propios de las posesiones americanas. El Consejo se integraba con -- miembros designados por el propio Rey, y todos sus acuer-- dos debían ser validados por el mismo Monarca; es decir, -- se trataba de un órgano de poder originado en la voluntad de la Corona Real. En Nueva España, de la misma manera, -- existía un poder central con jurisdicción sobre todo su te-- rritorio, compuesto por el Virrey (designado naturalmente por el Rey, de quien era su virtual alter ego en los terri-- torios de ultramar) y la Real Audiencia, que también era -- un organismo colegiado con funciones principalmente judi--

ciales y estaba presidido por el mismo Virrey. "En los distritos o jurisdicciones de justicia había alcaldes mayores y corregidores, como jueces y autoridades distritales; y, - bajo éstas, localmente, en villas y ciudades de españoles, y pueblos de indios, estaban los cabildos". (16) Corresponde dejar establecido, que el modelo de gobierno implantado por el Imperio Español distinguió entre "pueblos de indios" y "pueblos de españoles", regidos por legislaciones distintas que en el fondo buscaban la asimilación de los indígenas a la ideología cristiana, así como el sometimiento pacífico al poder español. A este intento obedeció la creación de los cabildos en los pueblos de indios, siguiendo el modelo del gobierno municipal español. En las regiones densamente pobladas y primeramente ocupadas por los españoles, se aconsejó que se respetaran los lugares y preeminencias de los señores tradicionales, procurando que fueran del grupo de los Caciques y Principales, de donde se eligieran anualmente los gobernadores, alcaldes, regidores, alguaciles y demás dignidades de las repúblicas o pueblos. El fin era transformar, sin destruir, el orden existente. - (17) Por lo mismo, las normas encargadas de reglamentar la

(16) COLEGIO DE MEXICO, "Historia General de México" Tomo I, Editorial F.C.E., 3a. edición, México, 1981, p. 454 - (Sub-rayado de R.O.R.)

(17) Idem., p. 438

vida social y política de los pueblos indígenas, fueron mucho más precisas y abundantes que las destinadas a los "pueblos españoles", los que estaban regidos, más bien, por la legislación general del Reino de Castilla, y no por disposiciones específicas contenidas en las Leyes de Indias, como era el caso de los pueblos indígenas.

En términos generales, las funciones del Cabildo colonial eran las siguientes:

- 1.- El cuidado de las obras públicas, puentes y caminos.
- 2.- La vigilancia de los mercados, ventas y mesones.
- 3.- El cuidado del disfrute común de pastos y montes.
- 4.- El corte y plantación de árboles.
- 5.- El remate de los derechos de vender carne y pan.
- 6.- La formación de sus ordenanzas, que debían ser aprobadas por el Virrey.
- 7.- El repartimiento de vecindades, caballerías y peonías.
- 8.- La administración del Municipio e inspección de cárceles, hospitales y cementerios.

9.- La atención de los servicios públicos: policía, agua potable, alumbrado y pavimento". (18)

Los bienes propios y comunes constituían el patrimonio municipal, en los cuales se apoyaban para el desarrollo de sus funciones. En relación a sus ingresos, -- estos se generaban en los bienes propios y en los que constituían los "arbitrios", o impuestos coloniales, y que consistían en sisas, derramas, contribuciones y concesiones; -- siendo las dos últimas instituciones impositivas semejantes a las actuales, y las sisas una modalidad de impuesto aplicado a los comestibles, con rebaja de medidas; las derramas eran contribuciones extraordinarias para solventar gastos eventuales o imprevistos.

De acuerdo a la obra "Los Cabildos Seculares en la América Española", de Constantino Bayle, los funcionarios de los cabildos coloniales, y los cargos que de ellos dependían, eran los siguientes:

En general, el Ayuntamiento estaba presidido por el Corregidor, y lo componían dos Alcaldes Ordinarios y un número variable de Regidores (entre seis y doce) que -

(18) OCHOA CAMPOS, Moisés, ob. cit., p. 137

debían ser electos entre los habitantes del Municipio. Se debe anotar que a mediados del siglo XVI, bajo el reinado de Felipe II, los cargos municipales se empezaron a vender de manera abierta y, posteriormente, el número de alcaldes se redujo a uno. Además, el Ayuntamiento contaba con un Alférez Real, un Procurador General, un Alguacil Mayor, un Síndico, un Fiel Ejecutor, Escribano, Depositario y Corregidores de Lonja. Bajo estos títulos debían desempeñarse las siguientes funciones:

- Alcalde Ordinario: integrar el Cabildo; jurisdicción ordinaria civil y criminal en primera instancia; fijar precios a los artículos alimenticios y bebidas.
- Regidor: integrar el Cabildo; desempeñar interinamente la alcaldía por ausencia del titular; atribuciones de policía de abastos; intervención en las obras públicas; inspección de cárceles y actos militares.
- Alférez Real: integrar el Cabildo con voz y voto; derecho preferencial para sustituir al Alcalde dentro y fuera del Cabildo.
- Procurador: asesoría y defensa de las ciudades, villas-

y poblaciones en sus negocios y conflictos con las diversas instancias de autoridades. Eran designadas por votación de los Regidores.

- Fiel Ejecutor: intervención en todas las gestiones que tenían que ver con la policía de abastos. El cargo se proveía por venta en pública subasta.
- Alguacil Mayor: dirigir la aprehensión sobre quienes recayere tal orden, y hacer ejecutar los mandamientos de las autoridades principales; perseguir, en general, a los responsables de faltas públicas. Eran nombrados por las autoridades ejecutivas principales, o su cargo se licitaba en pública almoneda (venta del cargo con sucesivas propuestas).
- Escribano: llevar los libros de actas, acuerdos y depósitos. Se proveía el cargo por venta en pública subasta.
- Depositario: responsable de la custodia y seguridad de todo depósito que se hacía en razón de alguna función propia del Cabildo. Los nombraba el Ayuntamiento mediante subasta pública.

- Corregidor de Lonja: eran ministros de fé, respecto de los contratos que autorizaban. Elegidos por el Cabildo.

Las Leyes de Indias exigían que en los pueblos seducidos, en los municipios indígenas, se nombrasen alcaldes y regidores indios.

Los primeros gobiernos comunales de la ciudad de México se compusieron de un Alcalde Mayor, dos Alcaldes Comunes y ocho Regidores (luego éstos se elevaron a doce y posteriormente se redujeron a siete). Desde la segunda mitad del siglo XVI, el Ayuntamiento de dicha ciudad se compuso de 15 personas designadas a perpetuidad, y que habían comprado sus puestos; este cuerpo elegía dos Alcaldes, cinco Ediles y un Síndico.

Las ciudades capitales de provincia en la Nueva España tenían un Alcalde Mayor, o Corregidor, que representaba al poder central. Las villas y poblados tenían un Alcalde Ordinario, cuatro Regidores y un Alguacil.

Para cerrar la semblanza de lo que fue el Cabildo Colonial, se debe mencionar que normalmente -

sesionaba en su forma "cerrada"; o sea, con los titulares del Concejo Municipal. Mas también se registra su funcionamiento en la forma "abierta", que consistía en citar a todos los habitantes del Municipio mediante campanas tañidas, o publicaciones leídas en alta voz en lugares públicos (pregones) para tratar y pronunciarse sobre problemas comunes de máxima importancia. No tienen reglamentación específica en las Leyes de Indias (estas se refieren al Cabildo en una sola oportunidad), pero pasó a América como uso político semejante al empleado en España, particularmente en Castilla, y cobró especial importancia en los albores de la Independencia Americana.

Una modalidad del Cabildo Abierto consistió en los llamados "minoritarios", o Asamblea de Notables, caracterizado porque se citaba personalmente, no en forma pública, a un determinado número de vecinos prominentes. (19)

Precedentemente se ha entregado un esquema orgánico y funcional del Municipio durante la Colonia; pero su funcionamiento en la realidad tuvo otras características que ahora se apuntan.

(19) Cfr.- (Datos resumidos de) BAYLE, Constantino, "Los Cabildos Seculares en la América Española", Editado por BANOBRAS, 1a. edición, México, 1980; y OCHOA -- CAMPOS, Moisés, ob. cit.; RIVA PALACIO, Vicente, ob. cit.; Colegio de México, ob. cit.

La primera precisión que debe subrayarse es que Nueva España fue considerada, de hecho y en doctrina, como un territorio incorporado por accesión a la Corona de Castilla, y ésto explica el verticalismo de las decisiones políticas emanadas, generadas o validadas por la voluntad del Rey, y la exclusión práctica de todo asomo de autodeterminación en el ejercicio del poder político, por parte de las autoridades de Nueva España. A esto hay que agregar la existencia del "Regio Vicariato", concedido a los Reyes Católicos por el Papa, mediante el cual tales Reyes ejercían en las "Indias" plena potestad canónica, en nombre y representación del Papa; este factor, indudablemente, contribuyó a consolidar el poder de la Corona, al excluir la posibilidad de que se desarrollara la Iglesia como un poder de equilibrio frente al poder de la Monarquía.

La estructura del gobierno comunal sufrió un severo proceso de corrupción y, por lo tanto, de descomposición en la naturaleza democrática que las normas legales y órdenes políticas intentaron asignarle. En cuanto a lo que se ha llamado "pueblo de indios", el hecho central que generó la descomposición estuvo determinado por el carácter de vencidos y conquistados de los -

indígenas, y la posición de vencedores y conquistadores de los habitantes de España; "...encomenderos, corregidores, alcaldes mayores y otras autoridades abusaron de -- los indios sometidos y en proceso de cristianización... Las autoridades tradicionales fueron desplazadas en muchos pueblos por advenedizos, ya macehuales o gente del común, ya por otros principales que se prestaban a los manejos de los encomenderos y alcaldes mayores, eclesiásticos y otras personas interesadas en domeñar a los pueblos para aprovecharlos en sus granjerías y negocios". - (20) Esta situación de injusticia y corrupción era difícil o imposible de corregir, dado el poder absoluto centralizado por la Corona, que lo hacía virtualmente inaccesible a la vastedad de las comunidades y pueblos indígenas.

Este proceso de corrupción significó la pérdida de las estructuras del poder político en los pueblos indígenas, y la paulatina diseminación de las líneas hereditarias de linaje; imponiéndose un empobrecimiento progresivo de los indios, con pérdida, además de poder político, de tierras, riquezas y prestigio, en favor de españoles, mestizos y otros extraños a la comuni-

(20) COLEGIO DE MEXICO, ob. cit., p. 438

dad nativa.

En cuanto a los "pueblos de españoles", - estos también sufrieron un proceso de corrupción y descomposición en las estructuras de sus gobiernos municipales, principalmente por la "venta" de los cargos, lo que determinó la prevalencia clara del poder económico sobre los "Méritos", que era el espíritu formal de las disposiciones legales. Estas "plutocracias locales", eran amparadas y favorecidas por los funcionarios de la Corona que actuaban a nivel regional.

En resumen, las normas legales referidas al gobierno local de los pueblos, intentaban mantener -- prácticas democráticas en el ejercicio de los poderes políticos locales, respetando las estructuras de poder propias de los indígenas y promoviendo las razones de mérito en los pueblos españoles. Sin embargo, el espíritu de la ley fue manifiestamente violado por un proceso de corrupción que afectó a pueblos indígenas y españoles; imposibilitando la corrección de este proceso, la naturaleza absolutista y centralizadora del poder asentado en la Corona.

El Municipio en el Siglo XIX.

La particularidad de los gobiernos municipales a comienzos del siglo XIX, y en los años subsecuentes, tanto en Latinoamérica como en México, está marcada por su comportamiento ante el proceso continental de la Independencia y, posteriormente, al rol desempeñado en la consolidación de los Estados independientes.

Como es sabido, los diversos gobiernos municipales de Hispanoamérica jugaron un papel decisivo como cabeza institucional del movimiento que, en definitiva, significó su liberación del imperio español. En efecto, y con motivo de la invasión francesa a España y el derrocamiento de su monarquía, se precipitó el movimiento independentista en las posesiones americanas de la Corona de Castilla; la rebelión criolla se refugió institucionalmente en la validez política de los Gobiernos Comunales (Cabildos o Ayuntamientos) principalmente de las ciudades capitales de los Virreinos y Capitanías Generales, a través de los cuales, especialmente en reuniones de Cabildo Abierto, desconocieron al gobierno napoleónico impuesto por la invasión, y declararon fidelidad a Fernando VII, quien había abdicado por la pre-

sión de las armas francesas. Naturalmente, la fidelidad al monarca depuesto era un paso táctico dado por los criollos más radicales, a fin de ganarse a los sectores vacilantes para la causa de la Independencia. Además de desconocer a José Bonaparte como soberano de las posesiones españolas, los Cabildos hispanoamericanos empezaron a establecer Juntas de Gobierno autónomas de España, dando comienzo a la Revolución de la Independencia de Hispanoamérica. Así, en Julio de 1808, Francisco Primo de Verdad y Ramos, Síndico del Ayuntamiento de la ciudad de México, convoca a éste y proclama los derechos de la Nación Mexicana para asumir su propia soberanía, convirtiéndose en un precursor de la independencia de nuestro país. En Septiembre del mismo año, un Cabildo Abierto de la municipalidad de Montevideo, designa y constituye una Junta de Gobierno autónoma de todo poder exterior.

Entre 1808 y 1811, situaciones similares a las recién descritas, protagonizadas por los Cabildos-respectivos, se producen sucesivamente en Santiago de Chile, en Caracas, en La Paz, en Quito, en Santa Fé y Bogotá, en Asunción, en Granada de Nicaragua, en Buenos Aires y Guayaquil.

