

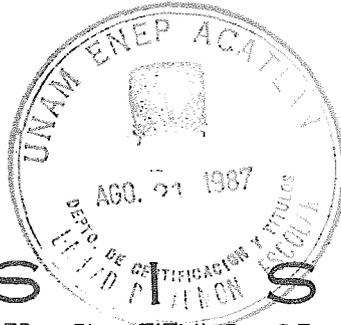


UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ACATLAN"
ESCUELA DE DERECHO

FACULTADES Y LIMITACIONES DEL MUNICIPIO LIBRE
DETERMINADAS EN LA CONSTITUCION POLITICA DE
LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Puenta
8256945-5



T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:
CARLOS DIAZ PONCE DE LEON

M-6047676

MEXICO, D. F.

1987



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

E L R E S P E T O

a mi Escuela ENEP ACATLAN

Que me cobijó en su seno y

me alimentó de conocimiento.

E L R E C O N O C I M I E N T O

a mi PADRE Jacinto Díaz de León

Quien imprimió en el transcurso de su vida
el ejemplo de lucha tenaz e infatigable,
llena de verguenza y honestidad.

E L C A R I Ñ O

A mi ESPOSA, Martha Acevedo de Díaz

Que con la cualidad de Madre, compañera,
amiga y amante, me dió comprensión, apoyo,
consejo, cariño y la invaluable vida de
tres Hijos.

T O D O lo que un ser pueda encerrar, a mis hijos:

Carlos, Diego Ernesto y Jacinto Armando Díaz Acevedo

Que han sido y son mi vida e ilusión,
motores poderosos que impregnan de energía
mi lucha encaminada a constituir un ejemplo
que los mueva a la ambición y búsqueda
de caminos llenos de luz y sabiduría,
para que sean mañana.....
ejemplo vivo de sus propios hijos.

Q U E D I O S b e n d i g a

A mis lindos hermanos

Amparo

Armando

Lourdes

Eduardo

Jacinto

Refugio

Consuelo y

Norma

Que son ejemplo de honestidad y
reflejo inédito de nuestros Padres.

A L M A E S T R O Y A M I G O

Licenciado Carlos Díaz de León Fleury

En quien he encontrado
la entrega generosa del caudal de conocimientos
que fluyen inagotables de su ser
enriqueciendo con su fertilidad
la tierra árida del estudiante

E L A F E C T O

a mis MAESTROS

Que con su vocación y sabiduría
formaron y forjaron el burdo estudiante
para hacer de él
el futuro profesionista que
al emular su ejemplo
seguirá sus pasos...

MI ETERNO AGRADECIMIENTO Y ADMIRACION

A todas aquellas personas
que con su aliento espiritual
y fecundo trabajo
constituyeron el bastión invaluable
que guió mi pequeño ser
a la conclusión de la meta deseada

I N D I C E

	Página
C A P I T U L O I. SOBERANIA.....	1
CONCEPTO DE SOBERANIA.....	2
DESARROLLO HISTORICO DEL CONCEPTO DE SOBERANIA.....	4
TEORIAS PACTISTAS.....	8
EJERCICIO DE LA SOBERANIA SEGUN LA DOCTRINA.....	13
RADICACION DE LA SOBERANIA SEGUN LAS LEYES CONSTITUCIONALES DE LA NACION MEXICANA.....	20
ELEMENTOS CONSTITUCIONALES DE IGNACIO LOPEZ RAYON.....	20
CONSTITUCION ESPAÑOLA DE CADIZ DE 1812...	22
SENTIMIENTOS DE LA NACION EN 1813	23
DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMERICA MEXICANA.....	23
CONSTITUCION FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1824.....	25
LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836.....	25
BASES ORGANICAS DE LA REPUBLICA MEXICANA DE 1843.....	27
CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1857.....	29
CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917.....	30

M-0047 676

	Página
C A P I T U L O I I . P O D E R C O N S T I T U Y E N T E .	36
EL PODER CONSTITUYENTE COMO VOLUNTAD POLITICA.....	38
SUJETOS DEL PODER CONSTITUYENTE.....	39
ACTUACION DEL PODER CONSTITUYENTE.....	41
ASAMBLEA CONSTITUYENTE.....	42
CONGRESO CONSTITUYENTE.....	43
CONVENCION CONSTITUYENTE.....	46
PODER CONSTITUYENTE Y PODER CONSTITUIDO.....	49
LIMITACIONES DEL PODER CONSTITUYENTE.....	50
CONSTITUCION COMO RESULTADO DEL PODER CONSTITUYENTE.....	53
DEFINICION DE CONSTITUCION.....	54
ESTRUCTURA DE CONSTITUCION.....	56
CLASIFICACION DE LAS CONSTITUCIONES.....	58
C A P I T U L O I I I . E L P O D E R C O N S T I T U Y E N T E E N L A E V O L U C I O N D E L M U N I C I P I O Y E L C O N S T I T U C I O N A L I S M O M E X I C A N O	63
CONSTITUCION DE CADIZ DE 1812.....	65
CONSTITUCION DE APATZINGAN DE 1814.....	68
CONSTITUCION DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1824.....	70
CONSTITUCION CENTRALISTA DE 1836.....	73
BASES ORGANICAS DE 1843.....	80
CONSTITUCION FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1857.....	84

	Página
C A P I T U L O I V. EL MUNICIPIO LIBRE.	92
EL MUNICIPIO LIBRE COMO DECISION CONSTITU- YENTE EN EL CONGRESO DE QUERETARO DE 1917...	93
PARTIDO LIBERAL.....	93
PLAN DE GUADALUPE DE 1913.....	98
ADICIONES AL PLAN DE GUADALUPE.....	108
PROGRAMA DE REFORMAS POLITICO-SOCIALES DE LA REVOLUCION.....	111
COMENTARIOS AL DEBATE DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.....	113
TEXTO ORIGINAL DEL ARTICULO 115 CONSTITU- CIONAL DE LA CONSTITUCION DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917.....	122
REFORMAS CONSTITUCIONALES AL ARTICULO 115.....	124
ANALISIS DE LAS FACULTADES CONSTITU- CIONALES DEL MUNICIPIO LIBRE.....	168
CONCLUSIONES.....	190

P R O L O G O

El estudio del Municipio en México tradicionalmente se ha realizado partiendo de un aspecto histórico desde sus orígenes hasta llegar a su institucionalización y práctica contemplada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada en 1917.

Gracias a la orientación recibida de parte del Licenciado CARLOS DIAZ DE LEON FLEURY, mi maestro y asesor de tesis, nuestro estudio, encaminado a desentrañar las facultades y limitaciones comprendidas en la Constitución, parte del análisis del concepto de Soberanía y a través de las diferentes corrientes doctrinarias, unas converjentes y otras contradictorias, sobre su origen y evolución, cuyo estudio nos hace llegar a la irrefutable conclusión de que el titular del ejercicio de tan contradictorio concepto radica en el pueblo.

En uso de ese derecho, el pueblo instituye al Poder Constituyente, el cual, investido de las características propias de la Soberanía, de inalienabilidad, indivisibilidad e imprescriptibilidad, hace surgir el conjunto de normas jurídicas denominadas Constitución, en la que se expresan de manera fehaciente los ideales, principios y fines de un pueblo en la búsqueda de su felicidad y justicia.

Posteriormente, nos adentramos al análisis de la evolución Constitucional del Municipio, dentro del marco

histórico de las diversas compilaciones que, en ejercicio o no, han regido la vida política y social de nuestra Nación, estudio que nos permite desembocar en las diversas causas y hechos que dieron origen a la formación del Constituyente que da vida Constitucional al Municipio en la Carta Magna de 1917, contemplándose en seguida diversos análisis y comentarios de las reformas y adiciones que desde sus orígenes ha sufrido el Artículo 115 de nuestra Constitución, las cuales han tenido como finalidad buscar una adecuación a las condiciones políticas, sociales y económicas que el dinamismo de nuestra Nación reclama, culminando por último, en el análisis jurídico de las facultades y limitaciones Constitucionales del Municipio Libre en México.

C A P I T U L O I.

SOBERANIA

SOBERANIA es y ha sido uno de los temas de Derecho Público más debatido, pues presenta contornos y matices que dificultan su precisa definición. Por lo tanto, al llegar al análisis histórico, trataremos de adoptar para nuestra investigación uno de los muchos criterios, analizando, aunque someramente, sus orígenes, evolución y criterio de la idea SOBERANIA.

En su estudio nos enfrentamos a tratar de precisar la Soberanía como ejercicio de poder, en quién radica o se deposita, cómo se ejerce o si existe limitación para el concepto.

CONCEPTO DE SOBERANIA

Casi todos los tratadistas aceptan definir la Soberanía como "El Poder Supremo del Estado" para determinar su vida política. A efecto de normar un juicio, procederemos a analizar el criterio doctrinal de algunos autores, como Andrés Serra Rojas, quien señala que: "la soberanía es una característica, atribución o facultad esencial del poder del Estado, que consiste en dar ordenes definitivas, de hacerse obedecer en el orden interno del Estado y de afirmar su independencia en relación con los demás estados que forman la comunidad internacional..." Andrés Serra Rojas establece que: "el fundamento de la Soberanía hay que encontrarlo en la naturaleza social del hombre. La necesidad de un orden provisto de una fuerza que se pueda imponer a los demás, facilita el desarrollo

de las comunidades y da al hombre el poder resultante de los beneficios de la vida social. Someteros a una organización política es beneficiarnos con el trabajo de los demás, su cultura y su experiencia. El ser aislado es indefenso y fácil presa de las circunstancias". (1)

Gustavo Carbajal Moreno y Fernando Flores Gómez González nos señalan que: "la Soberanía es una característica del poder del Estado, que radica en mandar definitivamente, de hacerse obedecer en el orden interior del mismo, dar a conocer su independencia en el exterior".(2) Como podemos apreciar, su criterio es muy coincidente con el anterior al señalar a la Soberanía como poder del Estado para dictar su ordenamiento político de obediencia general dentro de su ámbito territorial y su conocimiento como país libre, dentro del conjunto de naciones.

Nicolás Pérez Serrano cita a Giner de los Ríos para referirse al concepto de Soberanía, y señala que la Soberanía consiste en: "el poder supremo del Estado para hacer que el derecho reine en la sociedad". (3) No obstante la polémica sobre el concepto de Soberanía, que históricamente se ha desarrollado entre los tratadistas, los tres anteriores coinciden en atribuirle al Estado ese poder,

-
- (1) SERRA ROJAS ANDRES. "CIENCIA POLITICA". EDITORIAL PORRUA, QUINTA EDICION, MEX., D.F., 1980. Pág. 399.
- (2) CARBAJAL MORENO GUSTAVO Y FLORES GOMEZ GONZALES FERNANDO. "NOCIONES DE DERECHO POSITIVO MEXICANO". EDITORIAL PORRUA, DECIMA OCTAVA EDICION. MEX., D.F., 1979. Pág. 65.
- (3) PEREZ SERRANO NICOLAS. "TRATADO DE DERECHO POLITICO". EDITORIAL CIVITAS, SEGUNDA EDICION. MADRID, 1984. Pág. 125.

que va a permitir la formación de un sistema de gobierno libre dentro y fuera de su territorio.

DESARROLLO HISTORICO DEL CONCEPTO DE SOBERANIA

La Soberanía como concepto dentro del Derecho Político no siempre existió, por lo que es menester analizar el desarrollo histórico de la idea de Soberanía. Esto nos lleva a referirnos al nacimiento de dicho concepto.

Nace ésta a fines de la Edad Media, entre las grandes controversias religiosas, católicos y protestantes, estando presente un nuevo enfrentamiento entre la Iglesia Romana, que había adquirido una gran fuerza espiritual pretendiendo subordinar la autoridad del monarca al rectoriato de la jerarquía papal, y por la otra parte, el Estado que se negaba al sometimiento de la Iglesia y busca, mediante la lucha y lo logra, la subordinación de la Iglesia. Como lo afirma el tratadista Felipe Tena Ramirez, la idea de Soberanía "sirve para justificar ideológicamente la victoria que alcanza el Rey como encarnación del Estado sobre las tres potestades que le habían mermado autoridad: el Papado, el Imperio y los Señores Feudales. Del primero reivindicó la integridad del poder temporal; al segundo le negó el vasallaje que como reminiscencia del Imperio Romano le debían los Príncipes al Emperador; de los Señores Feudales recuperó la potestad pública que, en todo o en parte, había pasado a su patrimonio". (4)

(4) TENA RAMIREZ FELIPE. "DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO". EDITORIAL PORRUA, VIGESIMA PRIMERA EDICION. MEX., D.F.,1985. Pág. 5.

Nicolás Pérez Serrano hace referencia al nacimiento del concepto Soberanía cuando afirma: "la Iglesia Romana culmina su desarrollo al representar una gran fuerza espiritual y un verdadero poder temporal, que busca subordinar la acción del monarca a los principios de la religión. Los reyes de Francia no aceptaron estas ideas y se desencadenó el último episodio de la lucha llamada de las Investiduras, que es un largo y penoso debate que fortaleció la acción real y dió origen, en su desarrollo, a dos tesis contradictorias, el Estado y la Iglesia en el poder y la sustentada el siglo XIV: el Estado debe subordinarse a la Iglesia, o a la inversa, que es la que finalmente triunfó". (5)

La lucha fué larga y variados sus episodios, pero el resultado fué casi idéntico en las dos grandes monarquías, unificadas y fuertes, que eran la de Francia y la de España, donde culminó la victoria, particularmente en Francia.

Esto nos hace reflexionar sobre el ejercicio del poder en la época medieval, toda vez que, por una parte, los señores feudales defendían derechos sobre los territorios bajo su feudo y, por la otra, el rey esperaba centralizar el poder absoluto en sus manos, buscando la subordinación de duques, príncipes, y demás ordenes de la corte y sus feudos. Asimismo, éste luchaba por no estar bajo la tutela del papado, buscando por el contrario, subordinar la Iglesia a su poder, hecho que realizaba por la vía de las armas y la diplomacia. Sin embargo, el rey necesitaba

(5) PEREZ SERRANO NICOLAS. op. cit. Pág. 152.

justificar su acción, siendo Juan Bodino creador del concepto Soberanía, quien lo postula en su tesis, convirtiéndose ésta en la nota distintiva y justificante del estado del poder del rey.

El jurista Andrés Serra Rojas señala: "impregnado del pensamiento político anterior puede decirse que Bodino se sitúa al final del largo proceso de siglos que formó la Edad Media, en los inicios de la Edad Moderna, elaborando metódicamente el concepto de Soberanía". (6)

Juan Bodino (1530-1596) es autor de "Los Seis Libros de la República" (Les Six Livres de la Republique) editado en 1576. En éste introduce por primera vez el concepto de Soberanía, que tiene como finalidad fortalecer el poder absolutista, señalando que: "el Estado es un gobierno recto de varias agrupaciones y de lo que les es común, con potestad soberana. La Soberanía es el poder supremo sobre ciudadanos y súbditos no sometidos a leyes, preconiza con este pensamiento la supremacía del poder del Estado, y establece con ello la facultad de dictar la ley y de imponerla". (7)

Nicolás Pérez Serrano señala, en cuanto a la obra de Juan Bodino, que: "existe Estado sin necesidad de que el Emperador otorgue el título de Rey, ni de que el Papa dé su conformidad; esa Soberanía no puede ser limitada en sus poderes, ni en el concepto por el cual se disfruta,

(6) SERRA ROJAS ANDRES. op. cit. Pág. 406.