En México, la renuncia de la Corona Española en favor de Napoleón, quien nombró Rey a su hermano José y "...heredero de la revolución francesa y representante de aquellos principios que por espacio de veinte años fueron anatemizados con tanta constancia por los sostenedores de la dominación española, produjeron un estupor profundo en todas las clases de la sociedad. Los españoles lamentaban la situación angustiosa de su patria y temían las consecuencias que tal estado de cosas pudiera suscitar, tarde o temprano, en la colonia; el elemento oficial, aturdido por aquella serie de desastres, consideraba acéfala la monarquía, y en los primeros momentos no acertaba a adoptar una resolución determinada; los americanos o criollos, viendo dislocada la máquina del gobierno de su metrópoli, rotas y esparcidas las piezas que la componían; Napoleón con su poder incontrastable dominando en España; triunfantes en cierto modo los principios revolucionarios con la caída de la vieja dinastía borbónica; consternados los peninsulares y preso el Virrey de intensa agitación, comprendieron que se aproximaba la hora de intentar la independencia y que debían aperebirse a la consecución de sus justísimos propósitos". (21) Ante esta situación "...agitábanse los --

(21) RIVA PALACIO, Vicente, ob. cit., Tomo V, p. 39

ánimos en el ayuntamiento de México, corporación que tenía apariencias de autoridad popular y pretensiones, entonces nacidas, de representar, siquiera supletoriamente, a toda Nueva España por ser la municipalidad de la capital. Eran, por otra parte, tales ideas la consecuencia - del principio de soberanía popular proclamado por la revolución, (la francesa) aceptado por la España misma en su tremenda crisis, pues ya se sabía que a falta de autoridades legítimas, erigía juntas en todas sus provincias, y acogido en la colonia con entusiasmo por los hombres - de avanzados propósitos. Acéfala la monarquía, preso y - violentado el soberano legítimo, pues se adoptó esta ficción para cubrir la menguada flaqueza de Fernando VII, - por los unos, como símbolo del derecho de dominación, y - por los partidarios de la independencia como pretexto -- para mejor ocultar sus verdaderas tendencias; acéfalo el reino, repetimos, se creyó por estos últimos llegado el caso de ocurrir al pueblo como fuente del poder y la autoridad, aunque velando sus miras con una ardorosa adhesión a la causa de la monarquía". (22) En este proceso - sobresale, además del ya citado síndico Primo de Verdad, el licenciado y regidor Azcárate, quien junto al anterior, tenían la reputación de ser los hombres más ilus--

(22) Idem., p. 40 (Subrayado de R.O.R.)

trados de la ciudad, y con mayor versación en materia política. Con el impulso principal de ambos, la Municipalidad de la Ciudad de México, compuesta de cinco Regidores Perpetuos que nombraban cada año dos Alcaldes, y seis Regidores cada dos años, incluido el Síndico, se convirtió en el foco central de las actividades destinadas al establecimiento de un gobierno nacional soberano.

Una de las actividades que debe subrayarse, y en la cual cumplieron una responsabilidad básica - los dos personajes mencionados, la constituyó la representación que el Ayuntamiento de la Ciudad de México formuló al Virrey José de Iturrigaray, en Julio de 1808. En tal documento, los Ediles y funcionarios firmantes sostienen la nulidad del acto de abdicación de Fernando VII, - por cuanto que la voluntad o consentimiento para ella -- había sido arrancada por la fuerza, para agregar que, a falta de herederos legítimos al trono por la renuncia de toda la familia real, la soberanía residía en el reino mismo y en las diversas clases que la componían, particularmente en los Tribunales Superiores y Corporaciones que representaban la voz del pueblo, o voz pública, los cuales deberían conservar esa misma soberanía para restituirla al legítimo Monarca, cuando cesaren las presiones

y causas de su impedimento. Consecuentemente, el reino seguiría regido por las leyes ya establecidas; lo que -- significaba que la Nueva España debía ser gobernada desde Ciudad de México, como metrópoli y cabeza de ella, -- manteniendo los derechos de la Casa de Borbón; que el Virrey continuara como Gobernador y Capitán General, --sin entregar el mando a ninguna nación-- cargo y responsabilidad validados bajo juramento ante el Ayuntamiento de la Ciudad y los Tribunales Superiores. Mismo juramento que debían prestar las autoridades eclesiásticas, civiles y militares. Mediante tal representación el Cabildo estaba, una vez más, en la historia y en su condición de representante de la voz pública, asumiendo la facultad de validar el poder político. Es interesante destacar que los miembros del Acuerdo Real, compuesto casi exclusivamente de españoles, organismo al cual el Virrey consultó la representación del Ayuntamiento, se opuso severamente a su contenido, especialmente porque el Cabildo se arrogaba -- la facultad de validar la legitimidad de las autoridades. En estas circunstancias, las ciudades y pueblos de la -- Nueva España acusan los efectos de la conmoción política central, y empiezan a vivir un proceso de inquietud y -- agitación que se refugia institucionalmente en sus res--

pectivos Ayuntamientos. En el mismo mes de Julio, las -- corporaciones municipales de Veracruz y Querétaro, y luego la de Jalapa, adoptaron pronunciamientos similares al documento emitido por la corporación edilicia capitalina; lo que aumentó las sospechas del grupo español, en cuanto a verse enfrentado a un verdadero proceso de independencia, y que calificaran a los criollos de "partido americano". Así, a través del trabajo político que se centra en los gobiernos municipales de la Nueva España, empiezan a tomar cuerpo las tendencias que habrían de combatir en torno a la Guerra de la Independencia.

La importancia de los Ayuntamientos en el proceso de la Independencia queda de manifiesto, además de lo ya explicado, en el hecho de que el "partido de los españoles", sospechaba "que el Ayuntamiento aspiraba a la Independencia, y los criollos suponían que la Audiencia deseaba mantener la subordinación a España, -- aun sometida a Napoleón". (23) Es decir, los propios españoles reconocían en el Ayuntamiento de la Ciudad de México, la cabeza institucional del movimiento que llegaría a cristalizar en la independencia del país.

(23) ALVAREZ, José R., ob. cit., Tomo VII, p. 342

Debe recordarse que el 15 de Septiembre de 1808, fue derrocado el Virrey Iturrigaray a través de un golpe encabezado por los comerciantes españoles más ricos, en complicidad con la Guardia del Palacio, al tener el convencimiento de que el Virrey era adicto a los afanes independentistas del Ayuntamiento de la ciudad. Además de enviar a prisión a Iturrigaray y a sus hijos, fueron detenidos, entre otros, Francisco Primo de Verdad, Juan Francisco Azcárate y Fray Melchor de Talamantes. -- Verdad y Talamantes murieron en prisión.

La importancia de Talamantes en el tema que nos ocupa, radica en que se le ha reconocido, junto a Verdad y Azcárate, la dirección intelectual del movimiento y quien más enfatizó en la importancia política de los Ayuntamientos como depositarios de la soberanía nacional. En efecto, Talamantes sostuvo la posición de que era innecesario elegir diputados a un Congreso Nacional —de lo cual era partidario el Virrey Iturrigaray— para asumir la dirección del país, por cuanto los Ediles de los Ayuntamientos eran los verdaderos y legítimos representantes del pueblo; bastando, entonces, que los delegados de los Ayuntamientos se constituyesen en un Congreso Nacional Americano, el que debía ejercer todos los dere-

chos propios de la soberanía. Con tal propósito, formuló un programa concreto a fin de legitimar un gobierno soberano.

En México se le puso término a la dominación española con el Tratado de Córdoba suscrito el 24 de Julio de 1821; texto que fue discutido el 30 de Agosto del mismo año, en un Cabildo Abierto de la Ciudad de México, en su modalidad minoritaria (principales autoridades y vecinos prominentes).

Por último, debe subrayarse que la Junta Provisional Gubernativa, instalada el 28 de Septiembre de 1821, cuyo primer acto fue decretar el "Acta de Independencia del Imperio Mexicano", estuvo compuesta de 38 miembros, de los cuales tres pertenecían al Ayuntamiento de la Capital: Juan Francisco Azcárate, Francisco Manuel Sánchez de Tagle y José Manuel Velázquez de la Cadena.

El Municipio al Inicio del Siglo XX.

Quizás el hecho más significativo que dominó en el siglo XIX, en relación a los gobiernos comuna

les, fue la introducción en México de los llamados "Jefes-Políticos", bajo el amparo de la Constitución de Cádiz, jurada en Nueva España el 30 de Septiembre de 1812. El sistema de Jefes Políticos consistía en que el poder central de signaba a un funcionario para que se encargara de presidir el gobierno de cada Municipio. Designación que aprovecha--ban para someter la voluntad del Ayuntamiento. Esta práctica política subsistió más allá de la consumación de la Independencia, bajo el nombre de Prefectos Políticos. Proceso que se desarrolló contrariando el sentir popular que, como lo hemos dicho antes, vio en los Municipios la institucionalidad adecuada para defender los derechos políticos y los intereses locales.

A pesar de que algunos autores (Moisés -- Ochoa Campos, por ejemplo) sostienen que el Plan de Iguala reconoció la existencia de los Ayuntamientos, el análisis de sus textos nos lleva a la conclusión de que no hay recognocimiento expreso ni implícito a su existencia, mucho menos a su autoridad. Posteriormente, la Constitución de -- 1824 omitió toda disposición sobre el régimen municipal, - circunstancia que parece muy contradictoria con el papel - sobresaliente que jugaron los gobiernos comunales en el movimiento por la Independencia.

La Constitución de 1836 (llamada la de -- las Siete Leyes) estableció que las autoridades municipales debían ser generadas mediante elecciones; pero la ley del 20 de marzo de 1837 suprimió los Ayuntamientos, creando en su lugar a los Jueces de Paz, quienes eran subordinados de los Prefectos y Subprefectos. En 1845 se volvió al régimen de Ayuntamientos por elección popular.

Mediante el Plan de Arbitrios, de 1848, -- se legisló por primera vez sobre los procedimientos para que los municipios se allegaran fondos.

Al regresar Santa Anna al poder, en 1853, suprimió la mayoría de los Ayuntamientos, dejando subsistentes sólo los pertenecientes a las capitales de los Estados.

La Revolución de Ayutla, desencadenada -- para terminar con el régimen dictatorial de Santa Anna, y que habría de plasmarse jurídicamente en la Constitución de 1857, determinó que se restablecieran los ayuntamientos sobre la base de los principios de Nación Libre e Independiente, organizada en forma representativa y popular.

Bajo los gobiernos liberales, influidos - por la ideología de la Revolución Francesa, los Municipios fueron reemplazados por las Prefecturas bajo el mando de un Prefecto, equivalente al "Jefe político" de la Constitución de Cádiz. Ya en el Imperio de Maximiliano, la división política y administrativa consistió en Departamentos y Distritos; éstos se dividían en municipios, pero - al alcalde lo nombraba el gobierno central. El régimen - dictatorial del general Porfirio Díaz suprimió todo vestigio de autonomía municipal, encargando a los Prefectos los gobiernos locales, quienes al resumir el carácter tiránico del sistema, se convirtieron en los enemigos del pueblo por antonomasia. La Ley de Organización Municipal de 1903, establecía:

"Art. 60. Los Prefectos Políticos serán la primera autoridad política local, en la jurisdicción de sus respectivas municipalidades.

"Art. 61. Los Prefectos serán los jefes de todos los servicios en las municipalidades y estarán subordinados al gobernador del Estado". (24)

(24) OCHOA CAMPOS, Moisés, ob. cit., p. 190

Los ingresos municipales, al término del siglo XIX, consistían en rentas propias, impuestos municipales, asignaciones de impuestos federales, subvenciones del gobierno federal, e ingresos extraordinarios y accidentales; empero, su cuantía no era significativa y estaba, en lo principal, determinada por el gobierno central, lo que a su vez originaba la intrascendencia de las obras municipales. En tiempos del general Díaz, los servicios de agua, mercado y obras públicas, sólo se ejecutaron en muy pocas ciudades estimadas de primer orden. A mayor abundamiento, se debe señalar que en 1903 se suprimieron las funciones administrativas del Ayuntamiento de la Ciudad de México, misma ley que dispuso que los impuestos municipales generados en el D.F., pasasen a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (25) Es decir, el régimen municipal más importante del país estaba sin ingresos reales, y bajo la tutela directa del gobierno central.

El Municipio y la Revolución.

Desde las primeras manifestaciones precursoras de la Revolución Mexicana empieza a estar presente, de manera central, la preocupación por el régimen municipal. Este hecho podemos explicarlo no sólo por el repudio-

(25) Idem., p. 235

generalizado a los "jefes políticos" que tiranizaban los - municipios, sino, además, por la convicción que permaneció (oculta a veces, en forma abierta otras) en el alma popu-- lar, acerca del deber ser de los municipios; esto es, los- enclaves locales para ejercer directamente los derechos po- líticos y defender los intereses de la localidad. En efec- to, debe recordarse que en el Primer Congreso Nacional, or- ganizado por el Partido Liberal el 5 de Febrero de 1901 en San Luis Potosí, al que concurrió Ricardo Flores Magón como Delegado del periódico "Regeneración", se aprobaron 51 re- soluciones que sintetizaron las ideas que prevalecieron en los debates, una de las cuales fue luchar por la autonomía municipal y la libertad de elección. Este Congreso fue an- tecedente directo de lo que llegó a ser el Partido Liberal Mexicano, el que, manteniendo una línea de consecuencia -- con sus orígenes, sostuvo en su Programa, aprobado y difun- dido bajo la presidencia de Ricardo Flores Magón, en Julio de 1906, las siguientes cláusulas: "45. Supresión de los - jefes políticos...46. Reorganización de los Municipios que han sido suprimidos y robustecimiento del poder municipal". (26) Pronto, en 1909, y desde un ángulo político diametra- lmente opuesto al Partido Liberal Mexicano, el Partido Demo- crático, constituido en Enero de dicho año bajo el lidera- to de Benito Juárez Maza, de abierta inspiración porfiris-

(26) CORDOVA, Arnaldo, "La Ideología de la Revolución Mexi- cana", Editorial ERA, 5a. edición, México, 1977, p. 422

ta, sostuvo la libertad municipal como uno de sus postulados fundamentales.

En el "Manifiesto del Partido Democrático" difundido en el citado año de 1909, después de elogiar - - "...la política que con éxito tan completo ha implantado - y desarrollado el C. General Porfirio Díaz..." y de propiciar la mantención de un sistema de paz, de Independencia nacional, de libertad, añadía: "...Para que el pueblo pueda comenzar a vivir en la libertad, y las exigencias primordiales de una democracia naciente pueden ser satisfechas en la medida de los progresos materiales y morales, es preciso que se organice debidamente el Poder Municipal, origen de las libertades públicas, escuela práctica del civismo que, como una celdilla, resume en su vida entera la vida del organismo social". (27) Más aun, en el Programa del Partido Democrático, y precisamente signado con el número I, se establece el siguiente postulado: "I. Vigorización y ensanche del Poder Municipal. El Partido reconoce que la base más firme de la democracia es la organización y desarrollo del régimen municipal, y pide, en consecuencia, que las jefaturas y prefecturas políticas sean suprimidas en toda la República, por ser incompatibles con dicho régimen".(28)

(27) "Manifiestos Políticos", Editorial F.C.E., 1a. edición, México, 1957, Tomo IV, pp. 51 y 52 (Subrayado de R.O.R.)

(28) Idem., p. 55

El llamado Plan de San Luis Potosí, suscrito por Francisco I. Madero en octubre de 1910 como plataforma programática de su candidatura presidencial, sostenía - en su parte introductoria que "Tanto el Poder Legislativo- como el Judicial están completamente supeditados al Ejecutivo; 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; -- pero, de hecho, en México puede decirse que reina constantemente la Ley Marcial..." y más adelante, al proponer puntos concretos para su eventual gobierno, proponía el factor táctico fundamental de su lucha: "4. Además de la Constitución y leyes vigentes, se declara ley suprema de la República el principio de NO REELECCION del Presidente y Vicepresidente de la República, de los Gobernadores de los Estados y de los Presidentes Municipales, mientras se hagan las reformas constitucionales respectivas". (29)

Como se ve, desde las primeras expresiones ideológicas del caudillo intelectual de la Revolución Mexicana, el régimen municipal se empieza a manifestar como una de las cuestiones centrales del poder político en la República.

(29) CORDOVA, Arnaldo, ob. cit., pp. 428 y 431 (Subrayado de R.O.R.)

Los diversos antecedentes entregados, son expresión de la importancia que el concepto y el principio de la libertad municipal tenía para el pueblo y revolucionarios mexicanos, y explican el por qué tal principio fue elevado al rango de disposición constitucional, al momento en que la Revolución Mexicana decide crear su marco jurídico mediante la Constitución de 1917, e incorporar en ella, en su artículo 115, el postulado básico de la libertad municipal, al que el Congreso Constituyente de Querétaro "le dedicara primordial interés y declarara que el establecimiento del Municipio Libre constituía la diferencia más importante y, por tanto, la gran novedad respecto de la Constitución de 1857". (30)

(30) ALVAREZ, José R., ob. cit., Tomo I, p. 517

C A P I T U L O I I

EL ARTICULO 115 ORIGINAL.

- El Municipio en los Debates
de Querétaro.

El Municipio en los Debates de Querétaro.

Don Venustiano Carranza convocó a un Congreso Constituyente para reformar la Constitución de 1857, mediante dos Decretos fechados el 14 y 19 de Septiembre de 1916. Transcurrido un mes se llevaron a cabo las elecciones de los diputados; teniendo lugar la primera reunión de los presuntamente electos el 20 de Noviembre. En sesión posterior fue designado el licenciado Luis Manuel Rojas -- de amplios antecedentes en el proceso revolucionario -- como Presidente del mencionado Congreso; el cual inició sus labores el primero de Diciembre del mismo año, para terminarlas el 31 de Enero de 1917. Finalmente, el 5 de Febrero -- fue proclamada la nueva Carta Magna.

Durante el desarrollo de los trabajos, la Comisión 2a. tuvo a su cargo el conocimiento y dictamen sobre el Título V del Proyecto de reformas constitucionales, el que incluía los artículos 115 a 122, referidos a los Estados de la Federación. En la 52a. Sesión Ordinaria, celebrada el 20 de Enero, se leyó el dictamen respectivo que a la letra decía:

"La misma 2a. Comisión ha presentado el siguiente dictamen referente a los artículos 115 a 122:

"El presente dictamen contiene los artículos 115 a 122 inclusive, que forman el título V del proyecto de reformas del C. Primer Jefe y que se refieren a los Estados de la Federación.

"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 ha tenido a la vista la Comisión y su empeño en dejar sentados los principios en que debe descansar la organización municipal, ha inclinado a ésta a proponer las tres reglas que intercala en el art. 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 --

mediante 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 para resolver las cuestiones hacendarias que surjan entre el Municipio y los poderes 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 para asegurar al Estado la parte de los impuestos que le corresponda, se autoriza la vigilancia de interventores, que nombrará el Ejecutivo local.

"Otra novedad en este título es la del artículo 119, que en los casos de extradición autoriza la detención hasta por un mes y dos, según se trate de "criminales" pedidos por un Estado o por una potencia extranjera, -- lo cual tiene por objeto el aseguramiento del reo mientras se opera su extradición. La Comisión estima que en la palabra "criminales" se subentiende que ya han sido calificados por tales en sentencia judicial, y que por lo mismo, -- es en realidad el fundamento de la detención.

"Fuera de estas diferencias el sistema de organización política de los Estados y la determinación de los límites puestos a su soberanía son los mismos que los de la Constitución de 1857, y son también los que deben ser en una República federal.

"La diputación de Sonora ha presentado -- una iniciativa para que se suprima la renta federal del -- Timbre y para que los Estados no puedan gravar con el impuesto de "compraventa" las operaciones mercantiles. Estas supresiones pueden aceptarse cuando haya otro sistema de impuesto que lo sustituya, a fin de no producir un trastor no fatal en los actuales recursos de nuestro Erario tan es caso; ahora bien, se comprende que aun cuando la Comisión se inclinara por otro sistema fiscal, no podría establecer lo con unas cuantas disposiciones constitucionales que, -- además de incompletas, serían ajenas a lo que debe ser el Código fundamental. Por lo mismo se permite rechazar esta iniciativa y somete a la aprobación de esta Honorable Asamblea los artículos siguientes:

"Artículo 115.- Los Estados adoptarán, -- para su régimen interior, la forma de Gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su divi- -

si^on territorial y de su organizaci^on polⁱtica y adminis--
trativa el Municipio Libre, conforme a las tres bases si--
guientes:

"I. Cada Municipio ser^a administrado por--
un Ayuntamiento de elecci^on popular directa y no habr^a nin--
guna autoridad intermedia entre este y el Gobierno del Es--
tado.

"II. Los municipios administraran libre--
mente su hacienda, recaudaran todos los impuestos y contri--
buiran a los gastos p^ublicos del Estado en la proporci^on y
t^ermino que se^ñale la legislatura local. Los ejecutivos po--
dr^an nombrar inspectores para el efecto de percibir la pa--
te que corresponda al Estado y para vigilar la contabili--
dad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre el
Municipio y los poderes de un Estado los resolver^a la Corte
Suprema de Justicia de la Naci^on, en los t^erminos que esta--
blezca la ley.

"Los municipios estaran investidos de per--
sonalidad jurⁱdica 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 a los habitantes de cada uno; pero, en todo caso, el número de representantes de una Legislatura local no podrá ser menor de quince-diputados propietarios.

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

"Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento.

"Sala de Comisiones, Querétaro de Arteaga,
19 de Enero de 1917. Paulino Machorro Narváez.-Heriberto -

Jara.-Hilario Medina.-Arturo Méndez." (31)

Como se desprende claramente del dictamen transcrito, los criterios fundamentales que ilustraron el juicio de la Comisión, fueron los siguientes:

a) La necesidad de consagrar, en rango -- constitucional, los principios y normas de la organización municipal.

b) El concepto fundamental del nuevo artículo 115 es el del Municipio Libre, el cual está informado por tres principios básicos:

1. Independencia política de los ayunta-- mientos;
2. Formación independiente de su patrimonio;
3. Personalidad jurídica para hacer efectiva y defendible la independencia política y hacendaria.

c) Competencia del más alto tribunal de - justicia para conocer de los conflictos hacendarios entre-

(31) Véase el Diario de los Debates, Congreso Constituyente de Querétaro, Cámara de Diputados, México, 1917.

Estado y Municipios.

d) Nombramientos de inspectores del Estado para percibir la parte de los ingresos que correspondan a éste y vigilar la contabilidad.

e) Naturalmente, el principio en que descansa el criterio de independencia política y financiera del municipio, es el de elección popular directa de los miembros del Ayuntamiento.

La propuesta concreta de reforma constitucional contenida en el dictamen de la Comisión, fué objeto de arduos y amplios debates al interior de las Sesiones Ordinarias que se pronunciaron sobre ella. El Constituyente José Alvarez, defensor de la propuesta, subrayaba su sorpresa por la reacción adversa que ella suscitó: "Yo no sabía porqué, señores diputados, tantos compañeros a quienes he considerado como eminentes revolucionarios, venían a inscribirse en contra de una fracción que garantiza algo que ha sido al anhelo general de todas las revoluciones: establecimiento del Municipio con libertad verdadera".(32)

Finalmente, el Congreso adoptó una solu--

(32) Idem.

ción transaccional, mediante el siguiente texto:

"ARTICULO 1159.- 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 - su 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 sus necesidades.

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 reeleg

tos 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 cada 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". (33)

Para entender claramente el carácter trascendental del texto aprobado, y cómo se dejó sin resolver un problema que se encaró décadas más tarde, es interesante seguir la trayectoria del debate, que fue más o menos del siguiente tenor:

(33) Idem.

El Constituyente Rodríguez González propone que se retire la expresión "libremente" de la fracción II del art. 115, argumentando lo siguiente: a) La excesiva libertad municipal puede llevar a que los ayuntamientos -- apliquen diversos programas educativos, atentando contra la formación del "alma nacional"; b) La absoluta libertad municipal propicia que periódicamente se remueva la totalidad de sus empleados, incluyendo a los maestros. Añade el Constituyente que la norma constitucional señale con precisión el porcentaje o cantidad de los ingresos que los ayuntamientos deben destinar al renglón educativo.

El Constituyente Martínez de Escobar se pronuncia en contra de la II fracción del Dictamen en debate, con los fundamentos siguientes: a) En el fondo se trata de una propuesta "conservadora", por cuanto que la facultad de los Estados para nombrar inspectores que perciban la parte de los ingresos que corresponden a éstos, y para vigilar la contabilidad municipal, constituye una intervención directa de los Estados en el ámbito municipal, lo que hace ilusoria la autonomía de los ayuntamientos; b) La subordinación de los Municipios a los Estados se ve reforzada por la facultad que se les concede a las legislaturas locales para fijar la proporción y términos en que --

aquéllos deben contribuir a los gastos de los últimos.

El Constituyente Reinoso objeta principalmente la competencia que la propuesta otorga a la Suprema Corte de Justicia para conocer de los conflictos hacendarios entre Municipios y Estados, por cuanto se está sustrayendo del ámbito de los poderes estatales y municipales la definición sobre una materia decisiva, y se está entregando a un poder central.

El Constituyente Manuel Cepeda Medrano -- también objeta la participación de la Suprema Corte en los eventuales conflictos entre Estados y Municipios, a la vez que favorece la designación de inspectores del Estado para vigilar las cuentas municipales, ambas posiciones sobre la base de un mismo argumento: "los ayuntamientos, desgraciadamente, se encuentran integrados por gente ignorante... - hemos visto en todas las tesorerías municipales el desabastaje y desorden... Nosotros no podemos admitir que dentro del Estado un Presidente Municipal, porque se le antoje quejarse a la Suprema Corte, tan sólo porque no le aprueban un presupuesto, venga a imponerse al ciudadano Gobernador o la Legislatura del Estado..." (34)

(34) Idem.

Por su parte, el Constituyente Calderón - impugna la propuesta de la Comisión, afirmando que el problema central estriba en la facultad que se propone radicar en los Municipios para que estos "cobren todos los impuestos", incluidos, naturalmente, los correspondientes al Estado. Propone que los Estados recauden los impuestos que le son propios, y asimismo los Municipios, "para que cada quien mande en sus oficinas de rentas... (así) se evitaría que en los conflictos se recurriera a la Suprema Corte de Justicia de la Nación... Las dificultades se resolverían dentro del Estado, de otra manera nuestra República no sería un conglomerado de Municipios en el campo económico, - (sino) que ocurrirán a resolver sus asuntos a México ante la Suprema Corte de Justicia". (35)

(35) Idem.