(7) Ibidem. Pág. 407.

"Leviathan", el monstruo ideal, formado de hombrecillos y dominador gigantesco, armado de la potestad espiritual y temporal, es la condición inexcusable para la vida de la comunidad política; la verdad es que ese derecho es cedido a favor del príncipe para defensa general; ... el príncipe podrá pecar contra Dios, nunca contra los que le confirieron su poder, no habiendo recursos contra él". (13)

Otra de las teorías pactistas la encontramos en John Locke (1632-1704), filósofo, tratadista y político inglés, quien en sus tesis refleja una reacción en contra de la Doctrina de Hobbes sobre la monarquía absoluta, la Soberanía del Príncipe y la Soberanía del pueblo. Para Locke, la Soberanía descansa en el Parlamento. Partiendo de la misma tesis de Hobbes de la teoría pactista, pero en pensamiento opuesto a éste, nos habla de un contrato en el que el soberano no puede valerse arbitrariamente de él, ya que existen obligaciones recíprocas, pudiendo incluso los ciudadanos apartarse del pacto, ya que éstos solo se sometieron para salvaguardar sus derechos, reservándose otros, sobre todo el de resistencia, cuando existieran violaciones de lo convenido.

Sintetizando algunas de las ideas más importantes de la doctrina de John Locke, Serra Rojas menciona: "en el estado natural el hombre goza de ciertos derechos naturales que son la vida, la libertad y la propiedad. Para su existencia requiere de un poder que les defienda, asegu-

(13) Ibidem. Pág. 142.

re y sancione. La autoridad emana del contrato, ya que el hombre transfiere a la comunidad sus derechos para la realización de los fines sociales, la cual a su vez, organiza los poderes supremos;... la Soberanía se la reserva el pueblo, quien conserva el derecho a la revolución y el derecho de resistencia". (14)

Otro de los autores de la teoría pactista es Juan Jacobo Rousseau, filósofo y escritor suizo-francés (1712-1788). Es uno de los autores que más ha contribuido a los sistemas políticos del mundo entero destacándose, para efecto de nuestra materia, como sus obras más relevantes y profundas el "Discurso sobre el Origen y los Fundamentos de la Desigualdad entre los Hombres", "El Emilio" y "El Contrato Social". La idea de Rousseau establece que el titular de la Soberanía es el pueblo constituido como una comunidad política, la cual difiere de la de Hobbes y Locke, ya que la de Hobbes establece un soberano, el pueblo, transfiriendo todo el poder al rey, y en el contrato social de Locke el pueblo establece un gobierno limitado para determinados proyectos, reservándose otros. Para Rousseau la sociedad civil nace de un pacto o contrato entre los hombres; éste dice que el hombre vivía en un principio en un estado de naturaleza, sin que en él su autoridad estuviera limitada pues gozaba sin restricción de su libertad natural. El hombre, dice, era un noble salvaje.

Rousseau condenaba a la civilización porque era un factor que producía la degeneración y la corrupción

del estado de naturaleza. Consideraba execrable a la civilización porque dentro de ella se originaron la multiplicación de las artes y el surgimiento de la propiedad privada, apareciendo así un mundo de ricos y pobres que resquebrajó la felicidad natural de los mismos.

Nicolás Pérez Serrano nos señala en el análisis de la doctrina de Juan Jacobo Rousseau, que: "los hombres viven libres e iguales con plácida sencillez. La división del trabajo, la aparición de la propiedad privada y la consiguiente dominación política, establecen una oposición entre lo natural y lo social; surgen las desigualdades, reina la opresión, el hombre vive condenado. ¿Cómo poner remedio a ello? Lo esencial estriba en salvar la libertad y la igualdad y no pudiendo, pura y simplemente, volver al estado de naturaleza, es forzoso buscar una fórmula, un modo de asociación que defienda y proteja la persona y los bienes de cada asociado, y mediante la cual, uniéndose a todos los demás, no obedezca el individuo más que a sí mismo, y siga siendo tan libre como lo fuera antes. El contrato social brinda el procedimiento, pues al crearse la sociedad política los ciudadanos le entregan sus derechos naturales para recibirlos de nuevo, pero transformados en derechos civiles". (15)

De esta manera Rousseau deposita en cada individuo el poder soberano; cada uno, al momento del pacto, cede parte de esa Soberanía para recuperarla en forma de derechos civiles, con el fin de salvar la libertad y la igualdad colectiva. Esta suma de fuerza crea lo que

(15) PEREZ SERRANO NICOLAS. op. cit. Pág. 144.

Rousseau llama la "Voluntad General", que es un poder que radica en la misma sociedad civil o comunidad política.

Juan Jacobo Rousseau establece que la Soberanía, no siendo otra cosa que el ejercicio de la voluntad general, no puede nunca enajenarse, ya que el soberano, que no es sino un ser colectivo, solo puede ser representado por sí mismo; el poder puede transmitirse, pero no la voluntad, siendo la ley la norma que va regir por ser ésta, expresión de la voluntad del pueblo, único fundamento legítimo de la Soberanía.

Con respecto a lo anterior Ignacio Burgoa nos señala: "tocante a la Soberanía, Rousseau le adscribe como atributo esencial su inalienabilidad que hace derivar del pacto social mismo. Agrega, como otra característica de la Soberanía, que es indivisible, lo que equivale a rechazar la división de la Soberanía".(16)

EJERCICIO DE LA SOBERANIA SEGUN LA DOCTRINA

Dado que al hacer uso de la Soberanía el individuo, en uno u otro caso, delega parte de sus derechos a la búsqueda de un orden jurídico que permita la convivencia pacífica en un plano de libertad y derechos entre los hombres, obligados éstos moralmente a obedecer los actos de la autoridad, menester es analizar en quién se delega

(16) BURGOA ORIHUELA IGNACIO, op. cit. Pág. 207.

esa autoridad, lo que ha sido cambiante en diversas épocas, siendo las más importantes doctrinas las siguientes:

1. La Doctrina Teológica.
2. La Doctrina del Contrato o Pacto Social.
3. La Doctrina de la Soberanía Popular.

La Doctrina Teológica se fundamenta principalmente en el pensamiento de San Agustín y su obra "La Ciudad de Dios"; este pensador afirmaba que el poder es de esencia divina, que el poder y la autoridad tienen su fundamento en Dios, no en la naturaleza humana.

Santo Tomás es otro de los precursores de la Doctrina Teológica, quien armoniza la Filosofía Aristotélica con los principios teológicos, dado que para él, el Estado es una comunidad de hombres que requieren de un organismo que satisfaga el bien común y erija en la tierra el reino de Dios. Con esto aseveramos que la doctrina teológica afirma que el poder es de esencia divina y se delega en el rey.

La Doctrina del Contrato o Pacto Social ha sido formulado por autores como Hobbes, Locke y Juan Jacobo Rousseau.

Hobbes en su doctrina busca justificar el poder absoluto del rey rechazando la resistencia de los súbditos y exigiendo de ellos una ciega obediencia, manifestando que la Soberanía debe residir en un sólo órgano, pronunciándose por la monarquía en un poder absolutista del rey.

Locke, en cambio, crea mediante el pacto, la sociedad política en que los asociados delegan ciertas prerrogativas a cambio de una garantía eficaz que asegure sus derechos por parte de la autoridad. Conforme a su teoría, esa decisión proviene de las mayorías, debiendo las minorías someterse a ésta, delegando dicho poder en el rey, sin reservarse los súbditos para sí, ningún derecho. En su pensamiento, Locke coincide con Rousseau en dar la decisión soberana a la voluntad popular.

Juan Jacobo Rousseau señala en su doctrina que los hombres, en su busca por conservar el estado de naturaleza, concertarían un pacto o contrato social para crear la sociedad civil o comunidad política dentro de la que cada uno se garantizarán sus derechos. Ese pacto o contrato social crea la suma de fuerza que Rousseau llama "Voluntad General", que es el poder que emana de la sociedad civil o comunidad política, lo que equivale a considerarlo como el poder soberano del pueblo.

La tesis de Soberanía Popular, equivale al derecho del pueblo a determinar su orden jurídico mediante la delegación de una parte de sus derechos en una autoridad que ejerza sobre ellos una acción en un plano de justicia social, aún por medios coercitivos; debiendo diferenciar la doctrina de Locke a la de Rousseau, ya que la primera delega ese poder soberano en un rey, reservándose el derecho de resistencia o revocación; en cambio, la teoría de Rousseau concibe que la Soberanía ejercida por el pueblo origina la autoridad, quienes ejercerán conforme al Derecho mediante la expresión de la ley, que es la Voluntad General.

Abundando sobre el tema de Soberanía Popular, Ignacio Burgoa cita el pensamiento de Benjamin Constant, quien dice: "la Soberanía Popular no es ilimitada, puesto que está circunscrita a los límites que les señalan la justicia y los derechos de los individuos; la voluntad de un pueblo no puede hacer justo lo que es injusto. Los representantes de una nación no tienen el derecho de hacer lo que tiene el derecho de hacer la nación misma. Ningún monarca, sea el que fuere el título que reclame, ora se apoye en el derecho divino, otra en el de conquista, ora en el sentimiento del pueblo, no posee un poder sin límites. Dios, si interviene en las cosas humanas, sólo sanciona la justicia. El derecho de conquista no es más que la fuerza, que no es un derecho, puesto que pasa a quien se apodere de ella. El asentimiento popular no podrá legitimar lo que es ilegítimo, puesto que un pueblo no puede delegar una autoridad de la que carece".(17)

Partimos de este razonamiento para tratar de precisar el titular del poder soberano que, de acuerdo a la teoría rousseauiana reside en el pueblo, que la delega a los órganos de gobierno.

Felipe Tena Ramírez afirma que el titular de la Soberanía radica en la Constitución. Para sostener tal afirmación, hace referencia a la experiencia norteamericana, conforme a la cual se destituye de Soberanía a los gobernantes y se le reconoce originariamente en la voluntad del pueblo, externada por escrito en el documento llamado Constitución. Tena Ramírez sostiene que el único titular,

(17) BURGOA ORIHUELA IGNACIO. op. cit. Pág. 239.

de la Soberanía es el pueblo o la nación, cuando afirma: "este titular, originario de la Soberanía, hizo uso de su poder soberano cuando se constituyó en Estado jurídicamente organizado... la Soberanía, una vez que el pueblo la ejerció, reside exclusivamente en la Constitución, y no en los órganos ni en los individuos que gobiernan".(18)

El titular del poder soberano es el pueblo y podremos aceptar que la Constitución es el documento a través del cual se expresa esa voluntad soberana, demarcando las funciones y restricciones a los órganos de gobierno, que necesariamente se sujetaron a lo establecido en la Carta Magna, la que podrá ser modificada por interés y voluntad del pueblo mismo, hecho que denota que sigue siendo éste quien en uso de esa Soberanía ejerce su voluntad.

Este razonamiento nos lleva a tratar de discernir sobre los conceptos pueblo y nación, y si son equivalentes, lo que nos permitirá saber sobre el titular de la Soberanía.

Felipe Tena Ramírez en su obra "Derecho Constitucional Mexicano" señala que: "al sustituir la Soberanía del rey por el pueblo, los doctrinarios que influyeron en la revolución francesa no hicieron sino trasladar al nuevo titular de la Soberanía las notas de exclusividad, de independencia, de individualidad y de ilimitación que habían caracterizado el poder soberano". (19)

(18) TENA RAMIREZ FELIPE. op. cit. Págs. 10 y 11.

(19) Ibidem. Pág. 5.

Nicolás Pérez Serrano en su obra "Tratado de Derecho Político" señala que: "la nación supone un proceso de integraciones constantes, de superación de antagonismos, merced al predominio de lo que liga sobre lo que separa, hasta originar una conciencia unitaria, un sentido de solidaridad, forjado en el curso de acontecimientos, prósperos y adversos, de comunes alegrías y dolores, de glorias y desgracias. Y cuando esa función se ha realizado y cada nacional siente como suyo propio cuanto concierne al territorio en que habita y a los hombres con quienes vive, la Nación viene a ser un todo orgánico, a cuya grandeza se deben sin reparar en sacrificios". (20)

Parafraseando este concepto de nación del tratadista Nicolás Pérez Serrano, diremos que se refiere a integración, que denota la necesidad de una demarcación territorial; conciencia unitaria, que se logra mediante la unidad de intereses, conformando una asociación política; sentido de solidaridad, logrado merced a esa manera de reaccionar ante un hecho adverso a la consolidación de su nación que hace nacer esa solidaridad común, de ahí que aunque no son factores determinantes las características a que nos hemos referido, si se enmarcan en mayor o menor grado para la formación de una nación.

Concluyendo el punto de vista del jurista Pérez Serrano, éste nos dice: "el Estado es la resultante de una unificación, es la unidad que otorga sustantividad y relieve a una masa; cuando ésta ha logrado esa unidad,

(20) PEREZ SERRANO NICOLAS. op. cit. Pág. 113.

esa condensación que hace semejantes entre sí a sus componentes, los hace distintos de los que integran otras colectividades, y forma una conciencia común, un sentimiento de identificación en cuestiones capitales; entonces, existe una población estatal, es decir, hay un pueblo, o mejor, una Nación". (21)

Desde el punto de vista etimológico, la palabra Nación se deriva del verbo "nascor", que significa nacer, de donde viene la palabra "natio" de origen latino que indica un origen común, o una relación de procedencia. Por su parte, el vocablo pueblo proviene del latín "populus".

Ahora bien, después de recorrer los criterios doctrinales sobre los conceptos Soberanía Popular o Soberanía Nacional, llegamos a la conclusión de que el hablar de una u otra definición no implica referirse a cosa distinta, toda vez que como lo hemos analizado, etimológicamente equivale a lo mismo, considerando que cuando algunos autores buscan encontrar distintos significados en ambos conceptos es para crear tesis divergentes con lo que provocan una mayor profundidad en su estudio.

Nosotros consideramos que al emplear uno u otro vocablo sólo se maneja discrecionalmente el lenguaje, pero sin que ésto signifique cosa distinta, ya que gramaticalmente es sinónimo uno de otro.

(21) Ibidem. Pág. 108.

RADICACION DE LA SOBERANIA SEGUN
LAS LEYES CONSTITUCIONALES DE LA NACION MEXICANA

Bueno es realizar un análisis del concepto Soberanía y su radicación en las leyes fundamentales de diferentes épocas históricas de nuestra vida política.

Elementos Constitucionales de Ignacio López Rayón.-

En agosto de 1811, el Lic. Ignacio López Rayón elaboró los "Elementos Constitucionales" e instaló en Zitácuaro la Suprema Junta Nacional Americana, encargada de gobernar a la Nueva España a semejanza de las Juntas formadas en la península durante la ausencia de Fernando VII. Respecto al concepto de radicación de la Soberanía dichos Elementos Constitucionales señalaban:

Artículo 5º.- "La Soberanía dimana inmediatamente del pueblo, reside en la persona del señor Don Fernando VII y su ejercicio en el Supremo Congreso Nacional Americano".

Artículo 21.- "Aunque los tres Poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sean propios de la Soberanía, el Legislativo le es inerrante que jamás podrá comunicarlo". (22)

Cabe observar la confusión que se hace de la Soberanía en el Artículo 5º. En primer lugar, señala con precisión que la Soberanía dimana del pueblo, lo que querrá

(22) TENA RAMIREZ FELIPE. "LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO". EDITORIAL PORRUA, DECIMA TERCERA EDICION. MEX., D.F., 1985. Págs. 25 y 26.

decir que procede del pueblo como detentor de la voluntad soberana, hecho que se contrapone cuando dice que reside en la persona del señor Don Fernando VII; en este caso, ya no es el pueblo quien va a ejercer su voluntad, sino el "Rey Soberano", y todavía hay más confusión cuando agrega que su ejercicio corresponde al Supremo Congreso Nacional Americano. Si tomamos en cuenta que el Congreso Nacional se debería integrar con los vocales nombrados por las representaciones de las provincias, serían éstos los que fungirían como diputados de cada una de ellas, sin embargo no se precisa cómo, cuándo y cuál sería la función de los mismos, ni tampoco toma en consideración la voluntad que ejercería el rey.

En el caso del Artículo 21, éste habla de los tres poderes sin que podamos saber quienes y cómo lo integran y cuáles serían sus funciones.

En conclusión los Elementos Constitucionales de Rayón denotan una idea contradictoria con respecto a la radicación de la Soberanía, toda vez que no define claramente su titular, ya que se aprecia un desdoblamiento entre el pueblo, el soberano, la Junta Nacional y los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, palpándose la influencia de los postulados de la Ilustración Francesa al incorporar las ideas de Soberanía Popular y división de poderes, sin emancipar de la práctica el poder soberano del rey.

Constitución Española de Cadiz de 1812.-

La Constitución de Cadiz, de efímera y accidentada existencia en la vida política de la Nueva España, rigió durante el periodo de los movimientos preparativos de la emancipación, ejerciendo una notable influencia en varios de los documentos constitucionales que posteriormente rigieron nuestra nación.

Dicho ordenamiento establece en su Capítulo I:

Artículo 2º.- "La nación Española es libre e independiente y no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona".

Artículo 3º.- "La Soberanía reside esencialmente en la nación, y por lo mismo pertenece a ésta exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales".(23)

Tomando en consideración que el derecho de establecer sus leyes es atributo de la nación en base a su Soberanía, que tal facultad recae en los diputados de cortes, y que éstos son nombrados mediante la voluntad del pueblo a través de las juntas electorales de provincia, podemos concluir que la Constitución de Cadiz reconoce fehacientemente que el ejercicio de la facultad soberana radica inalterablemente en el pueblo o nación.

(23) Ibidem. Pág. 60.

Sentimientos de la Nación en 1813.-

Habiendo convocado Don José María Morelos y Pavón a un congreso, el 14 de septiembre de 1813 se dió lectura a los 23 puntos que, con el nombre de Sentimientos de la Nación, fueron base para la elaboración de la Constitución de 1814.

En su 5º punto, los Sentimientos de la Nación señalan: "la Soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes dividiendo los poderes de ella en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, eligiendo las Provincias sus vocales, y éstos a los demás, que deben ser sujetos sabios y de probidad". (24)

Al analizar este Artículo, se aprecia gran influencia de la idea que Ignacio López Rayón había concebido al elaborar sus Elementos Constitucionales; sin embargo, ya en éste se precisa con mayor claridad el concepto de Soberanía, su radicación y la formación de los tres poderes de gobierno, excluyendo del marco de discusión al Rey Soberano.

Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana.-

El Congreso convocado e instalado por Morelos permite la creación de la primera Constitución de la Nación

(24) Ibidem. Pág. 28.

Mexicana bajo la bandera de la Independencia, la cual fué sancionada en Apatzingán el 22 de octubre de 1914, señalando en su Capítulo II:

Artículo 2º.- "La facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno que más convenga a los intereses de la sociedad, constituye la Soberanía.

Artículo 3º.- "Esta es por su naturaleza imprescriptible, inenajenable e indivisible".

Artículo 5º.- "Por consiguiente la Soberanía reside originariamente en el pueblo, y su ejercicio en la representación nacional compuesta de Diputados elegidos por los ciudadanos bajo la forma que prescribe la Constitución".

Artículo llavo.- "Tres son las atribuciones de la Soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares". (25)

La claridad en el concepto de Soberanía, se observa por primera vez en este Decreto Constitucional, al radicarla en el pueblo, el cual transmite su ejercicio en los representantes que conforman los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los cuales por delegación soberana del pueblo, quedan facultados para dictar, ejecutar y aplicar leyes a casos concretos, y elegir la forma de gobierno que más convenga a la Nación.

(25) Ibidem. Págs. 32 y 33.

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.-

El 1º de abril de 1824 comenzó el Congreso a discutir el proyecto de Constitución que, con modificaciones, fué aprobado por la asamblea el 3 de octubre del mismo año, con el título de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.

Debemos hacer la observación que la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, no establece concretamente, precepto que se refiera a quién corresponde la Soberanía ni en quién recaó su ejercicio; el único antecedente sobre el concepto que nos ocupa es el Acta Constitutiva que precedió a la Constitución, la cual señalaba en su Artículo 3º: "la Soberanía reside radical y esencialmente en la nación, y por lo mismo pertenece exclusivamente a ésta el derecho de adoptar y establecer por medio de sus representantes la forma de gobierno y demás leyes fundamentales que le parezca más conveniente para su conservación y mayor prosperidad, modificándolas o variándolas según crea convenirle más". (26)

Leyes Constitucionales de 1836.-

Al analizar el tema de la Soberanía en las Leyes Constitucionales de 1836, también llamada Constitución Centralista, o Constitución de las Siete Leyes, debemos

(26) Ibidem. Pág. 154.

referirnos a las Bases Constitucionales publicadas por Decreto expedido por el Presidente Interino, de fecha 23 de octubre de 1835, compuesto por catorce artículos, diciendo su Artículo 1º: "la Nación Mexicana, una, soberana e independiente como hasta aquí, no profesa ni protege otra religión que la católica, apostólica, romana, ni tolera el ejercicio de otra alguna". (27)

Ahora bien, debemos destacar que las bases a las que nos hemos referido y la Constitución de 1836, no obstante sus 211 artículos que conformaron Las Siete Leyes Constitucionales, en ninguno de ellos nos hablan de la Soberanía, ni de su ejercicio.

Para confirmar lo dicho hemos de hacer cita a las observaciones del Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado en su obra "Estudios de Derecho Constitucional", quien expresa lo siguiente: "la resistencia al principio de la Soberanía popular de parte de los conservadores no pudo llegar al extremo de su negación, la lucha se trabó en cuanto a sus consecuencias. Aún en las leyes constitucionales que desconocieron el pacto fundamental de 1824, se respetó el principio, si bien no se hizo una declaración explícita del contenido del mismo, tanto en las Bases Constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente usurpador el 23 de octubre de 1835, como en las Leyes Constitucionales de 1836". (28)

(27) Ibidem. Pág. 203.

(28) DE LA MIGUEL HURTADO MIGUEL. "ESTUDIOS DE DERECHO CONSTITUCIONAL". EDITORA DE PERIODICOS, S.C.L. TERCERA EDICION. MEXICO, D.F. 1981.

Partiendo del principio doctrinario que la Soberanía popular equivale al ejercicio del pueblo para decidir libremente el tipo de gobierno que más le conviene, hemos de comprender que la omisión al tema en una Constitución que tenía como principio fundamental el ejercicio del gobierno centralista, evidencia la carencia de base popular sobre lo resuelto.

Bases Organicas de la República Mexicana de 1843.

Al analizar el concepto de Soberanía dentro del desarrollo histórico constitucional, hemos de referirnos a las Bases Orgánicas de 1843, que en su Título I, denominado "De la Nación Mexicana, su Territorio, forma de Gobierno y Religión", señala:

Artículo 1º.- "La Nación Mexicana en uso de sus prerrogativas y derechos, como independiente, libre y soberana, adopta para su gobierno la forma de República representativa popular".

Artículo 5º.- "La suma de todo poder público (entendiendo para nuestro concepto que el poder público es la Soberanía) reside esencialmente en la nación y se divide para su ejercicio Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No se reunirán dos o más poderes en una sola corporación o persona, ni se depositará el legislativo en un individuo". (29)

(29) Ibidem. Pág. 406.

Hemos de señalar que el Artículo 1º hace referencia a la Soberanía de la Nación, misma que en otro sentido debe entenderse como la libre facultad de externar y decidir su voluntad; y al señalar "la Nación" está hablando de un pueblo como nación, desde el punto de vista etimológico, quien ejerce el derecho de erigirse en una República representativa y popular.

Ahora bien, el Artículo 5º se refiere a quién corresponde el ejercicio del poder Soberano, y parte del principio, que el mismo debe ser ejercitado por los tres poderes que conforman el gobierno.

El Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado al tocar el tema de la Soberanía y referirse a las Bases Orgánicas de 1843, señala en su obra "Estudios de Derecho Constitucional", lo siguiente: "en las Bases de Organización Política de la República Mexicana en 1843, se calificaba a la Nación de Soberana, pero no se desarrolló la idea de la Soberanía popular en texto expreso". (30)

Quizá como manera explicativa, habremos de decidir que dada la conflictiva existente en la época entre liberales y conservadores, era prohibido el expresar la facultad soberana del pueblo para determinar lo que más conviniera a sus intereses.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.-

El 5 de febrero de 1857 fué jurada la Constitución; primero por el Congreso y después por el Presidente Comonfort, siendo promulgada el 2 de marzo del mismo año.

Su Título II, Sección 1a., se refiere al concepto que nos ocupa que es: "De la Soberanía Nacional y de la forma de gobierno; ocupándose de ello los Artículos 39, 40 y 41, que a la letra dicen:

"Artículo 39.- La Soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno".

"Artículo 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática y federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su regimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta Ley fundamental".

"Artículo 41.- El pueblo ejerce su Soberanía por medio de los poderes de la Unión en los casos de su competencia, y por los de los Estados para lo que toca a su regimen interior, en los términos respectivamente establecidos por esta Constitución Federal y los particulares de los Estados, los que en ningún caso podrán con-

travenir a las estipulaciones del pacto federal". (31)

Podemos apreciar la claridad y precisión para señalar en quién radica la Soberanía, estableciendo que el pueblo es el único que tiene el derecho de esa Soberanía, y asimismo de poder alterar o modificar la forma de su gobierno.

En lo concerniente a la Soberanía Interior de las entidades federales, cabe hacer una reflexión cuando dice que la república está compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su regimen interior. A nuestro criterio, al referirnos a la Soberanía hemos establecido que "es el poder que se ejerce sobre cualquier otro poder", en este caso, se está dividiendo ese supremo poder.

En lo que se refiere al ejercicio de la Soberanía, existe claridad en el sentido que es el pueblo, quien va a determinar mediante el sufragio quienes son sus representantes, delegando en ellos su poder soberano, dado que es físicamente imposible que cada uno de los ciudadanos ejerciera ese derecho, haciéndolo a través de órganos legislativos.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.-

Instalado en la Ciudad de Querétaro, el Congreso

(31) TENA RAMIREZ FELIPE. op. cit. Pág. 613.

Constituyente inició las juntas preparatorias el 21 de noviembre de 1916, firmándose la Constitución el 31 de enero de 1917, siendo promulgada el 5 de febrero y entrando en vigor el 1º de mayo de ese mismo año.

El Título II, en su Capítulo 1º, que se refiere a la Soberanía nacional y a la forma de gobierno, comprende dicho tema en los artículos 39, 40 y 41, que textualmente dicen:

"Artículo 39.- La Soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno".

"Artículo 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República, representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su regimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental".

"Artículo 41.- El pueblo ejerce su Soberanía por medio de los poderes de la unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regimenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal".(32)

(32) Ibidem. Pág. 838.

Tal como lo podemos apreciar, el texto de las Constituciones de 1857 y de 1917, literalmente no tienen ningún cambio, siendo igual el contenido y significado de los Artículos transcritos, lo que ratifica que los ideales revolucionarios de la época concordaron indiscutiblemente con el concepto de ser el pueblo el titular de la Soberanía.

En relación al Artículo 39, el tratadista Felipe Tena Ramirez al hablar de la Soberanía desde el punto de vista etimológico nos señala: "Soberanía significa lo que está por encima de todo, (de super, sobre, se formó "Superanía", "Soberanía", palabra que según otros deriva de "Super Omnia" que significa sobre todas las cosas)".(33)

La definición anterior nos hace pensar que la Soberanía no admite división, sustitución o limitación alguna y al mismo tiempo no admite un Poder sobre otro Poder, lo cual denota que ese poder es indivisible.

Respecto al Artículo 40, destaca el punto de vista del Maestro Carlos Díaz de León Fleury, quien en su cátedra sobre Derecho Constitucional justifica el contenido del precepto al señalar que: "La facultad de los Estados de darse sus propias leyes es un desdoblamiento del ejercicio de la Soberanía, la cual es ejercida por los Estados en el ámbito de su competencia". (34)

(33) TENA RAMIREZ FELIPE. op. cit. Pág. 19.

(34) DIAZ DE LEON FLEURY CARLOS. "CATEDRA DERECHO CONSTITUCIONAL". ENEP ACATLAN, MEXICO, 1985.

Debemos destacar, según el Artículo 41, que los Poderes de la Unión son los que en representación del pueblo ejercen la Soberanía y al mismo tiempo que los Poderes locales son los representantes del ejercicio de la Soberanía de los Estados, en lo que a su régimen interior corresponde y sin contravenir las estipulaciones federales.

Tal como lo afirmamos al iniciar el análisis del tema Soberanía, hemos de reiterar que son muchas y a la vez divergentes las teorías, tesis, doctrinas y conceptos respecto a ella, mismas que se sustentan de acuerdo a intereses o propósitos del momento, época o ente que la proclama. Unos, establecen o radican la Soberanía en el monarca o rey, justificando con ello el absolutismo con el poder; otros, proclaman que son las leyes, manifestación inédita de la Soberanía; algunos más, erigen como detentadores únicos de la Soberanía, a los poderes u órganos de Gobierno; los últimos pregonan y defienden que es el pueblo o nación, el verdadero y único detentador de la Soberanía, a cuya corriente doctrinal nos sumamos por considerar que en un Estado de Derecho, formado por sus tres elementos básicos como son pueblo, territorio y gobierno, el único ente animado y racional lo constituye el pueblo que es, en análisis lógico, el originariamente capaz de poseer y transmitir el poder soberano a un "gobierno" creado por él mismo, que será el encargado de aplicar dicho poder en el propio territorio del "Estado". Es apreciativo mencionar en apoyo y conclusión a esta tesis, que es el Pueblo el titular indiscutible del Poder Soberano, ya que al constituir su órgano de Gobierno, entrega a éste solo una parte de la Soberanía popular reservándose la facultad discrecio-

nal de modificarlo, suspenderlo, revocarlo o extinguirlo de acuerdo a los propósitos que reclame el bien común de la Nación o el desarrollo y evolución de la estirpe humana.

C A P I T U L O I I .

PODER CONSTITUYENTE

zación interna, así como las relaciones entre los hombres que conforman esa Nación.

Nicolás Pérez Serrano nos señala dos tesis distintas como concepto de Poder Constituyente, que se diferencian en orden de su formación y nos comenta que "uno, el que se refiere a la Constitución entrañable, no improvisada, esencial y arraigada de un pueblo, cuya unidad política ha ido creando estructura adecuada para su desenvolvimiento orgánico; otro, el que alude a transformaciones instantáneas, convulsionadas y racionalistas, que con un fiat vigoroso plasmen por obra del imperativo legal una nueva realidad en la nación". (36)

Andrés Serra Rojas nos describe el Poder Constituyente como el órgano inmediato al que se reconoce el derecho de elaborar el orden supremo de una nación o las transformaciones que ese orden requiera.