C A P I T U L O I I I

LAS ADICIONES Y REFORMAS AL ARTICULO 115.

- Argumentos de los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

- La Consulta Popular sobre la Iniciativa Aprobada.

- El Punto de Vista de algunos Juristas.

Argumentos de los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

En la última década, la ciudadanía en general y las diversas instancias del poder político en particular, fueron tomando conciencia que la práctica centralista que prevaleció en la vida nacional desde la Constitución de 1917, se estaba convirtiendo en un obstáculo al -- proceso de modernización que requería el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales. La ausencia de desarrollo se situaba en este esquema.

El licenciado Miguel de la Madrid, en Diciembre de 1981, resumía en esta forma el problema mencionado: "Las necesidades apremiantes que tuvieron los gobiernos de la Revolución Mexicana, primero para consolidar el gobierno de la Revolución, después para llevar adelante -- las tareas de transformación radical del país que planteó la Revolución, nos fueron conduciendo a un centralismo que impidió un desarrollo municipal". (36)

La toma de conciencia sobre la excesiva centralización de la actividad nacional y sobre las variables para enfrentar el problema, alcanzó su máxima sistema

(36) "Democratización Integral", Editado por Talleres Gráficos de Nación, México, 1983, Tomo I, p. 13

tización colectiva en las jornadas de Consulta Popular que convocó la candidatura presidencial de Miguel de la Madrid, con el propósito de escuchar y conocer la opinión pública, para luego fundamentar un plan de gobierno. El problema municipal fue conocido y debatido en la Consulta Popular en 63 reuniones (preparatorias, estatales, regionales y nacionales) en las que se presentaron cerca de 600 ponencias. En la reunión nacional, de análisis, celebrada el 30 de mayo de 1982, en San Juan del Río, Querétaro, se sostuvo que: "Por lo que hace a los municipios es indispensable el establecimiento de una esfera de competencias específicas que, sin perder de vista la multiplicidad en características de los mismos, les proporcionen facultades suficientes para crear y controlar sus reservas territoriales, para atender los servicios que por su naturaleza les corresponden, así como para colaborar en diversas tareas estatales y federales". (37)

Consecuente con las opiniones recogidas en las jornadas de Consulta Popular, el Ejecutivo de la Federación sostuvo los siguientes criterios para fundamentar las reformas al artículo 115 constitucional.

(37) Consulta Popular 1982-1988 "Federalismo", Ediciones del Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (IEPES) del Partido Revolucionario Institucional (PRI), México, 1982, p. 54

"El Municipio Libre es una institución -- que los mexicanos consideran indispensable para su vida política; pero debemos reconocer que no se ha hecho efectiva en su cabal racionalidad, por el centralismo que, más que como doctrina, que como forma específica de actuaciones gubernamentales, de cierta manera se fuera manifestando en -- nuestra realidad política para consolidar los intereses de la Nación... Estamos convencidos que la redistribución de competencias que habremos de emprender, comenzará por entregar o devolver al Municipio todas aquellas atribuciones relacionadas con la función primordial de esta institución: el gobierno directo de la comunidad básica... como consecuencia de los estudios realizados y como corolario de la intensa consulta popular efectuada, consideramos como medida fundamental para robustecer el Municipio, piedra angular de nuestra vida republicana y federal, hacer algunos cambios al artículo 115 de la Constitución, tendientes a vigorizar su hacienda, su autonomía política y en lo general -- aquellas facultades que de una u otra manera, paulatina -- pero constantemente, habían venido siendo absorbidos por -- los Estados y la Federación... 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 la relativa 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 otra las de los Estados o entidades federati-- vas". (38)

El Secretario de Gobernación, Manuel Bartlett Díaz, compareciendo ante la Asamblea del Senado de -- la República --en diciembre de 1982-- con la finalidad de am-- pliar las motivaciones de la iniciativa presidencial sobre -- reformas y adiciones al art. 115 constitucional, decía:

"El Municipio Libre, bandera de la Revolu-- ción, quedó consagrado como forma jurídica pero su realiza-- ción como forma de vida ha tenido que irse afirmando en el -- curso de la lucha del pueblo mexicano por lograr su desa-- rrollo social y económico, indispensable para consoli -- dar el pleno desarrollo político... Sin embargo, estable-- cida la institución, se mantuvo vigente el objetivo. Hemos -- logrado en México mantener una fructífera relación dialéc--

(38) Véase la Iniciativa de Reformas y Adiciones al Artícu-- lo 115 de la Constitución Política de los Estados Uni-- dos Mexicanos, Presidencia de la República, México, -- Diciembre 1982.

tica entre norma y normalidad; entre el derecho como aspiración y como canal para el avance en todos los órdenes de la vida en común. Nuestra Constitución ha sido el gran instrumento que el pueblo se ha dado para su propia transformación. En ella superamos 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 y -- descentralización de la vida nacional". (39)

El Dictamen que recayó sobre la Iniciativa del Ejecutivo Federal emitido por las Comisiones Unidas: Primera de Puntos Constitucionales, Segunda de Gobernación, y Primera de Planeación del Desarrollo Económico y Social, correspondientes a la Cámara de Senadores, órgano de origen del Decreto en cuestión, se pronunció favorablemente a su aprobación, subrayando que "...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 bási-

(39) Véase el Diario de los Debates, Cámara de Senadores, - México, Diciembre de 1982.

ca de la República sea el centro de perfeccionamiento del hombre y la sociedad". (40)

Asimismo, en el Dictamen se propone la modificación del texto correspondiente a dos de las fracciones contenidas en la Iniciativa. El último párrafo de la Fracción I expresaba que: "Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo por causa grave, será sustituido por su suplente o se convocará a elecciones según lo disponga la ley". (41) Las Comisiones Unidas consideraron conveniente suprimirle la parte final, con el objeto de no forzar "desde el orden constitucional federal, a la elección;..."(42) concluyendo que bastaba con que "se haga una remisión a las disposiciones de las leyes locales..." (43), por estimar que así se respetaba íntegramente el espíritu y propósito del texto de esta multicitada fracción I, en cuanto se afirmaba la autonomía de las legislaturas locales y no se le imponían soluciones desde la esfera de la legislatura federal. En consecuencia, el Dictamen sugirió eliminar la expresión "o se convocará a elecciones según los disponga la ley" y adoptar el siguiente texto para - -

(40) Véase el Dictamen de las Comisiones Unidas, Cámara de Senadores, México, 1982.

(41) Idem.

(42) Idem.

(43) Idem.

todo el párrafo: "si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según disponga la ley". (44)

La segunda modificación propuesta por las Comisiones Unidas se refirió a los primeros párrafos de la Fracción IX de la Iniciativa, los cuales expresaban: "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 los servicios públicos 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 entre los Municipios y sus servidores.

"Los Municipios podrán celebrar convenios para que instituciones federales o estatales presten los -

(44) Idem.

servicios de seguridad social a sus trabajadores". (45)

En relación al contenido de esta fracción propuesta, las Comisiones Unidas cambiaron el texto de su primer párrafo 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". (46)

La preocupación de las Comisiones Unidas por el contenido de la Fracción IX citada, tenía que ver con la posibilidad de que las Legislaturas locales, al estar facultadas para legislar sobre las relaciones laborales entre los servidores respectivos de Estados y Municipios, se apartaren de las disposiciones contenidas en el artículo 123 constitucional, en perjuicio de los derechos de los trabajadores.

En definitiva, la Fracción IX quedó de la siguiente manera: "IX.- Las relaciones de trabajo entre --

(45) Véase la misma Iniciativa de Reformas y Adiciones... 1982.

(46) Véase el Dictamen de las Comisiones Unidas, Cámara de Senadores, México, 1982.

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". (47)

Por su parte, el Dictamen emitido por las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales; y de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, pertenecientes a la Cámara de Diputados -órgano revisor de la Iniciativa- propuso la aprobación de la Iniciativa del Ejecutivo Federal, al mismo tiempo que hacía suyo el Dictamen -elaborado por el H. Senado de la República, el que "modificó la Iniciativa presidencial en los términos expresados - en dicho documento, atendiendo a razones que esta Comisión estima válidos y por ende los hace propios..." (48)

En el consiguiente debate que la reforma y adición al artículo 115 constitucional originó al interior de la Asamblea de la Cámara revisora, el Partido Socialista Unificado de México (PSUM), por intermedio del C. Diputado Raúl Rea, manifestó que "...recogemos con simpa--

(47) Diario Oficial de la Federación, México, 3 Febrero de 1983.

(48) Véase el Dictamen de las Comisiones Unidas, Cámara de Diputados, México, 1982.

tía la iniciativa que incorpora una vieja demanda de las - fuerzas revolucionarias en el sentido de que los ayunta -- mientos, como todo cuerpo colegiado, se integre con una re -- presentación proporcional en donde se incluyan todos los - sectores y clases sociales representadas a través de los - partidos políticos, porque dados los derechos que ha de -- ejercer y las funciones que ha de realizar, debe ser siem -- pre para otorgar a los vecinos los servicios que éstos re -- quieren sin distinción y sin discriminación de ninguna na -- turaleza"; a la vez, reconoció "como un avance que se de -- termine a otorgar al municipio mayores recursos proceden -- tes de la propiedad inmueble, así como también el que se - haya aceptado que los Ayuntamientos, sin intervención de - las legislaturas de los Estados, puedan determinar su pre -- supuesto de egresos..."; pero reprobó la propuesta en cuan -- to las legislaturas locales "queden facultadas para apro -- bar los ingresos municipales sin la intervención necesaria de los Ayuntamientos" por considerar tal facultad atentato -- ria "contra el principio de que el municipio administrará -- libremente su hacienda". Además, dicho partido político -- centró la crítica a la Iniciativa en la facultad que se le concedía a las legislaturas locales para "legislar en mate -- ria laboral, aunque sólo sea para normar las relaciones en -- tre los municipios o los ayuntamientos que los representan,

los Estados y sus servidores. Esto debe seguir siendo competencia del Congreso de la Unión. Hasta 1929, los congresos locales tenían la facultad de legislar en esta materia y sin embargo no lo hicieron. Y cuando lo hicieron fue con muchas lagunas y con muchas figuras lesivas a los intereses de los trabajadores", (49) argumento principal por el cual el PSUM fundamentó su votación contra la Iniciativa.

En tanto, el Partido Acción Nacional - - (PAN), a través del C. Diputado Javier Blanco Sánchez, expresó su voto aprobatorio a la Iniciativa, concluyendo que "quede por hoy constancia de que dentro de lo perfectible que prevemos para esta rectificación constitucional aceptamos estas modificaciones que hacen honor, por lo menos en la letra de la ley, a las nobles aspiraciones, a las nobles intenciones y decisiones de nuestros mayores ilustres miembros del Constituyente de Querétaro". (50)

Después de todo el proceso legislativo, - descrito, la Iniciativa Presidencial, con las modificaciones propuestas por el Senado, fue aprobada por 293 votos, - registrándose 19 de ellos en contra.

(49) Diario de los Debates, Cámara de Diputados, México, - Diciembre de 1982.

(50) Idem.

La Consulta Popular sobre la Iniciativa Aprobada.

Con posterioridad a la publicación del Decreto de reformas y adiciones al artículo 115 constitucional, realizada el 3 de Febrero de 1983 en el Diario Oficial de la Federación, la Secretaría de Gobernación convocó a los partidos, a las asociaciones y colegios de profesionales; a los investigadores y profesores universitarios; a los usuarios y concesionarios de los servicios públicos municipales; y a la ciudadanía en general (los mismos actores de las jornadas de Consulta Popular sobre los problemas municipales, celebradas durante la campaña presidencial) para realizar la llamada primera Consulta Popular de Democratización Integral, a objeto de abordar temas relacionados con el cumplimiento del nuevo artículo 115 constitucional. Esta nueva consulta, de carácter nacional, se llevó a efecto en cinco sedes regionales entre los días 11 al 21 de octubre de 1983, siendo los temas centrales del debate: 1.-Bases Constitucionales de la Organización Municipal; 2.-Mecanismos de Democratización de la Vida Política, Económica y Social del Municipio; 3.-Bases de Coordinación entre los Gobiernos Municipal, Estatal y Federal, y 4.-Estructura y Fortalecimiento Municipal. La Comisión Organizadora de dicha consulta estuvo presidida por el Secre

tario de Gobernación, y funcionó con un grupo de vocales que representaban el Poder Legislativo y a las Secretarías de Estado relacionadas con el tema; además, y en congruencia con el espíritu de democratización propio del nuevo artículo 115, se estableció el derecho a cada uno de los partidos políticos para designar un representante en calidad de Vocal de la Comisión.

De la reunión de trabajo celebrada por -- los 2,377 presidentes municipales del país, el 11 de Octubre de 1983, merece subrayarse la intervención del Presidente Municipal de Guadalajara, Guillermo Vallarta Plata, quien puntualizó las acciones directas que deberán corresponder al Municipio de acuerdo al nuevo texto constitucional, y en relación al proceso físico de urbanización, en la siguiente forma:

1. La organización del asentamiento humano en relación a un sistema funcional de zonas de vivienda, trabajo y recreación.

2. Estructuración jerarquizada de los diferentes sectores de la ciudad, especialmente de los centros de servicios y de trabajo, así como de la vivienda en

un sistema nuclear de barrios.