Ahora bien, de uno u otro modo, al exponer cada uno de estos autores su doctrina, nos describen el Poder Constituyente como el órgano o el poder que en uso de la soberanía de una nación y con las características de ésta, suprema, inalienable e independiente, actúa en una forma dinámica creando la estructura jurídica que se expresa y normatiza en una Constitución. Este objetivo tiende a proyectarse hacia la consecución de objetivos políticos, sociales y económicos de beneficio para su pueblo.

(36) PEREZ SERRANO NICOLAS. op. cit. Pág. 461.

EL PODER CONSTITUYENTE COMO VOLUNTAD POLITICA

Poder Constituyente es la expresión para calificar el poder o voluntad perteneciente al pueblo, de constituir la sociedad civil o estado, y de darse una organización política y jurídica que asegure los derechos individuales.

De la voluntad política emana el acto constituyente que se da en el pueblo, es el Poder Constituyente quien cumple la función que corresponde al titular de esa voluntad, y es la Constitución la voluntad jurídica en que esa voluntad civil se convierte. No obstante adquirir el carácter normativo, esa aptitud y cualidad de la voluntad política se conserva en el pueblo. A través del tiempo esa voluntad política se ha manifestado de muy diversas formas, no habiéndoseles considerado en su tiempo con la misma terminología usada en la actualidad, conocida como el acto constituyente. Es su terminología lo que, sin embargo, no podemos rechazar, ya que es el acto mismo de voluntad política, cuando en reunión del pueblo y por su voluntad propia, realizan un acto constituyente al redactar una serie de normas que van a regular sus relaciones jurídicas; citando como ejemplos por referirnos a algunos, la Asamblea Constituyente en Francia de 1789 que no tuvo nunca dicha denominación oficial, pero que fué llamada así por ejercer precisamente el Poder Constituyente tal como la doctrina la había consagrado en sus propios debates de conformidad con el Libro del abate Emmanuel Sieyes el año de 1788.

SUJETOS DEL PODER CONSTITUYENTE

Hemos analizado el Poder Constituyente como facultad de expresión política de constituir un conjunto de normas que regulen la vida o existencia del Estado. Esa facultad o voluntad política unificada suele aparecer conjuntamente con la idea de Soberanía, antecediendo a la formación de la Constitución Política y Social de la comunidad, de forma oral o escrita, lo que supone la existencia de un poder creador de ellas o constituyente, aunque no se le llamó así, antes de que Emmanuel Sieyes lo estableciera en su famoso libro. Según la concepción medieval de Santo Tomás, toda potestad política viene de Dios. El principio proclamado por San Pablo para esa potestad o poder, permite distinguir entre su propia naturaleza y las condiciones de su ejercicio; primero, establece la forma misma del poder y la relación abstracta entre cualquiera que gobierna y cualquiera que sea gobernado y, la otra, el medio por el cual se constituye un poder y el uso que de él se hace; concretando, el poder que viene de Dios, forma el poder absoluto; en una palabra, lo que tiene de esencial la idea de poder y autoridad, sin que se piense que Dios haya instituido, por un acto particular de voluntad, tal fórmula o tal forma de gobierno. Así, la Institución Política queda para hacer obra del derecho humano, aunque sea Dios quien ordena prestar obediencia a los poderes. El principio de Santo Tomás de que todo poder viene de Dios deja sin resolver, en cuestión relativa, el origen humano de éste. Sin embargo, según Santo Tomás, el poder de hacer las leyes es el atributo de la Soberanía y corresponde a la multitud entera o a quien la representa.

El maestro Nicolás Pérez Serrano nos señala: "los reyes que durante el siglo XIX conceden a su pueblo una Constitución, actúan como Poder Constituyente; más ha de entenderse en su verdadero alcance el fenómeno: la Corona pierde entonces facultades que poseía y aún cabe interpretar que si conserva otras, como derivación del propio texto constitucional. Sin embargo, el Poder Constituyente tiene como característica el ser amorfo y formante, y un rey no puede nunca tener aquella plenitud de acción que para ello se necesita, pues no podrá prescindir de la Monarquía, barrera en que se detendrá su poder". (37)

Refiriéndose al Gobierno de "UNO", nos recuerda el maestro Pérez Serrano el mecanismo constitucional en el que, para no reconocer francamente la potestad del pueblo, se ocurre a la dualidad (rey-nación) de manera que propicie el predominio de la institución más sólida y arraigada de entonces, que era la Corona.

También la organización de una minoría, constituye el Gobierno de "POCOS" y puede ser sujeto del poder constituyente, encontrándose en el caso de la forma de estado de una oligarquía, pudiendo darse el caso, cual ocurría en la época medieval, que un círculo reducido de familias determinaban las decisiones políticas que más les convenían, sin invocar la voluntad de las mayorías de ciudadanos.

Ahora bien, refiriéndonos al Gobierno de "MUCHOS", tal y como sucede actualmente en la mayoría de los países,

ese derecho constituyente es voluntad y facultad del pueblo o nación, siendo Sieyes quien desarrolló la doctrina de la nación como sujeto del Poder Constituyente.

La Revolución Americana de Independencia y la Revolución Francesa de 1789 significaron el inicio de una nueva época de los sujetos del Poder Constituyente. En la declaración americana de Independencia de 1776 no puede o no se reconoce con plena claridad el principio del Poder Constituyente, toda vez que coinciden el acto de la fundación política de una serie de nuevos estados y la promulgación de una norma general llamada Constitución; mientras tanto, en la Revolución Francesa de 1789 el estado francés ya existía y los hombres fijaban por una voluntad consciente el modo y forma de su norma política, es decir, un pueblo o nación por voluntad propia tomaba en sus manos con plena conciencia su destino político, y adoptaba libre decisión sobre el modo de la existencia política, designando Sieyes como un acto de la Revolución, la distinción del Poder Constituyente, legando dicho concepto al derecho público, como una aportación de la Revolución Francesa.

ACTUACION DEL PODER CONSTITUYENTE

Al ocuparnos del Poder Constituyente, comentamos que consiste en la suprema capacidad y dominio del pueblo sobre si mismo, al darse por su propia voluntad una organización política y un ordenamiento jurídico. Esa voluntad, como la estamos analizando, se manifiesta a través de di-

versos cuerpos colegiados que pueden llamarse: Asamblea Constituyente, Congreso Constituyente o Convención Constituyente; y, su actuación será: "cuando se trata de un Poder Constituyente derivativo, en la forma en que la propia Constitución tenga establecido".(38) En los casos en que no exista una norma ni un procedimiento determinado, como en los de un seudopoder constituyente, el de la corona o el de una minoría privilegiada, el auténtico Poder Constituyente queda en franquía para erigirse y ejercitar su facultad organizadora, a través de cualquiera de los diversos actos señalados renglones arriba, permitiéndonos, para mejor comprensión, hacer una relatoría del nacimiento, desarrollo y ejemplo de cada uno de los actos constituyentes.

Asamblea Constituyente.-

Se ha llamado indistintamente así a la reunión del pueblo o representantes del pueblo cuya tarea consiste en realizar el acto constituyente en sus diversas formas históricas o en redactar una Constitución. Como antecedente histórico de la Asamblea Constituyente, necesario es remontarnos a la reunión de Versalles de los Estados Generales en el año de 1789, convocados por Luis XVI para informar, como era tradición, de la situación económica-financiera del país, y consultarle las medidas a adoptar. Los Estados Generales se reunían por separado; las tres ordenes en que estaban formados eran: la Nobleza, el Clero

(38) Ibidem. Pág. 465.

y el Tercer Estado Llano. El Tercer Estado encaminaba sus acciones hacia el sostenimiento de un punto de vista que era cambiar el sistema tradicional del voto por Estados y reemplazarlo por el voto por cabeza, lo que daría fuerza decisiva al Tercer Estado. En la sesión del 17 de junio el Tercer Estado o Los Comunes, como se les denominaba oficialmente, adoptaron la resolución en la cual se declaraba que, a esa asamblea correspondería interpretar y expresar la voluntad general de la nación, no pudiendo existir entre ella y el trono ningún voto, agregando que la denominación de Asamblea Nacional es la que conviene en la situación actual de cosas, que la representación debía ser una e indivisible y ningún Diputado, sea cual fuere el ordenamiento o clase que lo haya elegido, tiene el derecho de ejercer sus funciones separadamente de la presente Asamblea.

Hemos de señalar, para hacer breve nuestra síntesis del tema que nos ocupa, que después de varios intentos y salvando una interesante serie de vicisitudes, el 9 de junio de 1789 se resuelve dictar una Constitución y comenzar por la declaración de los derechos del hombre y el ciudadano, en ejercicio del poder constituyente, prescindiendo del rey, por lo cual toma el nombre de Asamblea Nacional Constituyente y es soberana.

Congreso Constituyente.-

Tenemos, sobre todo en nuestro Continente Americano, antecedentes vividos de un Congreso Constituyente,

como el convocado por el Cabildo el 22 de mayo de 1810 en la República Argentina, llamándosele a éste oficialmente "Congreso General" con lo que el Cabildo abierto alcanzaba jerarquía de cuerpo legislativo y hasta de cuerpo constituyente dada la naturaleza del asunto sometido a su consideración. Posteriormente, en 1816 el Congreso se reúne en Tucumán con los representantes de todas sus provincias declarando la Independencia, sancionando un Estatuto Nacional conocido con el nombre de "Reglamento Provisorio para la Dirección y Administración del Estado" que tuvo vigencia entre tanto se publicaba la Constitución; ésta fué sancionada con carácter definitivo como Constitución de las Provincias Unidas de Sudamérica, siendo rechazada por las provincias del litoral, lo que produjo la disolución del Congreso.

Refiriéndonos al Congreso de México, según narración de Felipe Tena Ramírez, "al restablecerse en 1820 la vigencia de la Constitución Española de 1812, fueron reinstaladas las seis diputaciones provinciales que las cortes de Cádiz habían señalado para la región Mexicana, fortaleciéndose el empeño de las provincias a fin de obtener cada una de ellas su correspondiente diputación de acuerdo con el Artículo 325 de la Constitución Española. Abiertas en España las Cortes Generales en marzo de 1821, los diputados de la Nueva España iniciaron la ofensiva en el sentido indicado de acuerdo con las instrucciones recibidas de sus representados. Ramos Arizpe expresó que por más que antes de implantarse el sistema de intendencia había más provincias, estaba dispuesto a aceptar que se tomaran como base las intendencias para dotar de Diputados

Provinciales a cada una de las existentes. De acuerdo con este criterio, el 8 de mayo de 1821 las cortes expidieron el decreto que ordena la creación de diputaciones provinciales en todas las intendencias ultramarinas y que fué traído a México por Odonojú". (39)

Sabedores del decreto señalado, varias intendencias solicitaron por conducto de sus Ayuntamientos el establecimiento de sus Diputaciones.

A raíz de la Independencia se avivaron las gestiones de las provincias, ahora ante la junta provisional gubernativa y la regencia. Simultáneamente, éstas publicaron el 17 de noviembre de 1821 la Convocatoria para las elecciones de Cortes Constituyentes previstas en los Tratados de Córdoba. Con ese objeto se previno que las intendencias designaran, desde luego, sus diputaciones, ascendiendo éstas a veintitrés e iniciando sus labores el 24 de febrero de 1822.

Instalada la Asamblea, después de diversas vicisitudes, se ocupó de elaborar las bases constitucionales presentando el 28 de mayo de 1823 el proyecto que llevó por nombre "Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana", sin poder ser discutido.

La serie de acontecimientos que caracterizaron el perfil de este Constituyente, motivó que en todas las provincias continuara propagándose la tendencia federa-

(39) TENA RAMIREZ FELIPE. op. cit. Pág. 145.

lista; en un intento de contener la desmembración, disipando la desconfianza de las provincias acerca de sus intenciones, el Congreso de México emitió el 12 de junio lo que se conoce por el voto del Congreso, en virtud del cual aquel cuerpo legislativo en vísperas de disolverse, se declara convocante, pronunciándose por el sistema Federal. Cinco días después expidió las bases para las elecciones del nuevo órgano legislativo y el 30 de octubre de 1823 clausuró sus sesiones, iniciadas veinte meses antes, y durante ellas poco más de cuatro meses suspendidas.

De hecho, esta relatoría nos indica cómo y cuándo fué instalado el primer Congreso Constituyente dentro de nuestra Nación Mexicana.

Convención Constituyente.-

Como institución política se define como la asamblea o reunión de personas notables o dirigentes de un partido político, pero además es el nombre que se da al cuerpo de diputados representantes del pueblo que tienen a su cargo la tarea de hacer ó reformar una Constitución.

Pudiera llamársele también asamblea investida por el pueblo de la autoridad necesaria para hacer y reformar su constitución, señalando que el primer rasgo de una convención constitucional es su cualidad o atribución de poder hacer o enmendar su Constitución. Esto las sin-

gulariza para poder llamarles, desde ese punto de vista, Convenciones Constituyentes. Como ejemplo de Convención Constituyente, Carl Schmitt considera la Constitución Federal de los Estados Unidos de América de 1787, señalando que "fué proyectada por una convención, sometida después a los estados reunidos en congreso, recomendada por este congreso su aceptación, al pueblo de los distintos estados y por último aceptados en cada uno de los trece estados por convenciones especiales de ratificación, es decir, asambleas elegidas de propósito para este fin". (40)

Ahora bien, menester es señalar que dicho Poder Constituyente es atribución a desempeñar por su titular, quien es el pueblo, como aspecto teleológico inherente a su soberanía, por lo que solo el pueblo puede modificar tales principios o darse una nueva constitución. Juan Jacobo Rousseau afirmaba que "la soberanía, no siendo otra cosa que el ejercicio de la voluntad general, no puede nunca enajenarse ya que el soberano que no es sino un ser colectivo, solo puede ser representado por sí mismo y que el poder puede transmitirse pero no la voluntad". Reiterando, como lo hemos venido haciendo, el Poder Constituyente pertenece al pueblo, sin embargo, el pueblo o nación, como unidad real no puede por si mismo ejercer el Poder Constituyente, ya que es imposible que físicamente el conjunto humano que representa al pueblo se dé una Constitución. La elaboración de este ordenamiento jurídico que requiere para su elaboración un método, no puede ser formulado por el pueblo en su conjunto, debido, entre otras,

(40) SCHMITT CARL. "TEORIA DE LA CONSTITUCION". EDITORIAL EDITORA NACIONAL, MEX., D.F., 1981. Págs. 98 y 99.

a su vasto territorio, el número considerable de sus ciudadanos, a la heterogeneidad de los sectores sociales que lo componen y muchos aspectos más de hecho. Si bien es derecho de voluntad del pueblo crearse su propia Constitución, no puede desempeñarse por su titular físicamente, necesario es depositar su ejercicio en un cuerpo compuesto de representantes seleccionados por el método que el propio pueblo establezca, y quienes en una Asamblea, Congreso o Convención Constituyente, deberán elaborar su ordenamiento jurídico llamado Constitución.

Importante es señalar que dichos congresionistas, no obstante estar investidos de las características de la Soberanía como son la inalienabilidad, indivisibilidad e imprescriptibilidad, no por ello deben de ejercitar, irracional, inhumana, injusta o antisocialmente la finalidad de constituir su Constitución Política del pueblo, que debe ejercerlas para beneficio del propio pueblo. Como lo señala el jurista Ignacio Burgoa "dicha Asamblea o cuerpo goza de amplia libertad para crear una Constitución, sin que actúe acatando instrucciones específicas y expresas de su representado, las cuales por lo demás serían casi imposibles de darse". (41) Sin embargo, sobre la actuación del órgano constituyente existe un conjunto de principios, ideales, fines o tendencias, radicados en el ser, modo de ser y querer ser del pueblo (constitución real o en sentido absoluto, no positivo) que no sólo condiciona la producción constitucional sino que deben incorporarse a ésta como substratums de sus disposiciones jurídicas.

(41) BURGOA ORIHUELA IGNACIO. op. cit. Pág. 251.

PODER CONSTITUYENTE Y PODER CONSTITUIDO

La clara y precisa separación y diferenciación del Poder Constituyente y poderes constituidos, es un rasgo esencial del estado de derecho.

Emmanuel Sieyes en su libro "Qué es el Tercer Estado", hace una clara diferenciación de ambos poderes, señalando que: "el Poder Constituyente es un poder de decisión, creador y originario que no tiene límites jurídicos. Los Poderes Constituidos, por el contrario, son poderes de ejecución, derivados, secundarios y determinados en su forma y actividad" (42); es decir, hace una clara diferencia del Poder Constituyente, que tiene precisamente la misión de crear la norma jurídica que va a limitar y delimitar las facultades del orden de gobierno, siendo precisamente esas normas jurídicas llamadas en su contexto general "Constitución", y el Poder Constituido que es limitado precisamente por esas normas jurídicas.

Felipe Tena Ramírez nos señala, con referencia a la diferenciación del Poder Constituyente y Poderes Constituidos que: "el Poder Constituyente es distinto a los Poderes Constituidos; los órganos de poder reciben su investidura y sus facultades de una fuente superior a ellos mismos, como es la Constitución, eso quiere decir que el autor de la Constitución debe ser distinto y estar por encima de la voluntad particular de los órganos". (43)

(42) J. SIEYES EMMANUEL. "¿QUE ES EL TERCER ESTADO?". EDITORIAL UNAM, SEGUNDA EDICION. MEX., D.F., 1983. Pág. 38.

(43) TENA RAMIREZ FELIPE. op. cit. Pág. 12.

La doctrina designa el primero con el nombre de Poder Constituyente, y a los segundos los llama Poderes Constituidos, y agrega: "la separación y supremacía del Poder Constituyente respecto a los poderes constituidos, que como acabamos de ver, responde a una necesidad lógica, actúa por otra parte, como diferencia de tiempo y función"; es decir, el maestro Tena Ramirez nos señala que: "el Poder Constituyente, que precede a los Poderes Constituidos, es el encargado de la elaboración de la Constitución, siendo precisamente su función la de creación, desapareciendo del escenario jurídico una vez cumplida su función, para dar paso a los Poderes Constituidos que gobernarán en base a las normas jurídicas constitucionales, sin que puedan por ésto, en su carácter de Poderes Constituidos, alterar en forma alguna la ley que los creó y dotó de competencia, salvo satisfacción de requisitos que el procedimiento de revisión exija". (44)

LIMITACIONES DEL PODER CONSTITUYENTE

Menester es analizar sobre las limitaciones del Poder Constituyente, toda vez que si consideramos que dicho poder está investido de las facultades que distinguen a la Soberanía, la que se sabe, no tiene ninguna limitación de parte de otro poder, ¿cómo es posible diríamos, que existan entonces limitaciones al Poder Constituyente? Sin embargo, si éste tiene como finalidad crear un orden

(44) Ibidem. op. cit. Pág. 13.

jurídico, no es dable considerar que sus funciones pudieran caer en el despotismo; ahora bien, partiendo del principio que el Poder Constituyente, de acuerdo a la doctrina, la Soberanía es facultad de la nación o pueblo y que éste a través de sus representantes, en un congreso Constituyente plasman las normas jurídicas que deberán dar un gobierno justo y de libertad para sus ciudadanos, no es concebible que dichos representantes, en otras palabras, dichos constituyentes, traicionen los ideales de sus representados que por su propia voluntad los están invistiendo de dicho poder constituyente, lo que acarrearía que, de existir o suscitarse fenómeno semejante, el pueblo en uso de esa soberanía, podría retirar la representatividad conferida aún por medios violentos, logrando modificar sus postulados constitucionales, acordes a sus necesidades sociales, políticas y económicas.

Nicolás Pérez Serrano hace referencia que "W. Jellinek consagra una monografía al estudio de los límites del Poder Constituyente y antes de acometer el tema, señala: "Después de lo que se ha dicho, este enunciado parece implicar una cierta incongruencia, más aún cierta Contradictio in terminis: si precisamente se caracteriza el Poder Constituyente por su ilimitación, ¿cómo hablar de límites en él? (45)

Refiriéndonos al estudio de Jellinek, éste clasifica las limitaciones en heterónomas, autónomas y absolutas, distinguiendo las heterónomas como los límites al

(45) PEREZ SERRANO NICOLAS. op. cit. Pág. 466.

Poder Constituyente que proceden de otra voluntad jurídica ajena a él; autónomas, las que proceden de la propia constitución, y absolutas las que proceden de una voluntad no jurídica.

Ahora bien, al referirnos a las limitaciones heterónomas, nos habla que corresponden pudieramos considerarlo así, a las limitaciones que el derecho internacional impone al Poder Constituyente cuando las propias constituciones aceptan el reconocimiento de los tratados internacionales. El maestro Tena Ramirez hace una amplia referencia a este tipo de limitaciones, las cuales él las denomina como: "limitaciones impuestas a la voluntad constituyente por el derecho internacional", (46) y se adentra en su nacimiento, refiriéndose a la Primera y Segunda Guerra Mundial y el fenómeno jurídico político de la formación de nuevos estados, reseñándonos constituciones como "la Española de 1931; que establece en su Artículo 7, el principio de que el Estado Español acatará las reglas universales del derecho internacional, incorporándolas a su derecho positivo. Asimismo, la Italiana de 1947 adopta principios parecidos". Y al hablar de nuestra Carta Magna, refiere que de acuerdo al Artículo 133 reformado el 18 de enero de 1934, señala: "la ley suprema en toda la nación es la Constitución, y los tratados también lo serán, siempre y cuando éstos se ajusten a los preceptos expresos de la propia ley fundamental". (47)

(46) TENA RAMIREZ FELIPE. op. cit. Pág. 30.

(47) TENA RAMIREZ FELIPE. op. cit. Págs. 38 y 42.

Ahora bien, al referirnos a los límites autónomos y señalándolos como aquellos que emanan de la propia Constitución, hace ejemplo el maestro Pérez Serrano cuando señala que: "el Artículo 5, i,f, de la Constitución Norteamericana, impide privar de la representación igual en el Senado sin el consentimiento de los estados respectivos"; asimismo cita que: "la forma republicana de gobierno no puede ser en Francia objeto de revisión constitucional (Artículo 2, Ley del 14 de agosto de 1984)". (48)

CONSTITUCION COMO RESULTADO DEL PODER CONSTITUYENTE

Ya hemos dicho que el pueblo o nación haciendo uso de su poder soberano, crea el Poder Constituyente, como se ha analizado, mediante un acto de su poder conferido y hace surgir un conjunto de normas jurídicas integradas en un código llamado Constitución.

Carl Schmitt señala que: "la Constitución en sentido positivo contiene solo la determinación consciente de la concreta forma de conjunto por la cual se pronuncia o decide la unidad política". (49)

Esta forma se puede cambiar, introduciéndose fundamentalmente nuevas maneras sin que el Estado, es decir,

(48) PEREZ SERRANO NICOLAS. op. cit. Pág. 466.

(49) SCHMITT CARL. op. cit. Págs. 24 y 25.

la unidad política del pueblo cese; pero siempre hay en el acto constituyente un sujeto capaz de obrar, que lo realiza con la voluntad de dar una Constitución.

La Constitución es una decisión consciente que la unidad política a través del titular del Poder Constituyente adopta por si misma y se da a si misma.

Esto es, que la Constitución vale por virtud de la voluntad política que emana del pueblo, ya que es el pueblo mismo quien va a normar. Resumiendo, debemos decir que la Constitución es un acto de voluntad jurídica de la nación, de carácter normativo, para la debida subsistencia política de la sociedad y el funcionamiento del gobierno en un marco de derecho.

El Poder Constituyente como cualidad de la función que ejerce el pueblo para dar al Estado una estructura y a la sociedad un ordenamiento jurídico, se define y caracteriza por su contenido y finalidad, que es la creación de la Constitución.

Definición de Constitución.-

La Constitución se considera como la base jurídica-política fundamental del orden normativo de una nación y su gobierno.

Andrés Serra Rojas la define como: "el conjunto

de normas supremas que dirigen la estructura y las relaciones entre los poderes públicos y la situación de los individuos frente al estado". (50)

Carl Schmitt nos señala tres diferentes definiciones: la primera dice que "Constitución es la concreta situación de conjunto de la unidad política y ordenación social de un cierto estado"... Quiere decir que la Constitución es el Estado, la ordenación natural de su existencia, considerando que de no existir el Estado no existiría la Constitución y a la inversa. La segunda significación de Constitución, según él, es "una manera especial de ordenación política y social"...equivale a decir que no importa la forma de gobierno del Estado (monarquía, democracia, aristocracia); ésta será la Constitución, señalando que la misma es aquí la "forma de las formas", y agrega como tercera significación de Constitución, señalando que es "el principio del devenir dinámico de la unidad política, del fenómeno de la continuamente renovada formación y erección de esta unidad desde una fuerza y energía subyacente u operante en la base". (51) Considera Schmitt al Estado como algo dinámico, en constante devenir, surgiendo siempre de nuevo de los distintos intereses contrapuestos, opiniones y tendencias con los que se forma la unidad política.

Estos conceptos de Constitución debemos encontrarlos en aquellas naciones carentes de una Constitución es-

(50) SERRA ROJAS ANDRES. op. cit. Pág. 520.

(51) Ibidem. Pág. 25.

crita, la que, sin embargo, se precisa en su estructura social y en las leyes de organización que regulan aspectos diversos de la estructura del estado.

Felipe Tena Ramírez adopta la definición de la Constitución que hace Jellinek, diciendo: "la Constitución abarca los principios jurídicos que designan a los órganos supremos del Estado los modos de su creación, sus relaciones mutuas, fijan el círculo de su acción y, por último, la situación de cada uno de ellos respecto del poder del Estado. Crear y organizar a los poderes públicos supremos dotándolos de competencia es, por lo tanto, el contenido mínimo y esencial de una Constitución". (52)

Sieyes nos señala que: "Constitución es relativo al conjunto y a la separación de los poderes públicos. No es la nación la que se constituye, es su establecimiento político... la Constitución abarca a la vez la formación y la organización interiores de los diferentes poderes públicos, su correspondencia necesaria y su independencia recíproca". (53) Fundamentalmente, Sieyes se refiere no propiamente a la formación de un gobierno, sino a la división de poderes dentro de la integración de ese gobierno.

Estructura de la Constitución.-

Debemos conocer que las Constituciones, están

(52) TENA RAMIREZ FELIPE. op. cit. Pág. 22.

(53) J. SIEYES EMMANUEL. op. cit. Pág. 37.

estructurada en dos partes importantes que se denominan: la parte dogmática y la parte orgánica. Ahora bien, la parte dogmática es aquella que trata de los derechos fundamentales del hombre encontrándose en los Artículos 1º al 28avo. de nuestra Constitución y que son conocidos en el derecho positivo como Garantías Individuales. Andrés Serra Rojas afirma: "toda Constitución necesariamente debe contener un conjunto de garantías, facultades o procedimientos para mantener la integridad de la carta fundamental, comprendiéndose éstas de dos partes: la parte dogmática y la parte orgánica. La parte dogmática es aquella de la constitución que hace relación a los derechos en general, condiciona la situación del individuo frente al Estado;... entre nosotros el control de la Constitución corresponde a los tribunales federales, ya sea a través del Juicio de Amparo, contra leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales. Ahora bien, la parte orgánica de la Constitución, tal como su nombre lo indica, corresponde precisamente a la organización del poder del gobierno en su estructura". (54)

Tena Ramírez afirma: "el principio a que nos referimos es complemento del primero (parte dogmática), para realizar el desideratum de la libertad individual, no basta con limitar en el exterior el poder del Estado mediante la garantía de los derechos fundamentales del individuo, sino que es preciso circunscribirlo en el interior por medio de un sistema de competencias. La garantía orgánica contra el abuso del poder está principalmente en la división de poderes". (55)

(54) SERRA ROJAS ANDRES. op. cit. Pág. 534.

(55) TENA RAMIREZ FELIPE. op. cit. Págs. 23 y 24.

Así, está refiriendo que la parte orgánica, como a ce veramos, es la parte encargada de organizar el poder público, regulando esa función los Artículos del 49 al 107 de nuestra Constitución Política.

Clasificación de las Constituciones.-

Las Constituciones se analizan desde diferentes tópicos. Por su reformabilidad, que se divide en: rígidas y flexibles; siendo las Constituciones Rígidas aquellas que requieren un procedimiento extraordinario para llevar a efecto su modificación, encontrándose dicha rigidez en los mismos preceptos constitucionales que preveen una gran dificultad para su realización. El maestro Carlos Díaz de León Fleury, en su cátedra sobre Derecho Constitucional en la ENEP Acatlán, nos afirma: "la rigidez constitucional también se encuentra representada en la cláusula de prohibiciones de reforma o adiciones que el constituyente originario prevee, al señalar que la Constitución no podrá ser objeto de reformas durante un cierto lapso a partir de su fecha de promulgación". (56)

Como ejemplo de una constitución rígida podemos señalar la norteamericana, que expresa en su Artículo 5o. que el Congreso siempre que dos tercios de ambas Cámaras lo consideren necesario, podrá proponer enmiendas a esta Constitución, o a requerimiento de las Legislaturas de

(56) DIAZ DE LEON FLEURY CARLOS. op. cit.

dos tercios de los Estados, convocará a una Convención para proponer enmiendas que, en ambos casos, serán válidas a todos los fines y propósitos como parte de esta Constitución, cuando sean notificadas por las Legislaturas de tres cuartas partes de los diversos Estados o por Convenciones reunidas en las tres cuartas partes de los mismos, según el Congreso haya propuesto una u otra forma de ratificación.

Tena Ramírez afirma "que la rigidez de una Constitución, proviene, por lo tanto, de que ningún Poder Constituido, especialmente Legislativo, puede tocar la Constitución..." (57)

Ignacio Burgoa afirma que "el principio de rigidez constitucional indica que para llevar a efecto alguna modificación o reforma a la Constitución, es necesario seguir un procedimiento especial, en el que las diversas autoridades y organismos que tienen ingerencia, integran un poder extraordinario al que se le ha denominado por algunos autores "Constituyente Permanente", que garantiza la efectividad de la supremacía de la misma". (58)

El principio de rigidez se encuentra comprendido en el Artículo 135 de nuestra Constitución que expresa: "la presente Constitución puede ser adicionada o reformada"

Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el congreso de la unión por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los esta-

(57) TENA RAMIREZ FELIPE. op. cit. Pág. 13.

(58) BURGOA ORIHUELA IGNACIO. op. cit. Pág. 366.

dos. El congreso de la unión o la comisión permanente hará el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración, de haber sido aprobadas las adiciones o reformas". (59)

Ahora bien, las Constituciones flexibles serán aquellas que no requieren de ningún proceso en especial para llevar a cabo las reformas o adiciones que se consideren convenientes para su vida constitucional.