3. Orientar el crecimiento horizontal mediante políticas de densificación racional de la edificación.

4. Eliminar en forma progresiva las zonas mixtas de industria y vivienda.

5. Diversificar los usos y destinos del suelo, en tanto sean compatibles y estimulen la vida en comunidad.

6. Reorganizar los centros de servicios para la ciudad, adaptándolos a los actuales y futuros requerimientos.

7. Establecer áreas verdes a fin de lograr el equilibrio entre el espacio libre y el edificado.

8. Organizar esos mismos espacios verdes en zonas de diversa utilización.

9. Coadyuvar en una adecuada estructuración del tránsito urbano.

10. Establecer zonas industriales en relación a las de vivienda, ponderando la topografía, vientos-dominantes, redes de comunicación regional, etc.

11. Rehabilitación de las áreas marginadas.

12. Y la promoción de la urbanización que requiera la ciudad, haciendo partícipes en forma intensa - a los diversos núcleos de la población que la compone".(51)

Los Partidos Políticos del país fijaron - sus respectivas posiciones, ante el proceso de aplicación- de las reformas al 115 constitucional, en varias instan- - cias. Particularmente importante fue la reunión de clausu- ra de la Consulta Popular sobre Democratización Integral, - realizada el 17 de Noviembre de 1983, donde los Partidos - resumieron sus puntos de vista sobre el problema, como cul- minación de un largo debate sostenido los meses anteriores. En dicho acto de clausura, las posiciones expresadas fue- - ron las siguientes:

El Partido Popular Socialista (P.P.S.), a través de su Secretario General Jorge Cruickshank García:

(51) TALLERES GRAFICOS DE LA NACION, ob. cit., p. 113

En lo general se apoyaron las reformas y su aplicación, y hay coincidencia básica con los puntos de vista del Ejecutivo. Sólo en la etapa de aplicación de las reformas se advierte el siguiente problema: Un párrafo del nuevo texto del artículo 115 establece que "...De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas, se introducirá...el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios". Al respecto, el señor Cruickshank dijo que "...Se trata, en efecto, de un paso de honda significación, ya que establece la posibilidad de que todas las clases, las corrientes políticas organizadas, participen en la dirección de la vida municipal, precisamente en proporción a su fuerza numérica". Empero, agrega que en varios Estados de la República se están promoviendo reformas constitucionales de carácter local, que atentan contra el espíritu de la reforma constitucional federal, sustituyendo "el sistema de representación proporcional por uno más atrasado, de planilla íntegra de mayoría relativa, más algunos regidores de partidos que se incorporen de manera --adicional"; circunstancia que atribuye a "las corrientes --atrasadas de los caciques, de elementos locales conservadores, que se empeñan en mantener su hegemonía y en gobernar con métodos primitivos".

Luego, el mismo dirigente subraya los aspectos positivos de la reforma al 115, ratificando que el P.P.S. continuará con sus esfuerzos para lograr modificaciones a la Carta Magna, constituciones locales y leyes reglamentarias, a fin de:

"1. Retirar de la Ley Suprema y de las -- constituciones locales la facultad de intervención de los poderes estatales en la vida municipal, en cuestiones medu-- lares como son:

"a) Su política económica y hacendaria.

"b) La suspensión de ayuntamientos o su -- desaparición.

"c) La revocación del mandato de alguno -- de sus miembros.

"Esta práctica otorga a las legislaturas-- locales la absurda calidad de autoridad inmediata superior a los ayuntamientos en su conjunto. Los integrantes de éstos y nadie más debe intervenir en esta cuestión.

"De igual manera compete a los habitantes del municipio aprobar la ley de ingresos, el presupuesto -- de egresos y la cuenta pública, para lo que debe estable--

cerse el mecanismo de referendum y la obligación del informe semestral, del ayuntamiento al pueblo, sobre la captación de recursos y su aplicación a los programas de trabajo previamente aprobados por el pueblo.

"2. Se debe reconocer a los ciudadanos -- del municipio el derecho de presentar iniciativas al ayuntamiento para mejorar la administración y los servicios públicos, debiendo recaer un acuerdo sobre cada petición, el que debe publicarse.

"3. Se deben realizar las reformas necesarias a las leyes electorales a fin de suprimir a los congresos locales la facultad de calificar los procesos electorales municipales, o intervenir en ellos de cualquier manera. Deben ser las Comisiones Electorales Municipales, integradas exclusivamente por representantes de los partidos políticos, los órganos que dirijan, vigilen y califiquen la elección del ayuntamiento, así como los procesos de referendum y revocación de mandato.

"4. Se requiere revisar en su momento la actual división territorial de los municipios, la que obedece en muchos casos a tradiciones o bien a intereses de -

carácter menor, pero en su mayoría no corresponde a una --
conformación lógica: el territorio de un municipio debe --
comprender una zona socioeconómica y cultural completa y -
homogénea". (52)

El Partido Socialista Unificado de México
(P.S.U.M.), por conducto de su Secretario General Pablo Gó
mez:

Sostiene fundamentalmente que las refor--
mas al 115 constitucional no garantizan suficientemente un
proceso democratizador del Municipio, y que en los hechos--
el gobierno federal está propiciando el no acatamiento del
principio constitucional, por él mismo promovido, de la re
presentación proporcional. También rechaza la facultad que
el nuevo artículo 115 otorga a las legislaturas locales --
para suspender ayuntamientos, declararlos desaparecidos y--
para remover a sus miembros: "...Nos oponemos a ello, por-
que tal facultad atenta contra la autonomía política del -
Municipio, niega la voluntad popular, anula la democracia--
y se presta para que los gobiernos estatales y federal, ma
nipulen, sometan y controlen los ayuntamientos electos de--
mocráticamente".

(52) Idem., Tomo II, pp. 37 y siguientes.

Proponen las siguientes medidas para lograr una democratización efectiva de los municipios:

"... Que se instituyen cabildos abiertos en todos los municipios, de modo que la participación de la ciudadanía en las decisiones políticas quede garantizada en los municipios, cualquiera que sea el tamaño de su población.

"... La elección directa de los integrantes de los organismos auxiliares de acuerdo con el principio de proporcionalidad, en todos los casos... dichas autoridades deben tener derecho a voz en los cabildos y sólo ser destituidos o removidos por los ciudadanos en su jurisdicción territorial, mediante el referendun.

"... Reforzar la Ley de Coordinación Fiscal para incrementar sustancialmente el porcentaje de participaciones que la Federación canaliza a los estados y municipios.

"... En el Distrito Federal resulta imperiosa, impostergable, la democratización de las instituciones políticas. Ello tiene como primera condición restable-

cer el derecho de quienes aquí vivimos, a elegir a nuestros gobernantes inmediatos". (53)

El Partido Demócrata Mexicano (P.D.M.), - por medio de su Secretario General, Gumersindo Magaña:

Reconoce en la reforma del art. 115 un importante paso para la democratización del municipio, para la ampliación de las formas de participación plural, y - para el fortalecimiento de la vida municipal en torno a -- las nuevas estructuras administrativas, por lo cual el - - P.D.M. "apoyó en la Cámara de Diputados tal iniciativa y - en justicia debemos reconocer este paso importante propi-- ciado por el Presidente de la República, Lic. Miguel de la Madrid". Luego expresa unas observaciones críticas, en estos términos:

"... En el actual Artículo 115 Constitu-- cional se establece con toda precisión que "de acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades- federativas, se introducirá el sistema de diputados de minoría en las elecciones de las legislaturas y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios... no obstante la vigen-

(53) Idem., pp. 63 y siguientes.

cia de tal precepto, con excepción de pocos estados, como Michoacán, Tlaxcala y Guanajuato, la legislación local mantiene anacrónicos sistemas para la integración de los Ayuntamientos, subsistiendo el sistema de mayoría simple en casi todos los municipios.

"... Recientes reformas a leyes locales contrarían el espíritu de la Constitución que obliga a que todos los municipios tengan ayuntamientos integrados pluralmente. Tamaulipas es un ejemplo, se aumentó el porcentaje a un 10% para obtener un solo regidor de partido en municipios no mayores de 200 mil habitantes, que es el 90% de los que componen el Estado; dos regidores en los que haya una población entre 200 mil y 300 mil habitantes, y tres regidores en los que tengan más de 300 mil habitantes. Pero por otra parte, aumentó en dos más el número de regidores de mayoría con lo que se anula la intervención de los regidores de partido". (54)

En síntesis, la posición crítica expresada por el P.D.M. en materia de integración de ayuntamientos, contiene las siguientes ideas:

a. Si el nuevo artículo 115 está señalando

(54) Idem., pp. 46 y siguientes.

do que en la elección de las legislaturas locales se introducirá el sistema de diputados de minoría y en la elección de los ayuntamientos el principio de representación proporcional, está estableciendo una diferencia esencial en la integración de ambas instancias de poder público.

b. La diferencia reside en que al integrarse un ayuntamiento, absolutamente todos los regidores deben ser electos por el principio de representación proporcional.

c. En consecuencia, el partido que obtenga la mayoría de votos se debe adjudicar la presidencia municipal; y el síndico y regidores, en la misma razón de la votación que cada partido alcance.

El Partido Revolucionario Institucional, a través de su Presidente Adolfo Lugo Verduzco:

Las reformas y adiciones del artículo 115, constituyen las bases iniciales de un proceso para revertir las tendencias centralizadoras de la vida nacional, mediante el fortalecimiento efectivo del Municipio.

Debido a las claras diferencias regionales, fundamento de la pluralidad de la Nación, las posibilidades de autonomía municipal no son homogéneas, por lo que es aconsejable un cambio gradual y sostenido.

Los lineamientos propositivos del P.R.I., para aplicar correctamente el nuevo artículo 115, son del orden siguiente:

- Las autoridades federales y estatales deben cumplir cabalmente con las responsabilidades que les entrega el nuevo texto, pero considerando con flexibilidad las distintas realidades, de manera que se realicen los cambios cualitativos sin romper equilibrios.

- Lo anterior aconseja la elaboración de una tipología municipal de cada entidad federativa, que sirva para formular modelos alternativos en la aplicación del artículo especialmente en lo relacionado con la transferencia de funciones.

- En cuanto a la aplicación del principio de representación proporcional, se aconseja fijar en un tercio el número de regidurías de representación proporcio

nal a repartir, debiendo participar sólo los partidos políticos con registro nacional o estatal, y que hubieran obtenido un porcentaje mínimo que los acredite como corriente-política auténtica.

- En relación a la suspensión, desaparición o revocación de los mandatos de los ayuntamientos o de alguno de sus miembros, se aconseja la búsqueda de -- la uniformidad en los procedimientos, así como señalar las causales de manera ejemplificativa, no taxativa, para evitar lagunas legales.

- Es necesario adecuar las legislaciones-estatales (Constitución del Estado y Ley Orgánica Municipal) y los reglamentos municipales, precisando con claridad los siguientes aspectos: período y procedimiento para la integración y organización interna de los ayuntamientos, con delimitación precisa de funciones en cuanto a sus miembros; facultades en relación a los manejos de los servicios públicos y sus relaciones con la ciudadanía; bases sobre las cuales los Estados y Municipios deben convenir en cuanto a la prestación de los servicios públicos, la oportunidad en que estos últimos puedan asumirlos a plenitud, y la identificación de tales servicios.

- El Gobierno Federal debe estructurar -- una política coherente, a fin de procurar el equilibrio financiero entre los diversos municipios, apuntando a la superación de desigualdades; y diseñar mecanismos de apoyo - para el aprovechamiento cabal de los recursos municipales.

- Es necesario dictar un sistema de normas a objeto de regular todo el ciclo presupuestario municipal, desde la recaudación impositiva, hasta el ejercicio del gasto y la cuenta pública.

- El P.R.I. enfatiza que son dos los factores que cada Municipio debe considerar para ejercer plenamente las nuevas facultades que le otorga el artículo -- 115: suficiencia financiera y capacidad administrativa; y que estos factores, garantizados por la misma norma constitucional, sólo se lograrán con la instrumentación de medidas adecuadas.

- Por último, se recomienda llevar adelante acuerdos necesarios para que los empleados municipales queden inscritos en el mismo régimen de seguridad social - de los trabajadores del Gobierno del Estado.

El Punto de Vista de algunos Juristas.

Las reformas y adiciones al artículo 115-constitucional, además de comentadas por los voceros de -- los partidos políticos, fueron objeto de estudio (y lo siguen siendo) por varios juristas del país. Quizás el resumen más importante de estos estudios se produjo en el Seminario realizado en febrero de 1983, bajo el patrocinio de "Cultura Jurídica, Asociación Civil", en el cual participaron los más reconocidos expertos en Derecho Constitucional, con la finalidad precisa de analizar el nuevo artículo 115 de la Constitución. Sintetizamos a continuación las ideas que nos han parecido más relevantes, tomadas del citado Seminario.

José Sáenz Arroyo, Director General de -- Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, expresó que la tesis fundamental que subyace en el nuevo artículo 115, es que el municipio constituye "el núcleo primario del poder político y es la institución más cercana a los hechos del ciudadano"; tesis retomada del Constituyente de 1917, en cuanto definió al municipio como célula política- y estructura jurídica básica en la organización del Estado Mexicano. Abundó que las reformas y adiciones recogieron --

el pensamiento de algunos constituyentes progresistas, de aquellos que pugnarón por sustentar la libertad política - del municipio en su autonomía económica y en su autosuficiencia financiera.