Por lo anterior, se puede afirmar que flexibilidad constitucional, significa que la ley fundamental es susceptible de ser reformada, modificada o adicionada por el legislador ordinario, siguiendo el mismo procedimiento que se adoptó para la creación y alteración de la legislación secundaria. Esto es, que al realizar alguna reforma o adición a la Constitución, no requeriría de ningún procedimiento especial que impidiera que el Congreso permanente realice modificaciones sin que por ello pudiera considerarse ilegítima tal disposición Constitucional.

El maestro Carlos Díaz de León Fleury, en su cátedra nos señalaba que "las Constituciones flexibles son modificables por procedimientos ordinarios y éstas se asemejan a la ley ordinaria, distinguiéndose esta última únicamente por la materia". (60)

-
- (59) "CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS". EDITORIAL PORRUA. 78ava. EDICION. MEXICO, 1985. Pág. 122.
- (60) DIAZ DE LEON FLEURY CARLOS. op. cit.

La Constitución Inglesa es flexible y se encuentra integrada por un conjunto de leyes de cuya modificación no se plantea la necesidad de un procedimiento extraordinario.

Tena Ramírez señala que "la flexibilidad consiste en que la Constitución puede ser modificada por el Poder Legislativo. Esto sucede en Inglaterra, producto de una práctica tradicional". (61)

Nicolás Pérez Serrano es coincidente en su criterio con lo que hemos tratado, cuando afirma: "una Constitución es flexible cuando puede reformarse como cualquier ley ordinaria. En el grupo de Constituciones flexibles entran, desde luego, aquellas como la inglesa, aunque no tiene carácter legislativo; igualmente deben entrar, si quiera sean con reservas, las Constituciones codificadas que no tienen establecido un procedimiento especial para su revisión". (62)

Andrés Serra Rojas nos señala cuando hace una diferenciación de las Constituciones rígidas y las Constituciones flexibles, que: "la distinción descansa en el órgano que las elabora. En las Constituciones rígidas, es un órgano diferente al Poder Legislativo el que las aprueba, o sea, el Poder Constituyente; en cambio, en las Constituciones flexibles, la Constitución es dictada por

(61) TENA RAMIREZ FELIPE. op. cit. Pág. 13.
(62) PEREZ SERRANO NICOLAS. op. cit. Pág. 470

el mismo poder encargado de la legislación ordinaria y en sus mismos cauces, son de hecho objeto de cambios frecuentes y extensos". (63)

Las Constituciones se clasifican, por otra parte, en base a su antigüedad, que se refiere a su periodo de vigencia, desde el momento de su publicación. De éstas podemos señalar que la Constitución Norteamericana es una Constitución antigua, toda vez que fué promulgada en 1776, estando aún en vigencia. Podemos clasificar a nuestra Constitución de 1917, como Constitución reciente al tomar en consideración su periodo de promulgación.

Por su volumen, suelen clasificarse las Constituciones en concisas y extensas, tomando en consideración para ello el número de artículos que las conforman; de ahí podemos distinguir entre las diferentes Constituciones que han regido nuestro país en su vida política, que la Constitución de Apatzingan de 1814 y la Constitución de Cádiz de 1812, pudieran considerarse extensas en comparación con las Constituciones de 1824 y 1917, que contienen un menor número de artículos que las conforman. Sin embargo, debemos distinguir en comparación con otras Constituciones y no necesariamente las que ha regido nuestra vida política, como por ejemplo la norteamericana; entonces, nuestras Constituciones deberán considerarse en su totalidad como extensas.

(63) SERRA ROJAS ANDRES. op. cit. Pág. 531.

C A P I T U L O I I I .

EL PODER CONSTITUYENTE EN LA EVOLUCION DEL
MUNICIPIO Y EL CONSTITUCIONALISMO MEXICANO

EL PODER CONSTITUYENTE EN LA EVOLUCION DEL
MUNICIPIO Y EL CONSTITUCIONALISMO MEXICANO

Habiendo analizado a la Soberanía, sus principios de inalienabilidad e imprescriptibilidad, así como su ejercicio perteneciente a la nación, podemos afirmar que esta última, a través de sus representantes, integran un Poder Constituyente, el cual, en uso de esa soberanía, crea el conjunto de normas que va a dar organización y formación a los poderes del gobierno, representativos de la voluntad del pueblo, integrando una Constitución de la cual van a emanar las leyes que implantarán justicia y felicidad para sus gobernados.

Esta actuación constituyente se ha realizado en muy diversas épocas dentro del marco histórico de nuestra nación, resultando de su actividad, sistemas de gobierno que han sido establecidos de acuerdo a la época y la voluntad del pueblo, trazando diversas formas políticas.

Dentro de ese devenir, la célula, a nuestro parecer básica, de integración política regional, es y ha sido el Municipio, mismo que ha sufrido una diversidad de cambios y en momentos se aprecia casi olvidado en su formación e importancia, para pasar a otra forma de Estado a veces definido y fortalecido en cuanto a su integración, formas y facultades.

Constitución de Cadiz de 1812.-

En este devenir histórico constitucional vamos a tratar de analizar la evolución del Municipio Nacional Mexicano partiendo de la Constitución Española de Cadiz, de efímera existencia en nuestro país ya que fué jurada por primera vez el 19 de marzo de 1812 en España y en la Nueva España el 30 de septiembre del mismo año; derogada por el Decreto de Madrid, expedido por Fernando VII, en mayo de 1814; restituida su vigencia como resultado de la sublevación del Coronel Rafael de Riego en España en 1820, y en el virreinato el 31 de mayo del mismo año, siendo abrogada en México definitivamente el 31 de enero de 1824, con la promulgación del Acta Constitutiva.

Para el logro del fin perseguido, nos permitimos analizar la organización política administrativa de la Constitución de Cadiz, y dado que los factores básicos de todo Estado son Población, Territorio y Poder, menester será iniciar con ellos.

El Capítulo I del Título Segundo se refiere al territorio y dice en su Artículo 10º: "el territorio español comprende la península con sus posesiones e islas adyacentes, y en la América Septentrional, Nueva España, provincias e islas. En la América Meridional la Nueva Granada, capitanías e islas; y en el Asia, las Islas Filipinas y las que dependen de su gobierno". (64)

(64) TENA RAMIREZ FELIPE. LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO.
op. cit. Pág. 61.

Su gobierno, según el Capítulo III, es una monarquía moderada hereditaria, siendo su titular el rey, que es sagrado e inviolable y no sujeto a responsabilidad.

Para su justo gobierno, la Constitución de Cádiz, en su Título Tercero, determina el funcionamiento de las Cortes, compuestas de representantes de las provincias que integran el territorio español, quienes proponen y decretan las leyes que van a regir a todo el reino. Para su integración, se prevee la elección de los diputados mediante las juntas electorales de Parroquia, de Partido y de Provincia.

Ahora bien, el "Gobierno Político Interior de las Provincias y los Pueblos", determina el Título Cuarto, residirá en el Jefe Político Superior, quien será nombrado por el rey en cada una de ellas; éste será quien presida la diputación provincial que se renovará y elegirá finalmente por los electores del Partido cada dos años, precisamente al otro día de haberse nombrado los diputados de las Cortes, señalándosele como atribuciones entre otras, el cuidar que se establezcan ayuntamientos donde corresponda los haya, conforme a lo prevenido en el Artículo 310, mismo que a su letra dice: "se pondrá ayuntamiento en los pueblos que no lo tengan y en el que convenga lo haya, no pudiendo dejar de haberle en los que por si o con su comarca lleguen a mil almas, y también se les señalará término correspondiente". (65)

(65) Ibidem. Pág. 95.

Justo es analizar una figura a que se refiere el Artículo 309, que señala que para el gobierno de los pueblos habrá Ayuntamientos compuestos de alcaldes o alcalde, regidores y procurador síndico; que serán presididos por el Jefe Político, donde lo hubiere.

Esto significa que el Jefe Político es quien preside el ayuntamiento, queriendo hacer notar que no obstante la trascendental importancia de sus funciones, la Constitución no prevee el origen de su nombramiento, ni sus funciones específicas. Sin embargo, debemos hacer notar por otro lado, que la integración del Ayuntamiento está perfectamente explicada, así como sus funciones, señalando en su Artículo 323 que éstos estarán bajo la inspección de la Diputación Provincial a quién deberán rendir cuentas, cada año, de los caudales públicos que hayan recaudado e invertido.

Esta ley fundamental, atribuye a los Ayuntamientos las siguientes facultades:

PRIMERA. La Policía de Salubridad y Comodidad.

SEGUNDA. Auxiliar al alcande en todo lo que pertenezca a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos, y a la conservación del orden público.

TERCERA. La administración e inversión de los caudales de propios y arbitrios conforme a las leyes y reglamentos, con el cargo de nombrar depositario bajo responsabilidad de los que le nombran.

CUARTA. Hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones, y remitirlas a la Tesorería respectiva.

QUINTA. Cuidar de todas las escuelas de primeras letras y de los demás establecimientos de educación que paguen de los fondos del común.

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

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

OCTAVA. Formar las ordenanzas municipales del pueblo, y presentarlas a las cortes para su aprobación por medio de la diputación provincial, que las acompañará con su informe.

NOVENA. Promover la agricultura, la industria y el comercio según la localidad y circunstancias de los pueblos, y cuanto les sea útil y beneficioso.

Constitución de Apatzingan de 1814.-

Don José María Morelos y Pavón convocó a un Congreso instalado en Chilpancingo, el 14 de septiembre de

1813, integrado por seis diputados, que éste designó, y dos por elección popular. El 6 de noviembre, dicho Congreso hizo constar en una acta solemne la declaración de independencia de América Septentrional.

Los azares de la guerra obligaron al Congreso a emigrar de pueblo en pueblo. Durante varios meses de labores y amagada por las tropas del virrey, la pequeña Asamblea, cuya integración hubo de modificarse en parte, preparó la Constitución que fué sancionada en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, con el título de "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana".

La Carta de Apatzingán careció de vigencia práctica. Aunque fueron asignados los titulares de los tres poderes que instituíra, las circunstancias impidieron su actuación normal.

Al ser capturado Morelos poco después de un año de promulgada la Constitución, se produce la disolución de los tres poderes motivada por el jefe insurgente Mier y Terán en Tehuacán, marcando este hecho el inicio de una azarosa etapa política constitucional de nuestra nación.

No fué posible determinar en la Constitución que nos ocupa una definida división política territorial de gobierno, porque únicamente incluye preceptos sobre la integración de los tres poderes. Cabe hacer notar que en su Capítulo II, en el que se refiere a las supremas autoridades, hace mención de un cuerpo representativo de

la soberanía del pueblo, al que denomina Supremo Congreso Mexicano, integrado por diputados elegidos en cada provincia.

Asimismo, regula la elección de las Juntas Electorales de Parroquia, debiendo celebrarse éstas en cada curato o pueblo del que se nombrará su elector que es quien llevará la representación de la parroquia a las Juntas Electorales de Partido, que se compondrán de los electores parroquiales congregados en la cabecera de cada sub-delegación, procediéndose a la elección de los tres individuos que juzgue más a propósito, quienes acudirán a las juntas electorales de provincia, a efecto de proceder a la votación de Diputados, en la misma forma que se señala para la elección de representantes de Partido.

Hemos de insistir que en virtud de que el inicio de la vida política independiente fué consecuencia de un acto revolucionario, consecuentemente era clara la imposibilidad de una paz que diera tranquilidad al Congreso Constituyente. La Constitución de Apatzingán es una aportación histórica de nuestro pasado constitucional, sin que de ella podamos lograr antecedentes del tema fundamental de nuestra tesis, que es el Municipio Constitucional.

Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.-

El nuevo Congreso que reemplazaba al primer Constituyente en su frustrado intento de expedir la Constitu-

ción, se reunió el 5 de noviembre de 1823, celebrándose dos días después su instalación solemne.

Don Miguel Ramos Arizpe se puso a la cabeza del partido federal y fué nombrado Presidente de la Comisión de Constitución. El 20 de noviembre, la Comisión presentó el Acta Constitucional, anticipo de la Constitución que permitiría asegurar el sistema federal. La discusión del acta se efectuó el 3 de diciembre de 1823 al 31 de enero del año de 1824, fecha ésta en que el proyecto fué aprobado con el nombre de "Acta Constitutiva de la Federación Mexicana".

El 1º de abril de 1824, dió inicio el Congreso a la discusión del proyecto de Constitución Federativa de los Estados Unidos Mexicanos, siendo aprobado por la Asamblea el 3 de octubre del mismo año, con el título de "Constitución de los Estados Unidos Mexicanos", firmada el día 4 del mismo mes y año, y publicada al siguiente día por el Triunvirato Ejecutivo con el nombre de "Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos".

No obstante haber sido adoptado el sistema federal por el 2º Constituyente de 1823-24, en el contenido de la Constitución no se observan decisiones constitucionales que impliquen la categoría de estipulaciones de sistema federal de imprescindible observancia por los constituyentes locales en materia Municipal o de Ayuntamiento, dado que respecto a la organización política y territorial de los estados, en su Título Sexto, Artículo 161, la ley fundamental en estudio, solamente establecía que sus partes

integrantes son Estados independientes, libres y soberanos, en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior, dejando en libertad a las entidades federativas de aprobar su forma de organización interna.

En la cátedra de Derecho Constitucional el maestro Carlos Díaz de León Fleury en la ENEP Acatlán, afirma:

"Este hecho denota que la Constitución de 1824, autorizaba a las entidades federativas componentes para determinar su organización política y territorial; la primera Constitución Mexicana fué totalmente respetuosa de la soberanía de los Estados en la materia". (66)

Dicha apreciación se refuerza en la interpretación de los preceptos citados, pudiendo concluir que los Estados son libres y soberanos en su régimen interno, después de observar estipulaciones de sistema federal y respetar distribución precisa de competencias, en consecuencia, su organización como lo hemos afirmado, quedó sujeta a los congresos constituyentes locales.

Tomando por prototipo la Constitución del Estado de México de 1827, podemos observar que: "Después de la promulgación de la Constitución de 1824, los Ayuntamientos del Estado de México, continuaron observando las leyes, decretos y órdenes prescritas para su Gobierno político, económico y administrativo, entre los cuales estaban tanto las ordenanzas del rey Felipe V, de noviembre de 1728, como las de 1813; los acuerdos del 2 de enero y 29 de agosto de 1829, como el del 29 de diciembre de 1821, y

(66) DÍAZ DE LEÓN FLEURY CARLOS. op. cit.

la orden del 30 de marzo de 1822". Como se puede notar, evidentemente se aplicaban aquellas disposiciones que eran mejor observables. (67)

Por decreto del Congreso del Estado de México, expedido el 9 de febrero de 1825, se establecieron las "Bases para la Organización de los Ayuntamientos", cuyas disposiciones señalaban que no podría haber corporación municipal en los pueblos donde no hubiera 4000 habitantes, a excepción de las cabeceras de Partido; estos Ayuntamientos se componían de un alcalde municipal, el síndico y tres regidores; en los pueblos donde hubiera 5000 habitantes, el ayuntamiento lo formarían un alcalde, un síndico y cinco regidores; los que pasaran de este número, sin llegar a 10000 habitantes, tendrían ocho regidores. En la capital del Estado se crearon siete alcaldes, dos síndicos y dieciseis regidores; se advierte que en esta época los presidentes municipales funcionaban como "jueces conciliadores" denominados de "paz".

La Constitución Política del Estado de México de 1827, previno que los alcaldes se renovarían totalmente cada año, los síndicos por mitad donde hubiere dos, y por mitad los regidores, saliendo los más antiguos.