El jurista José Gamas Torruco enfocó el análisis hacia la relación entre el Federalismo y el nuevo artículo 115, para concluir que los cuatro elementos fundamentales de la descentralización, en un marco de República Federal, se dan en el caso del artículo reformado, esto es: a) "los órganos municipales están libres de relación jerárquica. No hay intermediarios entre los Municipios y los Estados". Y advierte que el texto constitucional permite la coordinación de asociaciones entre Municipios, circunstancia que estima indispensable para prestar determinados servicios; b) Ahora los municipios tienen amplia competencia, en contraste con la situación anterior que era de competencias reducidas, apoyada en fuentes propias de ingresos; c) Los órganos municipales cuentan con facultades para expedir y aplicar sus propios bandos de policía y buen gobierno, facultades que antes, en innumerables casos, se arrogaban las Legislaturas locales; d) La integración de los órganos municipales radica en la voluntad popular, principio - que la reforma concilia "con la evolución de nuestro esque

ma democrático, estableciendo la representación proporcional en todos los municipios".

El jurista Jorge Carpizo, a fin de ponderar las perspectivas del artículo 115, introductoriamen-
te reiteró su opinión de que "en general, el orden jurídico -
mexicano, aunque perfectible, es adecuado; (que) los pro-
blemas generalmente no se resuelven no porque la norma fal-
te, o sea precaria, sino porque en muchos casos no ha exis-
tido voluntad política para aplicarla", y agrega que la --
iniciativa presidencial que originó la reforma del 115 cons-
titucional, busca superar dos grandes omisiones que el Cons-
tituyente de Querétaro dejó respecto del Municipio: "la au-
tonomía económica y las relaciones de las autoridades del --
Estado con las del Municipio". Añade que se busca la solu-
ción de problemas aparecidos en las últimas décadas y que -
el Constituyente de 1917 no podía prever. Luego puntualiza-
los principales aspectos de la reforma, y se detiene en la
fracción X para expresar que: "La fracción X y última está-
dividida en dos párrafos; el primero se refiere a los conve-
nios que pueden suscribir la Federación y los Estados para-
que estos últimos puedan asumir el ejercicio de las funcio-
nes, la ejecución y operación de obras que correspondan a -
la primera, es decir, a la Federación... El segundo párrafo

persigue que esos convenios se puedan celebrar entre los Estados y los Municipios, pero hay una diferencia muy importante: no se habla de que los segundos puedan asumir las funciones de los Estados". Concluye Carpizo, respecto al contenido de esta fracción, que vulnera la rígida división de competencias del Estado Federal Mexicano, asentada en el art. 124 constitucional, al entregarse la separación de competencias a eventuales convenios.

José Francisco Ruiz Massieu, sostuvo en su intervención que:

- El nuevo artículo 115 aporta soluciones claras y terminantes en materia de: sustitución y destitución de ayuntamientos; define las facultades reglamentarias de los ayuntamientos; competencias mínimas en cuanto a prestación de servicios, desde las cuales se pueden ampliar por las legislaturas locales; definición de facultades de percepción tributaria; impulso a la reforma política al extender el principio de representación proporcional; establecimiento del régimen laboral al que deben sujetarse los trabajadores de los Estados y Municipios; y en materia de coordinación de competencias entre la Federación, Estados y Municipios.

El jurista y senador Hugo B. Margain, por su parte, afirmó:

"Con el nuevo artículo 115 vamos a reforzar el municipio en toda la nación. Sin embargo, en el Distrito Federal, que tenemos 10 millones de habitantes, que equivale a la población de 12 Estados de la República, no tenemos municipio. Aparte de eso no tenemos una legislatura local y todavía más, no hay un gobernador elegido por el pueblo.

"Esto lo recojo de la campaña política que hice para llegar al Senado; el ambiente general del público del Distrito Federal es que hay una capitis disminución democrática en esta gran ciudad. Es una ironía; aquí se ha concentrado el poder, la economía, la cultura y hay posibilidades democráticas mayores que en el resto de la República, pero se han disminuído en forma alarmante... necesitamos arrojar más luz, más trabajo sobre el tema fundamental de cómo darle al D.F., una vía mayor de representación democrática de la cual carece. No tenemos ninguna autoridad por votación de tipo local. Todas son federales". Y terminó con estas palabras su intervención : "El municipio es la base, el respeto al Estado; (por lo tanto, esperamos)... que Méxi

co, D.F. tenga la buena representación democrática y popular, que está deseando ese conglomerado de diez millones de mexicanos". (55)

(55) Los antecedentes y citas del párrafo relativo al punto de vista de algunos juristas, fueron tomados de la obra "Nuevo Derecho Constitucional Mexicano", coordinada por José Francisco Ruíz Massieu y Diego Valadez, Editorial Porrúa, 1a. edición, México, 1983.

CAPITULO IV

ANALISIS CRITICO DEL NUEVO TEXTO DEL ARTICULO 115.

- Las Reformas y Adiciones Decretadas.
- Los Ambitos que afectan las Reformas y Adiciones.

Las Reformas y Adiciones Decretadas.

En concreto, los nuevos textos incorporados al artículo 115 constitucional en carácter de reforma y/o adición, y a consecuencia del Decreto publicado el 3 de Febrero de 1983 en el Diario Oficial, son del tenor siguiente:

Se adiciona la fracción I con tres nuevos párrafos que dicen:

"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 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 en traren en funciones los suplentes ni que se celebraren nue

vas 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 sustituido por su suplente, o se procederá según disponga la ley".

Se reforma y adiciona la fracción II para quedar así:

"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".

Se reforma y adiciona la fracción III de acuerdo al texto siguiente:

"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 socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

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

Se reforma y adiciona la fracción IV, quedando como sigue:

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

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

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

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

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

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

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

Se reforma y adiciona la fracción V, y su nuevo contenido enuncia:

"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 jurisdic-

ciones 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".

Se adiciona la fracción VI, la cual conserva íntegramente el texto de lo que era la fracción V anterior; y sólo sustituye la palabra "geográfica" por "demográfica".

Se adiciona y reforma la fracción VIII, que repite la totalidad de los párrafos del 3 al 9 de la anterior fracción III. Respecto del último párrafo, el 10, se suprime la expresión "cuya población sea de 300 mil o más habitantes".

Se adicionan las fracciones IX y X, cuyos textos ahora precisan:

"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."

Tales fracciones, IX y X, son las últimas que configuran el artículo 115 constitucional en su texto vigente. Además, el Decreto que lo promulga contiene dos - artículos transitorios. El primero dispone que entrará en vigor al día siguiente de su publicación; y el segundo ordena que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los

Estados deberán, en el plazo de un año, reformar y adiccionar las leyes federales y las Constituciones y leyes locales, para que puedan cumplirse las bases contenidas en dicho Decreto, agregando que las contribuciones locales y -- las participaciones referidas en los incisos del a) al c)- de la fracción IV; (esto es, las que se derivan de la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora; las que serán cubiertas -- por la Federación a los Municipios en los montos y plazos-- determinados anualmente por las Legislaturas de los Esta-- dos; y las que provengan de la prestación de los servicios públicos a su cargo) empezarán a percibirse por los Munic_i_pios, a partir del primero de Enero de 1984.

Luego de haber precisado los contenidos -- de las reformas y adiciones que por Iniciativa del Ejecuti_vo Federal se introdujeron al artículo 115 de la Constitu_ción, y teniendo presente el conjunto de antecedentes que-- hemos expuesto en los tres capítulos anteriores, correspon-- de que ahora se haga el análisis crítico de ellas.

Los Ambitos que afectan las Reformas y Adiciones.

Los principales efectos producidos en la-

esfera municipal, por las reformas y adiciones que nos ocupan, han afectado los siguientes ámbitos:

1.- Ambito Institucional: Unicamente las Legislaturas de los Estados quedan facultadas -con la voluntad claramente mayoritaria de sus integrantes (dos tercios)- para suspender ayuntamientos o declarar su desaparición, y para suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros. Tales facultades sólo podrán ser ejercidas - ante el caso de configurarse las causas graves que para el efecto prevea la legislación local. Con esta disposición - se resuelve un secular problema que había venido dañando - la vida institucional de los Estados y Municipios, generalmente expresado en la voluntad omnimoda del Gobernador - - para afectar las estructuras municipales. Así, el nuevo artículo 115 radica la facultad para intervenir los municipios, con los efectos antes mencionados, en el poder legislativo local; que es una instancia colegiada y generada -- por la voluntad popular, pero siempre y cuando concorra la voluntad de los dos tercios de sus integrantes y se configuren determinadas causales graves, ya tipificadas en la ley. Estas circunstancias, además de uniformar nacionalmente este aspecto institucional, son garantía para evitar arbitrariedades que en otras épocas solían ocurrir. Se seña-

la, asimismo, el procedimiento para integrar un Ayuntamiento que ha sido declarado desaparecido o cuyos miembros falten absolutamente, y que consiste en la facultad de las legislaturas locales -cuando no procede la entrada de los suplentes o la realización de nuevas elecciones- para designar el Concejo Municipal de entre los vecinos del Municipio.

2.- Ambito Reglamentario: Con anterioridad a las reformas del 3 de febrero de 1983, en el régimen municipal imperaba el desacierto en cuanto a quiénes eran las autoridades competentes para emitir los bandos, los reglamentos, las circulares y las disposiciones administrativas que habrían de regir en los Municipios; siendo frecuentes los casos en que los Gobernadores se reservaban el derecho de aprobar tales cuerpos reglamentarios, o que estos fueran emitidos directamente por el Presidente Municipal; de allí que fuera constante la producción de reglamentos que se conocieron como "autónomos", desligados de la realidad jurídica básica de los Estados y del Pacto Federal. Ahora, con la reforma se entrega a los Ayuntamientos -como organismo colegiado, por lo que no podrá delegar dicha facultad en su Presidente- la potestad reglamentaria -que comentamos, para ser ejercida sobre bases normativas generales y definidas previamente por las legislaturas co-

respondientes, superando así los problemas o vicios que recién señalamos.

3.- Ambito de Servicios: Ante el paulatino proceso de pérdida de facultades de los municipios para prestar servicios determinados, la reforma y adición al -- 115 vino a señalar la competencia mínima que en esta materia compete a los municipios, enumerando en su fracción -- tercera, con toda precisión, los servicios públicos que -- tendrán a su cargo; estableciendo además la posibilidad de ampliar tal atribución hacia otros servicios, cuando así -- lo determinen las legislaturas locales, en atención a las condiciones territoriales y socioeconómicas, administrativas y financieras de cada uno de los municipios de que se trate.

Se establece también la posibilidad de -- que concurren, en asociación, a prestar los servicios pú-- blicos en conjunto con otros municipios del mismo Estado, -- y siempre con sujeción a la Ley.

4.- Ambito Tributario: Como hemos visto, -- desde el Constituyente de Querétaro se manifestó la preocupación por darle autonomía financiera a los municipios, --

como fundamento de su libertad política (pero siempre inmerso en el Pacto Federal). Sin embargo, la realidad que prevaleció desde entonces es que el erario municipal se formaba de acuerdo a las voluntades no normadas de los poderes estatales. En cambio, la nueva fracción IV enumera las fuentes tributarias municipales, y amplía la posibilidad de ingresos a otros más que las Legislaturas locales puedan establecer a su favor.

La misma fracción contempla la posibilidad de que los municipios convengan con los Estados, de manera que éstos se hagan cargo de algunas funciones de las relacionadas con la administración de esas contribuciones; disposición que evidentemente trata de resolver el problema de los municipios carentes de capacidad administrativa y técnica. Es interesante enfatizar sobre el último párrafo de la fracción IV, por medio de la cual se faculta a las Legislaturas locales para aprobar las leyes de ingresos y las cuentas públicas de los ayuntamientos, pero deja como facultad privativa de los propios ayuntamientos el aprobar su presupuesto de egresos, de acuerdo, naturalmente, a sus ingresos disponibles; circunstancia, esta última, que reafirma la autonomía para los programas municipales.

5.- Ambito Político: En concordancia con el proceso de reforma política que estamos viviendo, se suprimió la anterior disposición que limitaba el principio de representación proporcional sólo a los municipios que tenían más de 300,000 habitantes; en consecuencia, dicho principio se extendió a la elección de todos los ayuntamientos del país.

6.- Ambito Laboral: Anteriormente, tanto los empleados de los Estados como de los Municipios estaban sujetos, en sus relaciones laborales, a leyes de diferente contenido que expedían las Legislaturas locales, ocurriendo en la mayoría de los casos que omitían la tutela del artículo 123 constitucional. Ahora, y de acuerdo a la fracción IX adicionada, las relaciones de trabajo de dichos servidores públicos se regirán por leyes que deben expedir 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";- por lo que las garantías económicas y sociales previstas en el artículo 123, deben extenderse para beneficiar a los trabajadores municipales determinando, en cada caso, la sujeción al apartado "A" o "B" de dicho artículo.

7.- Ambito de Coordinación: La fracción X, última del artículo, eleva a rango constitucional una institución que se había desarrollado pragmáticamente en la esfera de las competencias de la Federación, Estados y Municipios; expresada primero en los Convenios Unicos de Coordinación, luego en los Convenios Unicos de Desarrollo, así como en el marco general de la política de descentralización. La nueva disposición faculta a la Federación y a los Estados para realizar convenios que tengan por objeto la asunción, por parte de los Estados, del ejercicio de funciones, ejecución y operación de obras y prestación de servicios públicos que correspondan a la Federación. Y el último párrafo de la misma fracción hace extensiva esta facultad a los Estados con sus Municipios, a efecto de que éstos puedan asumir la prestación de tales servicios, o la atención de las funciones mencionadas.