Constitución Centralista de 1836.-

El 2 de octubre de 1835, fueron expedidas por el Congreso Constituyente las Bases Constitucionales, y el 30 de diciembre de 1836, la Constitución Centralista

(67)

MARTINEZ CABAÑAS GUSTAVO. "LA ADMINISTRACION ESTATAL Y MUNICIPAL DE MEXICO". EDITORIAL CONDEYT IMAN. PRIMERA EDICION. MEX., D.F. 1985.

que se dividió en siete estatutos, razón por la cual se le conoce también como la Constitución de las Siete Leyes.

La primera de ellas fué promulgada el 15 de diciembre de 1835 y las siete restantes, que ya no se publicaron por separado, sino de una sola vez, el 30 de diciembre de 1836. "El Congreso terminó la Constitución el 6 de diciembre, se aprobó la Minuta el 25 y se entregó al gobierno el texto el 30 del mismo mes de diciembre". (68)

La Base Sexta, Artículo Primero, señalaba que el territorio nacional se dividiría en Departamentos, conforme a la Octava de las Bases Orgánicas (constitucionales) de octubre de 1835, los Departamentos en Distritos, y éstos en Partidos, sobre las bases de población, localidad y demás circunstancias conducentes, agregando, en el siguiente artículo que para el gobierno de los Departamentos habrá gobernadores y juntas departamentales que serán el consejo del gobernador. Asimismo, los artículos 22 y 23 de la Base Sexta indican:

"Artículo 22.- Habrá ayuntamientos en las capitales de Departamento, en los lugares en que los había el año de 1808, en los puertos cuya población llegue a cuatro mil almas, y en los pueblos que tengan ocho mil. En los que no haya esa población habrá Jueces de Paz, encargados también de la policía, en el número que designen las Juntas Departamentales de acuerdo con los gobernadores respectivos".

(68) TENA RAMIREZ FELIPE. op. cit. Pág. 202.

"Artículo 23.- Los ayuntamientos se elegirán popularmente en los términos que arreglará una ley. El número de alcaldes, regidores y síndicos, se fijará por las Juntas Departamentales respectivas, de acuerdo con el gobernador, sin que puedan exceder: los primeros de seis; los segundos de doce; y los últimos de dos". (69)

Como ya hemos señalado, la división del gobierno se hizo en base a Departamentos, y su gobierno interior estuvo a cargo de los gobernadores, con sujeción al gobierno general, correspondiendo a éstos la conservación del orden público en el interior del mismo, suspender a los ayuntamientos, y admitir o no las renunciaciones de sus individuos, entre otras más. Asimismo, en cada Departamento existió una Junta Departamental que hacía las veces de órgano de consejo del gobernador, correspondiéndole entre otras funciones la de iniciar leyes relativas a administración municipal, así como la formación de las ordenanzas municipales de los Ayuntamientos y los reglamentos de policía interior del departamento.

Analizando la organización del Distrito, cabe señalar que éste estaba representado por un Prefecto nombrado por el gobernador y confirmado por el gobierno general, debiendo cumplir, entre otras funciones, la de velar sobre el cumplimiento de las obligaciones de los Ayuntamientos y lo concerniente al ramo de policía, con un periodo de duración de cuatro años.

A su vez, como lo hemos señalado, el Distrito se subdividió en Partidos habiendo en cada cabecera del

mismo un subprefecto, nombrado éste por el Prefecto y aprobado por el Gobernador, siendo sus funciones dentro del Partido las mismas que le corresponden al Prefecto en relación a su Distrito, con un período de duración de dos años.

Siguiendo la división del gobierno, nos encontramos que los Ayuntamientos apoyan su existencia en los Artículos 22 y 23, tal y como ya lo hemos hecho notar en su transcripción, cabiendo aquí una interesante observación que rompe con el sistema de nombramiento que caracterizaba al gobierno centralista, ya que el Artículo 23 de la ley sexta que estamos analizando señala: "Los Ayuntamientos se elegirán popularmente en los términos que arreglará una ley". (70)

Del precepto anterior se desprende que el nombramiento de los representantes dentro de la estructura municipal, sería por la vía democrática, escuchando la voluntad de sus moradores, e integrándose los Ayuntamientos por uno o más Alcaldes, Síndicos o Regidores y estando a cargo de los mismos, entre otras funciones: la de Policía de Salubridad y Comodidad, el cuidado de las cárceles, hospitales, escuelas de primera enseñanza, construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos, recaudación e inversión de los propios y arbitrios, y la promoción de la agricultura e industria. Tocaba a los Alcaldes la función de ejercer en su pueblo el oficio de conciliadores, determinar en los juicios verbales, dictar en los asuntos contenciosos e instruir en el mismo caso, las primeras diligencias en las causas criminales.

(70) Ibidem. Pág. 243.

Cabe mencionar que apenas iniciada la vigencia de la Constitución de 1836, la hostilidad hacia ella de los federalistas se hizo sentir en todas sus formas. La penuria del fisco, los trastornos de Texas y la Guerra de Francia ayudaban a fomentar la inquietud. La administración de Don Anastacio Bustamante había ensayado cuatro Ministerios: el último de ellos de tendencias federalistas moderadas, propuso al Consejo y a las Cámaras, que el Congreso, declarándose en calidad de convocante, llamara a elecciones de diputados constituyentes, para que en seis meses a más tardar dictaran una nueva Constitución.

Dicha proposición fué objetada por casi todos los consulados, y por otra parte, los miembros del Supremo Poder Conservador no acudieron a la cita que les hizo el Ministerio, por lo que éste renunció a los tres días.

La policía tolerante del Presidente degradaba todo el partido en el poder, por lo que una vez rehabilitado Santa Anna del desastre de Texas, fué designado en 1839 para ocupar la presidencia en forma interina, en sustitución de Bustamante que salía a campaña, teniendo Santa Anna varias reuniones con los políticos del momento, y acordando que el Congreso que estaba en funciones reformara la Constitución.

En ejecución del proyecto, el gabinete formado por Santa Anna presentó una iniciativa ante el Consejo de Gobierno a fin de que se excitase al Poder Conservador para declarar la voluntad de la nación, en el sentido de que el Congreso debía hacer a la Constitución todas las

reformas convenientes. Después de algunas diferencias entre el Consejo y el gabinete, aquél accedió a la iniciativa, la que fué aprobada por las Cámaras.

Consecuentemente el supremo poder entró al estudio del problema aprobando el dictamen que autorizaba las reformas constitucionales, que al momento de ser publicado por el Ejecutivo invistió al Congreso de la función Constituyente.

Dentro de la encrespada controversia acerca de las reformas constitucionales, el federalista Gómez Farías se apoderó del Palacio Nacional y del Presidente Bustamante, siendo sofocado por el General Valencia, suscitándose una serie de proclamas en favor de las Reformas Constitucionales.

El 8 de agosto de 1840 el General Mariano Paredes A., proclamó en Guadalajara un Plan cuyo objeto era convocar un Congreso para reformar la Constitución. También el General Valencia es autor de una proclama en la Ciudadela, sumándose a éste Santa Anna, suscribiéndolo en la ciudad de Perote el mes de septiembre. Otro plan fué elaborado por el propio Presidente Don Anastasio Bustamante, acogiendo la idea de convocar a un Congreso Constituyente extraordinario.

Las bases del Plan de Tacubaya fueron firmadas por Santa Anna, Valencia y Paredes, el 28 de septiembre, declarando que habían cesado los Poderes Supremos, con excepción del Judicial, resolviendo convocar a una junta

de personas designadas por Santa Anna, a fin de elegir presidente provisional, quien tendría todas las facultades necesarias para la organización de los distintos ramos de la Administración Pública, habiendo concluido de esa forma la vigencia de la Constitución Centralista de las Siete Leyes.

Ahora bien, según el proyecto de reforma, debemos destacar de acuerdo al tema que nos interesa, lo establecido en el Artículo 3º, que a la letra dice: "el territorio nacional se dividirá en Departamentos, Distritos y Partidos"... haciendo notar en cuanto al gobierno de los departamentos que..."los gobernadores seguirán al frente del gobierno"... tal como estaba comprendido en la Constitución de las Siete Leyes.

En cuanto al Distrito y al Partido, éstos seguirán siendo encabezados por el Prefecto y el Subprefecto con las obligaciones y facultades establecidas en la Constitución de las Siete Leyes.

Encontramos en el proyecto de reforma un cambio substancial en cuanto al órgano de gobierno del Ayuntamiento, toda vez que se establece que habrá Ayuntamientos en las capitales de los Departamentos, en los puertos del mar, y en las demás poblaciones numerosas que designen las Juntas Departamentales. Como podemos apreciar, queda la facultad de decisión de crear Ayuntamientos a las Juntas Departamentales; aboliéndose lo establecido anteriormente con respecto a que la base de decisión correspondía a su población existente.

Una observación más sobre el proyecto, es la desaparición que se hace de los alcaldes, ya que en su Artículo 147, en forma textual señala lo siguiente: "Los Ayuntamientos se compondrán solamente de regidores y síndicos, en el número que las mismas Juntas departamentales señalen a cada uno, oyendo a los Prefectos y Subprefectos en su caso". (71) El nombramiento por la vía popular se conserva, así como sus funciones administrativas, desapareciendo tanto el cargo de alcalde como sus funciones de carácter judicial que establecía la Constitución de las Siete Leyes.

Las Bases Orgánicas de 1843.-

"El 23 de diciembre de 1842, el presidente de la República, Don Nicolás Bravo, hizo la designación de los ochenta notables, que integrando la Junta Nacional Legislativa debían elaborar las bases orgánicas" (72), siendo designado como Presidente de la Junta el General Valencia, la que fué instalada el 6 de enero de 1843, acordándose por mayoría y de conformidad con la opinión del ministerio, que no se reduciría a formular simples bases constitucionales, sino que expediría una Constitución.

Las Bases de Organización Política de la República Mexicana fueron sancionadas por Santa Anna el 12 de junio de 1843, y publicadas el 14 del mismo mes y año.

(71) Ibidem. Pág. 283.

(72) Ibidem. Pág. 403.

Con la apertura de sus sesiones en enero de 1843, el Congreso electo, conforme a las Bases Orgánicas, inició su oposición al Presidente Santa Anna; en los finales de ese año el Presidente interino General Valentin Canalizo, disolvió el Congreso, pero cuatro días después el General José Joaquín Herrera, como Presidente del Consejo, desconoció al General Valentin Canalizo asumiendo el Poder Ejecutivo y reinstalando al Congreso.

El primer acto de las Cámaras consistió en destituir a Santa Anna, quien se dirigía a Jalisco para sofocar el pronunciamiento del General Mariano Paredes Arriaga, adherido a un Plan de Guadalajara que pedía, entre otras cosas, reformas constitucionales.

Desterrado Santa Anna, el General José Joaquín Herrera gobernó conforme a las Bases Orgánicas desde diciembre de 1844, hasta el 30 de diciembre de 1845. Bajo su administración, el Congreso General modificó en una ocasión las Bases Orgánicas mediante la ley del 25 de septiembre de 1845, que sustituyó sus Artículos del 31 al 46, reformó el 167 y adicionó el 169, relativos todos ellos a la elección de senadores.

En la última fecha indicada, triunfó un nuevo pronunciamiento del General Paredes proclamando en el Plan de San Luis, la convocación de una Asamblea Nacional investida de toda clase de poderes sin término ni valladar a sus decisiones soberanas. Posteriormente es designado presidente el General Mariano Paredes Arriaga, quien expidió en enero de 1846 la convocatoria para el Congreso Nacional Extraordinario con funciones de constituyente.

El Congreso se reunió el 9 de junio, y en su efímera existencia de menos de dos meses, no realizó en forma alguna la tarea Constituyente para que fué convocado.

El gobierno de Paredes se había significado por sus tendencias monárquicas, produciéndose poderosa reacción adversa, ante cuya arremetida no fueron suficientes las declaraciones del General Paredes en favor de la República, ni tampoco la proposición que el Vicepresidente Don Nicolás Bravo presentó al Congreso Extraordinario el 3 de agosto de 1846 para que declarara su propio receso y que las Bases Orgánicas seguían siendo la Constitución de la República.

Al día siguiente estalló en la Ciudadela el pronunciamiento del General Don Mariano Salas, quien en una circular que firmaba también Don Valentín Gómez Farías, denunciaba como traición a la Independencia los proyectos de monarquía, solicitaba la reunión de un nuevo Congreso Constituyente conforme a las leyes electorales de 1824, y pedía el regreso de Santa Anna.

El triunfo del movimiento de la Ciudadela, puso fin a la administración del General Paredes y a la Constitución de las Bases Orgánicas.

Ahora bien, una vez analizada la formación de las Bases Orgánicas de la República Mexicana, debemos tocar los preceptos que tengan relación con los antecedentes constitucionales del Municipio.

El Título Primero, se refiere al "Territorio, Forma de Gobierno y Religión de la nación; señalando tex-

tualmente su Artículo 4º: "El territorio de la República se dividirá en Departamentos, y éstos en Distritos, Partidos y Municipalidades. Los puntos cuyo gobierno se arregle conforme a la segunda parte del Artículo anterior se denominará territorios". (73)

Como podemos apreciar, la división política del territorio nacional seguía siendo el adoptado por la Constitución centralista a la que nos hemos referido con antelación.

En su Título Séptimo nos habla del Gobierno de los Departamentos, señalando en su Artículo 131, que: "Cada Departamento tendrá una asamblea compuesta de un número de vocales, que no pase de once ni baje de siete, a juicio por otra vez, de las Juntas Departamentales; las que tendrán la denominación de Asambleas Departamentales, mismas que tendrán entre otras facultades: hacer la división política del territorio del Departamento, establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas, y reglamentar la policía municipal urbana y rural. Aprobar los planes de arbitrio municipales y los presupuestos anuales de los gastos de las Municipalidades".

Como hemos analizado, la subdivisión política territorial, entre otras, son el Departamento, estando al frente del mismo un Gobernador que será nombrado por el Presidente de la República a propuesta de las Asambleas Departamentales.

(73) Ibidem. Pág. 406.

Hemos de hacer notar que dichas bases orgánicas no preveen en ninguno de los preceptos, la organización de los Distritos, Partidos y Municipalidades, lo que nos hace considerar que correspondía a las Asambleas Departamentales la determinación de la organización, instalación y funcionamiento de las Municipalidades.

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.-

La convocatoria para el Congreso Constituyente fué expedido por Don Juan Alvarez, el 16 de octubre de 1855.

Modificada posteriormente la convocatoria por decreto de Comonfort en el punto relativo a la sede del Congreso, éste se reunió en la Ciudad de México el 17 de febrero de 1856, y al día siguiente llevó a cabo la apertura solemne de sus sesiones.

Entre los diversos problemas que agitaron y dividieron profundamente a la asamblea durante la discusión del proyecto, sobresale el referente a si debía expedirse una nueva Constitución o restablecerse la de 1824.

El 5 de febrero de 1857, fué jurada la Constitución, primero por el Congreso integrado en esos momentos por más de 90 representantes, después por el Presidente Comonfort; clausurando la Asamblea Constituyente sus

sesiones el 17 del mismo mes, siendo promulgada la constitución el 11 de marzo del mismo año.