C A P I T U L O V

C O N C L U S I O N E S

- Concepto Constitucional de la Democracia y del Pacto Federal.

- Fortalecimiento del Municipio Libre.

- Las conclusiones en relación al régimen de gobierno del Distrito Federal.

- Resumen de Conclusiones.

La primera conclusión de carácter general que podemos anotar, es que las reformas y adiciones al artículo 115 de nuestra Carta Magna, las que han sido materia de esta tesis, son congruentes con el resto del texto constitucional, así como con la historia jurídica y política del país; particularmente en los siguientes aspectos:

Concepto Constitucional de la Democracia y del Pacto Federal.

El concepto central de la democracia contenido en la Constitución, lo encontramos plasmado en su Artículo Tercero, el cual la reconoce no sólo como una estructura jurídica y un régimen político, "sino como un sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo". El fuerte carácter distintivo del concepto mexicano de la democracia, radica en la connotación social, económica y cultural que agrega al concepto tradicional, el que se situaba exclusivamente en los ámbitos jurídico y político; y, además, por la notable dinámica que surge de la expresión "constante mejoramiento".

Las categorías básicas que informan la democracia mexicana, son las señaladas en el Artículo 40 constitucional, esto es: República (como sistema histórico ---

opuesto a la monarquía, y, por lo tanto, con autoridades - no vitalicias, sino renovables); representativa (en cuanto el pueblo designa o elige a quienes habrán de ejercer la - soberanía por mandato de él; en oposición al concepto de - democracia directa, en la que el pueblo la ejerce directa- mente); y federal (en la medida que su régimen interior es tá configurado por Estados autónomos, unidos en una Federa- ción de acuerdo a la propia Constitución, y en oposición a las repúblicas unitarias).

Las reformas y adiciones al artículo 115, vigentes desde Febrero de 1983, reafirman y enriquecen el concepto constitucional de democracia y sus categorías ju- rídicas y políticas básicas, especialmente en cuanto a:

a) Reconociendo firmemente la voluntad ma yoritaria, amplía la presencia de los representantes de -- las minorías en los gobiernos locales.

b) Ensancha la competencia de los ayunta- mientos en materia de prestación de servicios públicos y - en programas de desarrollo municipal, lo que aumenta consi- derablemente el poder de la comunidad, a través de sus re- presentantes, para decidir y resolver sus problemas comunes.

c) Amplía los ingresos de los municipios y propicia su autonomía financiera; factor que repercute en su capacidad de accionar, pues le otorga los recursos necesarios para solventar la extensión de su competencia.

Estos tres aspectos sirven de base, y están indisolublemente unidos, a un mejoramiento constante del pueblo en materia política, económica, social y cultural, lo que valida el juicio de que las reformas han venido a fortalecer el sistema democrático.

En cuanto a la relación institucional y axiológica entre el Municipio Libre y el Pacto Federal, -- las reformas nos merecen las siguientes observaciones:

El punto de partida para abordar el problema, es el reconocimiento de que nuestro régimen federal importa jurisdicciones distintas, y casi siempre excluyentes, entre los órganos centrales (federales) y los Estados (o poderes regionales), mediante un reparto de competencias, hechas con toda claridad por la Carta Magna. Como -- dice el maestro Tena Ramírez: "...cualquiera que sea el -- origen histórico de una federación, ya lo tenga en un pacto de Estados preexistentes o en la adopción de la forma --

federal por un Estado primitivamente centralizado, de todas maneras corresponde a la Constitución hacer el reparto de jurisdicciones". (56) El principio general que al respecto establece nuestra Constitución en su Art. 124, es el que "las facultades que no están expresamente concedidas - por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados". En el mismo esquema de las competencias, el Municipio aparece en nuestra Constitución como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados. Aun así "...el municipio no es mero integrante de la organización de los Estados, sino que ha gozado siempre de una relevante individualidad propia..." (57) sostenía el ya citado -- maestro Tena Ramírez, mucho antes de las reformas de 1983 que le dieron mayor relevancia al régimen municipal.

Ahora bien, el artículo 115, en el segundo párrafo de la fracción X adicionada, expresa textualmente: "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". El párrafo anterior invocado, señala que "La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción, por par-

(56) TENA RAMIREZ, Felipe, ob. cit., p. 121.

(57) Idem., p. 149

te 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". De esta adición se desprende que el reparto de jurisdicciones, que ha sido tema privativo de la Constitución, se entrega como materia de leyes y/o convenios.

Al respecto, el maestro Jorge Carpizo ha dicho: "El problema que presenta el párrafo primero de la fracción X es que vulnera la división rígida de competencias 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 garantías individuales y de nuestro juicio de amparo, de que los mexicanos tenemos el derecho de conocer cuál es la autoridad competente que puede actuar, y que si actúa una autoridad no competente, podemos recurrir al juicio de amparo". (58)

Compartiendo la severa inquietud del maestro Carpizo, en cuanto a las consecuencias que pueda traer la citada fracción X, como conclusión al respecto podemos asentar:

(58) RUIZ MASSIEU, Francisco, y VALADEZ, Diego, ob. cit., - p. 242.

a. Será la práctica histórica, en sus ámbitos político y jurídico, la que revele la real identidad de esta disposición, en cuanto a perfeccionar o deteriorar el funcionamiento de la democracia.

b. También es necesario señalar, que desde el punto de vista de la técnica constitucional, nos parece inconveniente la introducción de una norma de esta naturaleza, que atente contra la asignación de competencias que deben tener las instancias del Estado Mexicano, las que deben quedar plasmadas en la Carta Magna, y no ser entregadas por ésta a la voluntad de la ley o de los convenios.

Fortalecimiento del Municipio Libre.

Anotadas las observaciones a. y b. del párrafo precedente, que en todo caso estimamos serán normas de aplicación excepcional en el desenvolvimiento de la vida municipal, corresponde explicar las razones que nos permiten sostener que las reformas propician un fortalecimiento del municipio libre como instancia de poder del Estado, principalmente por tres factores:

A.- La fracción IV del nuevo artículo 115, al reafirmar la facultad municipal para administrar libremente su hacienda y, sobre todo, al individualizar perfectamente las contribuciones y los ingresos que habrán de formarla, configura un paso histórico decisivo en el fortalecimiento de la autonomía municipal, y supera con creces la fórmula transaccional que regía en el texto anterior, - el cual remitía a las Legislaturas de los Estados la facultad para señalar las contribuciones que habrían de formar la hacienda municipal, bajo el parámetro ambiguo de atención "a las necesidades municipales", sin identificar o conceptualizar tales necesidades.

Corresponde destacar que la autonomía financiera que propicia la fracción IV, es la condensación de un secular propósito manifestado por los Constituyentes más progresistas de 1917, y que siempre permaneció en la conciencia de estudiosos y legisladores.

B.- El último párrafo de la ya citada fracción IV, faculta a los propios ayuntamientos para aprobar su presupuesto de egresos; facultad que anteriormente, como práctica generalizada y sin base directa en la Constitución Política de la Federación, radicaba en las Legisla-

turas locales. Así, la nueva disposición viene a reformar la autodeterminación municipal, y a darle viabilidad a la prerrogativa que le añade la fracción V, en cuanto a que los municipios quedan facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano-municipal. No obstante, la misma fracción IV atribuye a las Legislaturas locales la competencia para aprobar la ley de ingresos y revisar las cuentas públicas de los ayuntamientos; disposición que debemos comprenderla bajo el marco histórico de una transición hacia una mayor libertad municipal, pero que debe seguir funcionando en el esquema de un Pacto Federal.

C.- La facultad de coordinación y asociación entre los Municipios de un mismo Estado, para la más eficaz prestación de los servicios públicos, (prevista en el párrafo final de la nueva fracción III) constituye otro instrumento de fortalecimiento del municipio libre, por los obvios resultados que produce la agregación de esfuerzos conjuntos. Es pertinente recordar que desde 1917 se había previsto la posibilidad de consagrar constitucionalmente esta facultad asociativa de municipios. Sin embargo, se estimaba que una facultad así vulneraba la prohibición-que se mantiene en el texto actual- contenida en la frac-

ción I del artículo 115, donde se establece que no habrá - ninguna autoridad intermedia entre el Ayuntamiento y el Gobierno del Estado; disposición que manifiestamente estaba destinada a erradicar la existencia de las antiguas "prefecturas" de las que hemos hablado en capítulos anteriores, pero que hasta antes de la reforma de 1983 se hacía extensiva, interpretativamente, a la asociación de municipios - como eventuales instancias intermedias. Don Felipe Tena Ramírez, comentando esta interpretación extensiva, sostenía que "ha impedido por excesiva los consorcios municipales, - tan convenientes para unificar en zonas la actividad económica de varios municipios y para fortalecer políticamente a las que por ahora no son sino entidades aisladas entre sí, cada una por separado a merced de los gobiernos centrales o de facciones políticas". (59) La verdad histórica -- del fundamento para impedir las asociaciones municipales, - se encuentra más que en una u otra posición de técnica jurídica, en la desconfianza real, política, que los poderes locales tenían de los caudillos que actuaban al interior - de los Estados; los cuales, sobre la base de controlar algunos municipios, podrían haber opuesto una verdadera confederación de éstos contra el poder estatal. A la luz de - este enfoque, podemos ponderar en su verdadera transcendencia el contenido de la adición que comentamos en este apar

(59) Ob. cit., p. 161

tado, y convenir que el legislador actual ha tomado conciencia de que se ha consumado un proceso de unidad nacional; que el Pacto Federal está afianzando por la conciencia del pueblo mexicano, y que éste impedirá su fractura; en fin, que el peligro del caudillismo está ya erradicado en lo esencial.

Los tres factores que hemos destacado -- para sostener que el nuevo artículo 115 ha venido a fortalecer el municipio libre, se hacen aun más evidentes contrastando su contenido con una especie de principios básicos de la autonomía municipal, que hiciera en 1926 el ilustre hombre público y abogado, don J. Jesús Castorena, frente a una realidad institucional que se mantuvo prácticamente inalterable hasta las reformas de 1983. Decía así:

"1. Que respetándose la vida propia de la localidad se reconozca la existencia de una política municipal. 2. Que las autoridades locales tengan los poderes suficientes para encauzar su actividad dentro de las exigencias propias de la localidad. 3. Que la organización -- del municipio garantice en todo tiempo una administración honrada a pesar de los hombres que detentan el poder. 4. -- Que posean una hacienda propia obtenida por la propia im--

posición. 5. Que los funcionarios se identifiquen con los intereses de la ciudad. Estos son los puntos sobre los que propiamente descansa la autonomía municipal. Faltando uno de ellos, no existe, no puede existir". (60) Como resulta evidente, esta verdadera petición de principios expresada en 1926, se ve realizada en 1983. Quizás falte una reflexión en torno al punto 3 marcado por el señor Castorena: - la organización (o norma organizacional) que garantiza "una administración honrada" podemos situarla, desde el punto de vista del Derecho Administrativo, en la facultad revisora de la cuenta pública municipal que el penúltimo párrafo de la nueva fracción IV le encomienda a las Legislaturas de los Estados; es decir, el fundamento orgánico de la probidad administrativa, radica en que el organismo revisor de las cuentas es una instancia distinta de la que ejerce el gasto.

Explicados así los factores que estimamos fortalecen la institución del municipio libre, pasamos a referirnos a otro factor que requiere de una dilucidación aparte, y cuyo problema se configura a partir de las normas contenidas en los últimos párrafos de la fracción I -- del nuevo artículo 115, las que se refieren a que "Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes

(60) CASTORENA, J. Jesús, "El Problema Municipal Mexicano", Editado por BANDBRAS, 2a. edición, México, 1982, p. - 46 (Subrayado del Autor)

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"... (y que) "En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta 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".

Como se ha explicado ya en el Capítulo -- III, las normas contenidas en el texto recién transcrito fueron objeto de drásticos enjuiciamientos por algunos personeros de los partidos políticos de oposición, merced a la facultad establecida en favor de las Legislaturas locales para intervenir ayuntamientos, en los términos y circunstancias que se han descrito. Al respecto, puntualizamos los siguientes juicios de valor:

1. El problema esencial que hay que ponderar en relación a las normas citadas, es aquel que el maes

tro Tena Ramírez definía como "la libertad del municipio y al mismo tiempo sus vínculos de coordinación con el Estado... (O de) relativa autonomía del municipio y su relativa subordinación al Estado". (61) Resulta evidente que la entidad "municipio libre" por estar enclavada al interior de una Nación jurídicamente organizada, no puede tener autonomía total; sino que debe funcionar como parte de una trama jurídica, que además de contener las normas que aseguren una mayor libertad al municipio, contemple también las relaciones de subordinación o coordinación con una entidad de mayor rango jurídico como lo es el Estado; relaciones destinadas a asegurar la unidad jurídico-política del país. En el caso que nos preocupa, la Carta Magna ha identificado a las Legislaturas locales como la entidad encargada, para este caso específico, de mantener o protagonizar el vínculo de relativa subordinación. Creemos que éste es el principio político y jurídico que preside el caso expuesto.

2. La situación que prevalecía con anterioridad a las normas adicionadas en la fracción I, la resumió el Secretario de Gobernación en su comparecencia ante el Senado de la República de la LII Legislatura, en estos términos: "El panorama actual ofrece un mosaico de posibilidades y procedimientos para suspender o declarar de-

(61) Ob. cit., pp. 151 y 152

saparecidos 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". (62)

Con la nueva fracción I se uniforman a nivel nacional los procedimientos de suspensión, desaparición y revocación de ayuntamientos o de algunos de sus miembros, por causa grave prevista en la ley; se consagra el derecho de audiencia y se exige mayoría calificada para el acuerdo respectivo, lo que representa un avance decisivo en esta materia, corrigiendo la situación anárquica anterior. Por ahora dejamos subrayada la importancia de la legislación local que se dicte para el cumplimiento adecuado del tenor literal, y del espíritu de las normas introducidas en la Constitución Federal.

3. No obstante, y bajo un esquema general de aceptación de las normas adicionadas, hay una sola que merece nuestra observación; es aquella última de la fracción I donde se menciona que ante la imposibilidad de que entren en funciones los suplentes o de celebrar nuevas elecciones, "las Legislaturas locales designarán entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los períodos respec

(62) Diario de los Debates, Senado de la República, México, Diciembre 1982.

tivos". Nos parece que el fundamento intrínseco del Municipio Libre como institución, inseparable a él, es la elección popular directa del Ayuntamiento, y que no debería introducirse ninguna excepción a este principio, porque se desnaturaliza en su base esencial al Municipio Libre; consideramos que debió buscarse otra solución para el caso previsto, donde esté presente la voluntad comunitaria, expresada en una elección.

Las conclusiones en relación al régimen de gobierno del Distrito Federal.

Remitiéndonos a la parte introductoria de esta tesis, cuando abordamos la definición e importancia del tema, podemos afirmar que el Distrito Federal constituye un Municipio, porque concurren en él todos los elementos que son necesarios para tipificarlo de esa manera: población, territorio determinado, relación de vecindad o domicilio y gobierno local. Sin embargo, los diversos aspectos normativos que hemos estudiado sobre el municipio mexicano, y principalmente el derecho positivo vigente, no tienen aplicabilidad en el Distrito Federal; y esto se debe a que la reforma constitucional de 1928, publicada en el Diario Oficial el 20 de Agosto, lo sustrajo del régimen del municipio libre (la misma reforma suprimió también el municipio -

libre en lo que eran los Territorios, sólo que aquí se restituyó dicha institución mediante una nueva reforma en 1940). Las razones que se dieron en esa época para fundamentar la eliminación del municipio libre en el Distrito Federal se refirieron, principalmente, a mostrar las inconveniencias que los altos funcionarios de la Nación y los representantes de otras naciones, estuvieren sometidos, aun cuando indirectamente, a funcionarios que no fueren federales. (63)- Pero también hubo otras razones que explicaron tal supresión y que se pueden desentrañar de otros antecedentes. Así, por ejemplo, el conocido constitucionalista Miguel Lanz Duret, afirmaba en 1931 en su "Derecho Constitucional Mexicano": - "Sin embargo, aunque somos entusiastas partidarios, como el que más, de la implantación y del desenvolvimiento del régimen municipal, aplaudimos que en la reforma constitucional de 1928 se haya suprimido el Ayuntamiento de la Ciudad de México y dejado sus asuntos a cargo de una autoridad administrativa central designada por el Ejecutivo Federal, sin las prerrogativas ni las funciones propias de las autoridades municipales. El motivo de nuestro asentimiento a esta reforma, tan criticada por otros, no es un prurito de imitación. Tampoco es la incompatibilidad alegada entre el Ayuntamiento citadino y los funcionarios federales residentes en la misma población. Es cierto que los Estados Unidos, el

(63) Cfr.- HERRERA Y LASSO, Manuel, "Estudios Constitucionales", Editorial Porrúa, 2a. edición, México, 1964.

país de raigambres municipales por excelencia, no ha admitido el Ayuntamiento libre en la capital de la Nación, en Washington, siendo gobernada esa ciudad por un concejo de comisionarios nombrados directamente por el Presidente de la República; pero este es un precedente extraño que no nos afecta. También es verdad que en las discusiones del Constituyente de Querétaro se alegó que tendrían que ocurrir forzosamente choques políticos y fricciones de carácter administrativo entre la autoridad federal residente en la ciudad de México y los funcionarios municipales de esta última; pero tales razones no son convincentes pues el que haya conflictos o choques entre diversas autoridades no puede ser motivo bastante para prescindir de una institución tan valiosa como el Municipio. La verdadera razón, la que se tuvo en cuenta para hacer la reforma de 28, la que ha motivado las quejas y reproches enérgicos de toda la población de México contra sus Ayuntamientos, ha sido la escandalosa inmoralidad de sus autoridades municipales, el despilfarro de fondos públicos puesto a su cuidado y el abandono de los servicios urbanos, por lo que la ciudad de México no disfruta del confort y de la belleza que distinguen a las grandes metrópolis en todas las naciones sino que, a pesar de que sus habitantes pagan más de treinta millones de pesos anuales por concepto de impuestos de carácter netamente municipi-

pal, todavía se carece de pavimentos en gran número de calles, es deficiente y causante de múltiples enfermedades el abastecimiento de agua potable y constituye una amenaza a la salubridad el sistema de drenaje, completamente inadecuado para las necesidades actuales de la ciudad. Por lo tanto, tomando en consideración que los ingresos del Municipio metropolitano han producido más de treinta millones de pesos en los últimos diez años, con lo cual sobraba para presentar a los extranjeros una de las más bellas ciudades de América, se comprenderá que la reforma de 1928 era inaplazable. Pero es urgente, y es preciso a la vez, que el régimen administrativo de la ciudad se reglamente con la mayor atingencia posible, para evitarnos incurrir en el doble fracaso en que ya estamos incurriendo, de haber prescindido, primero de la democracia al suprimir el Ayuntamiento de carácter electivo, y después, de la eficacia si los manejos del Departamento Central, unitario y con facultades concentradas, no dan los grandes resultados que en materia de economía, de orden y de eficiencia se buscaban". (64)

Nos hemos permitido transcribir tan largacita por la indudable riqueza del texto, que nos revela directamente los estados de ánimo presentes en la época en que suprimió el carácter electivo del Ayuntamiento de la --

(64) LANZ DURET, Miguel, "Derecho Constitucional Mexicano", - Editorial Continental, 7a. edición, México, 1980, pp. - 368 y siguientes.

Ciudad de México, además de la opinión de un destacado jurista de aquel momento. Sin ser una tarea específica de la presente tesis el tratamiento minucioso del problema esbozado, corresponde hacer algunas reflexiones en cuanto coincide con la materia que hemos venido desarrollando en los capítulos precedentes:

a) Además de los problemas o justificaciones anotadas por Lanz Duret, que nos parecen relativamente accesorias, creemos que la razón central, recóndita, de la reforma de 1928, se ubicaba en los esfuerzos centralizados, en la tendencia centralizante para reordenar el país - que floreció nítidamente en dicho año, (y que ha permanecido en décadas posteriores) incompatible con la posibilidad de que la ciudad de México se diera un gobierno local contrapuesto a la autoridad central.

b) Tenemos la convicción, cuyo desarrollo de contenidos sería materia de otra tesis, de que el conjunto causal que originó la reforma de 1928 ha desaparecido -- del todo, y que es el momento histórico de revisar, detenidamente, las condiciones socio-políticas que prevalecen en la actualidad para retomar, si así procede de acuerdo a las conclusiones que se obtengan, el camino de la generación -- electiva del gobierno del Distrito Federal.

c) La hipótesis que subyace en el estatuto constitucional vigente para el Distrito Federal (contenido principalmente en los numerandos de la actual fracción VI del Artículo 73 constitucional), indica que la raíz democrática del Gobierno de la Ciudad de México estaría en el carácter electivo del Presidente de la República, quien ejerce el gobierno del D.F. a través del órgano, u órganos que señala la ley. Pero tal hipótesis es rebatible por un simple ejercicio de lógica formal, por estar en contradicción con otra hipótesis o posibilidad real intrínseca en el sistema electoral del país: es posible y viable que el Presidente de la República sea electo por la votación mayoritaria del resto del país, y que en el Distrito Federal obtenga una mayoría eventual un candidato distinto, con lo que se elimina su raíz democrática y se pierde la fuerza moral para ejercer el gobierno de la ciudad, a través del órgano legal delegado.

d) Como parte de las observaciones a este problema, nos remitimos a los antecedentes históricos del Capítulo I, que muestra al Ayuntamiento de la ciudad de México como una "escuela de democracia"; y a las reflexiones del Senador Hugo B. Margain, que anotamos en el Capítulo III en su parte final.

Resumen de Conclusiones:

Primera Conclusión: Las reformas y adiciones al artículo 115 constitucional fortalecen el sistema democrático en general, y a la entidad Municipio Libre en particular.

Segunda Conclusión: Algunas normas contenidas en las reformas y adiciones estudiadas, no tienen -- perfecta congruencia con el espíritu del Municipio Libre -- en el contexto del Pacto Federal, específicamente: la facultad concedida a las Legislaturas locales para designar Concejos Municipales, de acuerdo a los supuestos de la -- fracción I; y el reparto de competencias como materia de -- ley o convenios que posibilita la fracción X.

Tercera Conclusión: Se hace necesario revisar el estatuto constitucional que rige al Distrito Federal, con la finalidad de hacer extensivo a él, la normatividad y espíritu del Municipio Libre.

Cuarta Conclusión: El alcance democrático y la eficiencia de gobierno que se logre por la aplicación del nuevo Artículo 115, serán determinados en gran parte -- por la voluntad política nacional que se articule en torno a su praxis.

B I B L I O G R A F I A

- AFANASIEV, V. G., "Fundamentos de los Conocimientos Filosóficos", Editorial El Caballito, 1a. edición, México, 1973.
- ALVAREZ, José R., "Enciclopedia de México", Editorial Enciclopedias de México, S.A., 4a. edición, México, 1978.
- BAYLE, Constantino, "Cabildos Seculares en la América Española", Editado por BANDBRAS, 1a. edición, México, 1980.
- BEER, Max, "Historia General del Socialismo y de las Luchas Sociales", Editorial P. Márquez, 1a. edición, México, 1940.
- CASTORENA, J. Jesús, "El Problema Municipal Mexicano", Editado por BANDBRAS, 2a. edición, México, 1982.
- CORDOVA, Arnaldo, "La Ideología de la Revolución Mexicana" Editorial Era, 5a. edición, México, 1977.
- DE LA CUEVA, Mario, "Teoría de la Constitución", Editorial Porrúa, 1a. edición, México, 1982.
- GARCIA MAYNEZ, Eduardo, "Introducción al Estudio del Derecho", Editorial Porrúa, 35a. edición, México, 1984.
- HERRERA Y LASSO, Manuel, "Estudios Constitucionales", Editorial Porrúa, 2a. edición, México, 1964.
- LANZ DURET, Miguel, "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Continental, 7a. edición, México, 1980.
- LUPORINI, César, (y otros) "El Concepto de Formación Económica Social", Siglo XXI Editores, 5a. edición, México, 1982.

MARX, Karl, "Introducción General a la Crítica de la Economía Política. 1857", Siglo XXI Editores, 17a. edición, México, 1984.

MARX, Karl y ENGELS, Federico, "Correspondencia", Ediciones de Cultura Popular, S.A., 2a. edición, México, 1977.

MARX, Karl y ENGELS, Federico, "Obras Escogidas", Editorial Progreso, 1a. edición, U.R.S.S., 1977.

MILLS, Wright, "Los Marxistas", Editorial Era, 4a. edición, México, 1976.

OCHOA CAMPOS, Moisés, "El Municipio. Su Evolución Institucional", Editado por BANDBRAS, 1a. edición, México, 1981.

RIVA PALACIO, Vicente, "México a Través de los Siglos", Editorial Cumbre, 17a. edición, México, 1981.

ROSENAL, M. e IUDIN, P., "Diccionario Filosófico Abreviado", Editorial Quinto Sol, 1a. edición, México, 1978.

RUIZ MASSIEU, José Francisco, y VALADEZ, Diego, (Coordinadores) "Nuevo Derecho Constitucional Mexicano", Editorial-Porrúa, 1a. edición, México, 1984.

TENA RAMIREZ, Felipe, "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, 16a. edición, México, 1978.

DOCUMENTOS LEGISLATIVOS

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Edición de la H. Cámara de Diputados, México, 1984.

DIARIO DE LOS DEBATES de las Cámaras de Senadores y Diputados al H. Congreso de la Unión, México, 1917 y 1982.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, México, Febrero 3 de 1983.

DICTAMENES DE LAS COMISIONES LEGISLATIVAS de las HH. Cámaras de Senadores y Diputados, México, Diciembre de 1982.

INICIATIVA DE REFORMAS Y ADICIONES AL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION, CON PROYECTO DE DECRETO, Presidencia de la República, México, Diciembre de 1982.

OTRAS FUENTES

CONSULTA POPULAR 1982-1988, Editado por el Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (IEPES) del Partido Revolucionario Institucional (P.R.I.), México, 1982.

DEMOCRATIZACION INTEGRAL, Tomos I y II, Edición de los Talleres Gráficos de la Nación, México, 1983.

"Enciclopedia de Relaciones Internacionales y Naciones Unidas", Editorial Fondo de Cultura Económica, 1a. edición, España, 1976.

COLEGIO DE MEXICO, (varios autores) "Historia General de México", Tomos I y II, Editorial F.C.E., 3a. edición, México, 1981.

"Manifiestos Políticos", Tomo IV, Editorial F.C.E., 1a. edición, México, 1957.