Readoptado el federalismo de 1824, y siendo base de la Constitución de 1857, precisamente la de 1824, y habiendo sido ésta, respetuosa de la Soberanía de los Estados; tal como lo hemos aseverado cuando nos referimos precisamente a dicha Constitución, la Constitución de 1857 no rompió con el mismo principio, de respetar la Soberanía de decisión y organización de los Estados miembros, previniendo en el Título Segundo, de su Sección Primera, que se refiere a la soberanía Nacional y la forma de Gobierno; señalando en sus Artículos 39, 40 y 41 que: "La Soberanía Nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental. Y agrega: El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión en los casos de su competencia, y por los de los Estados para lo que toca a su régimen interior, en los términos respectivamente establecidos por esta Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir a las estipulaciones del pacto federal". (74)

Y para mayor abundamiento del respeto y libertad soberana hacia los Estados, en su Título Quinto que se refiere a los estados de la federación, su Artículo 109 nos señala textualmente: "Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano representativo y popular". (75)

En consecuencia, la organización de su división política territorial de cada Estado, quedó sujeta a los Congresos locales, los cuales en materia Municipal cada uno estableció el ordenamiento que mejor convenía a sus propios intereses y necesidades.

Tomando como modelo la Constitución Política del Estado libre y soberano de México de 1870, nos señala en su Título Cuarto, Artículo 109, lo siguiente: "el Estado se divide para su gobierno interior en Distritos, Municipalidades y Municipios, que se gobernarán por Jefes Políticos sujetos inmediata y directamente al gobierno del Estado y las demás autoridades establecidas o que establezcan las leyes". (76)

Asimismo, en sus artículos transitorios, el 128 establece que "Para que no se paralice la administración pública, continuarán observándose en todos sus ramos, las leyes secundarias vigentes en el Estado de México, en lo que no se opongan a esta Constitución, a la Federal y a las Leyes de Reforma". (77)

(75) TENA RAMIREZ FELIPE. op. cit. Pág. 625.

(76) MARTINEZ CABAÑAS GUSTAVO. op. cit. Pág. 128.

(77) MARTINEZ CABAÑAS GUSTAVO. op. cit. Pág. 128.

En base a este precepto se aplicaron las ordenanzas municipales de 1845, para la integración y facultades de los Ayuntamientos, realizándose algunas reformas o modificaciones a éstas, por decretos.

"A partir de eso, la ley sobre elecciones de Ayuntamientos fué reformada en diversas ocasiones, la del 17 de octubre de 1875 previno que las elecciones para renovación de Ayuntamiento se verificara cada año, el día 1º de diciembre, que fueran directas que en la Municipalidad cuya población no excediera de ocho mil habitantes, se eligiera un presidente, un síndico y tres regidores; que en las que pasaran de aquel número hasta quince mil, los regidores se elevarían a cinco y a siete en las poblaciones que excedieran de quince mil habitantes. Para las elecciones se dividiría el estado en Distritos electorales, subdivididos en secciones de mil habitantes. Disponía también que sería el ejecutivo del estado quien hiciera la división territorial para nombramientos de diputados, senadores y magistrados". (78)

El decreto del 14 de octubre de 1889, estableció que en las poblaciones que tuvieran más de quince mil habitantes se haría la elección de un presidente, dos síndicos y doce regidores, eligiendo en todo caso el número igual de suplentes. Este mismo decreto disponía que las faltas temporales del Presidente Municipal serían suplidas por el regidor que en su orden le sucediera inmediatamente. Las vacantes que resultaran en un Ayuntamiento por muerte, renuncia u otro motivo, se cubrirían por los suplentes

(78) MARTINEZ CABAÑAS GUSTAVO. op. cit. Pág. 129.

respectivos, bastando el llamamiento que hiciera el Presidente Municipal, previo acuerdo del cabildo. Asimismo, se disponía que las penas a que se hicieran acreedores colectiva o individualmente sus miembros, serían impuestas por el Consejo de Distrito.

El Consejo de Distrito fué una corporación creada a través de un decreto del 31 de abril de 1886 llamado Ley Orgánica para el Gobierno y Administración Interior de los Distritos Políticos del Estado. Componían este cuerpo, en cada uno de los Distritos, el Jefe Político, el juez letrado de primera instancia, el administrador de rentas, el presidente y el síndico del Ayuntamiento de la cabecera cuando el negocio afectaba los intereses de ésta; solo cuando el asunto de que se trataba pertenecía a otro Municipio, eran miembros del Consejo del Distrito el Presidente y el síndico del lugar. Cuando el problema era de interés general para todo el distrito, formaban parte del Consejo todos los presidentes y síndicos de los Ayuntamientos de aquel.

Para que hubiera Consejo bastaba la concurrencia de tres de sus miembros; pero si el negocio era de interés general se necesitaba la presencia de la mayoría.

El Consejo Distral era una especie de cuerpo consultor del Jefe Político sobre los asuntos graves que requerían de su asesoría.

Como podemos apreciar, la figura principal dentro de la estructura política Constitucional era el Jefe Polí-

tico cuya existencia estaba normada en lo que se refiere al Estado de México, por la Ley Orgánica del 21 de abril de 1868, y tenía entre otras las siguientes atribuciones en los asuntos municipales:

Asistir, cuando le parezca conveniente, a los cabildos del Distrito, presidiéndolos sin voto en sus liberaciones.

Representar al gobierno cuando los acuerdos de un Ayuntamiento hicieran ineficaces sus órdenes, suspendiendo la ejecución de los mismos.

Consentir con el Ayuntamiento o Ayuntamientos en las determinaciones generales o de gravedad.

Excitar a los Ayuntamientos al cumplimiento de sus deberes, cuidando que se verifiquen los cabildos, que se cumplan las leyes y ordenanzas y que las respectivas comisiones desempeñen eficazmente sus cargos.

Declarar legalmente disuelto a cualquier Ayuntamiento que se rebele contra el gobierno o las instrucciones por actos concretos, haciendo la declaración de acuerdo con el Consejo del Distrito; siempre que procediera, los efectos de ésta, serían la nulidad de todos los actos de los Ayuntamientos rebeldes y la responsabilidad de sus miembros. Cuidar del debido reemplazo de las autoridades municipales e informará al gobierno de acuerdo con la ley.

Aprobar con acuerdo del regidor del ramo, el reparto de los bagajes, alojamientos y recursos que deban darse a las tropas.

Visitar por sí o por personas de confianza, las oficinas de los Ayuntamientos, dando aviso al cabildo o al gobierno si el cabildo no conviniera avisarle de los vicios, errores o defectos que note en la administración, sin establecer en las visitas reformas ni variaciones, sino limitándose a dar cuenta al gobierno con el expediente respectivo.

Revisar los bandos de policía y buen gobierno que expidieran los ayuntamientos del Distrito, antes de ser publicados.

Emitir su informe sobre el presupuesto anual de ingresos y egresos de cada Ayuntamiento, para su aprobación por el gobierno estatal.

Aprobar los gastos municipales que, no estando en el presupuesto, no excedieran de 500 pesos, por una vez el todo el año, dando cuenta de ello al gobierno del Estado.

Aprobar o modificar como acuerdo del Consejo del Distrito, los reglamentos Municipales para el cobro de sus fondos. Vigilar que la inversión de los fondos municipales se adecuara a los presupuestos aprobados por el gobierno.

Intervenir en las ventas y demás operaciones que se hicieran en las Municipalidades, aprobándose con acuerdo del Consejo del Distrito, cuando la cuantía del negocio no pasara de 300 pesos, o la pensión de arrendamiento no excediera a 50 pesos.

Resolver, con acuerdo del Consejo de Distrito, todas las dudas o dificultades que se ofrecieran entre los Ayuntamientos y contratistas, sobre la ejecución de los contratos municipales, su resolución si las partes interesadas se conformaran y, en caso contrario, expidiendo certificado para que decida el juez ordinario, siguiendo el juicio que corresponda.

Informar al gobierno sobre la solicitud que presentarán los Ayuntamientos cuando promovieran que de los fondos municipales o comunes se hicieran las expensas del negocio.

C A P I T U L O I V .

EL MUNICIPIO LIBRE

EL MUNICIPIO LIBRE COMO DECISION CONSTITUYENTE
EN EL CONGRESO DE QUERETARO DE 1917

Al referirnos al Municipio Libre como división territorial y célula básica del ordenamiento político Constitucional, necesariamente debemos ocurrir a los antecedentes que vinieron a darle forma definitiva en la Constitución Política de 1917, y que son en su orden cronológico:

- I. El Partido Liberal.
- II. El Plan de Guadalupe.
- III. La Convención Revolucionaria.
- IV. Adiciones al Plan de Guadalupe.
- V. El Programa de Reformas Política-Sociales de la Revolución.

PARTIDO LIBERAL

En el año de 1900, los hermanos Flores Magón publican en su periódico "Regeneración", protestas en contra de la simulación Constitucional en que se sostenía el régimen Porfirista.

El 5 de febrero de 1901, en la ciudad de San Luis Potosí, el Partido Liberal celebra su Congreso, siendo las resoluciones adoptadas todas de carácter político, y en donde destacan, entre otras, la lucha contra el clero, la libertad de prensa y libertad municipal.

El 1º de julio de 1906, el Partido Liberal lanza en San Luis Missouri, su Programa Manifiesto, en el que se recogen las reformas políticas que se habían venido sustentando, incorporando las primeras reivindicaciones en materia social que, como apreciamos en sus cláusulas, son el inicio del movimiento político social que al pasar el tiempo queda plasmado en la Constitución Política de 1917.

En dicho Programa del Partido Liberal Mexicano, se contemplan:

1. Reformas Constitucionales.
2. Mejoramiento y fomento de la instrucción.
3. Extranjeros.
4. Restricciones a los abusos del clero católico.
5. Capital y trabajo.
6. Tierras.
7. Impuestos.
8. Puntos generales.
9. Cláusula especial. (79)

El tema que se refiere a "Puntos Generales" se contempla de los puntos 41 al 51, los cuales transcribimos textualmente, destacando el 45 y 46, ya que se refieren al tema de tesis que nos ocupa, y que vienen a ser antecedente directo de lo que será el Municipio Libre.

(79) TENA RAMIREZ FELIPE. op. cit. Pág. 728.

" 41. Hacer práctico el Juicio de Amparo simplificando los procedimientos.

42. Restitución de la zona libre.

43. Establecer la igualdad civil para todos los hijos de un mismo padre, suprimiendo las diferencias que hoy establece la ley entre legítimos e ilegítimos.

44. Establecer, cuando sea posible, colonias penitenciarias de regeneración, en lugar de las cárceles y penitenciarias en que hoy sufren el castigo los delinquentes.

45. Supresión de los Jefes Políticos.

46. Reorganización de los Municipios que han sido suprimidos y robustecimiento del Poder Municipal.

47. Medidas para suprimir o restringir el agio, el pauperismo y la carestía de los artículos de primera necesidad.

48. Protección de la raza indígena.

49. Establecer lazos de unión con los países latinoamericanos.

50. Al triunfar el Partido Liberal se confiscarán los bienes de los funcionarios enriquecidos bajo la dicta-

dura actual y lo que se produzca, se aplicará al cumplimiento del capítulo de tierras, especialmente a restituir a los Yaquis, Mayas y otras tribus, comunidades o individuos, los terrenos de que fueron despojados, y al servicio de amortización de la deuda nacional.

51. El Primer Congreso Nacional que funcione después de la caída de la dictadura, anulará todas las reformas hechas a nuestra Constitución por el Gobierno Porfirista; reformará nuestra Carta Magna en cuanto sea necesario para poner en vigor este programa; creará las leyes que sean necesarias para el mismo objeto; reglamentará los artículos de la Constitución y de otras leyes que lo requieran y estudiará todas aquellas cuestiones que considere de interés para la Patria, ya sea que estén enunciadas o no en el presente programa y reforzará los puntos que aquí constan, especialmente en materia de trabajo y tierra". (80)

Ya hemos señalado que el Programa y Manifiesto del Partido Liberal viene a constituir una obra de gran trascendencia social y política, y que sería de gran influencia en la elaboración de la Constitución Política de 1917, ya que entre otras cosas, viene a darle vida dinámica al Municipio como estructura política y social, desde el momento en que logra la participación de la ciudadanía en las decisiones e integración de los Ayuntamientos Municipales.

(80) Ibidem. Pág. 731.

Hemos de destacar el descontento que se sentía por la existencia de los Jefes Políticos (figura ya analizada) que venía a constituir un cacicazgo despótico e impositivo, debido al poder y respaldo que le daban los Gobernadores, constituyendo un instrumento de presión para los Municipios, por las facultades amplísimas que les otorgaban; este descontento quedó plasmado en el Artículo 45 del Manifiesto del Partido Liberal, en que se contempla como una necesidad "La supresión de los Jefes Políticos". Asimismo, como lo señalamos párrafos anteriores, en su Artículo 46 destaca la necesidad de reorganizar los Municipios que precisamente habían sido virtualmente suprimidos por la participación de los Jefes Políticos, buscando con ello darle un verdadero poder al Municipio como célula política de trascendencia histórica, ya que este valor había sido restringido por las arbitrariedades de los Jefes Políticos.

Debemos soslayar las apremiantes reformas sociales que se demandaban como: las restricciones a los abusos del clero católico la igualdad civil para todos los hijos de un mismo padre, el establecimiento de colonias penitenciarias de regeneración en lugar de cárceles, protección de la raza indígena, la confiscación de bienes a funcionarios enriquecidos bajo la protección de la dictadura, y otras muchas de no menor trascendencia socio-política, que, al paso del tiempo, vienen a enriquecer los preceptos sociales de la Constitución de 1917.

PLAN DE GUADALUPE DE 1913

"Considerando que el General Victoriano Huerta, a quien el Presidente Constitucional Don Francisco I. Madero había confiado la defensa de las instituciones y legalidad de su gobierno, al unirse a los enemigos rebeldes en contra de ese mismo gobierno, para restaurar la última dictadura, cometió el delito de traición para escalar el poder aprehendiendo a los C.C. Presidente y Vicepresidente, así como a sus Ministros, exigiéndoles por medios violentos las renunciaciones a sus puestos, hecho comprobado por sus mensajes que el mismo General Huerta dirigió a los gobernadores de los Estados comunicándoles tener presos a los supremos Magistrados de la Nación y su Gabinete.

Considerando que los poderes legislativo y judicial han reconocido y amparado en contra de las leyes y preceptos Constitucionales al General Victoriano Huerta y sus ilegales y antipatrióticos procedimientos, y considerando por último, que algunos gobiernos de los estados de la unión han reconocido al gobierno ilegítimo impuesto por la parte del ejército que consumó la traición mandado por el mismo general Huerta, a pesar de haber violado la soberanía de esos estados, cuyos gobernadores debieron ser los primeros en desconocerlo, los suscritos, jefes y oficiales con mando de fuerza constitucionalista, hemos acordado y sostendremos con las armas el siguiente: "

"

P L A N

1. Se desconoce al General Victoriano Huerta como presidente de la República.

2. Se desconocen también los poderes Legislativo y Judicial de la Federación.

3. Se desconocen a los gobiernos de los Estados que aún reconozcan a los poderes Federales que forman la actual administración, treinta días después de la publicación de este Plan.

4. Para la organización del ejército encargado de hacer cumplir nuestros propósitos, nombramos como primer Jefe del ejército que se denominará "Constitucionalista" al ciudadano Venustiano Carranza, Gobernador Constitucional del Estado de Coahuila.

5. Al ocupar el Ejército Constitucionalista la Ciudad de México se encargará interinamente del Poder Ejecutivo el Ciudadano Venustiano Carranza, o quien lo hubiere sustituido en el mando.

6. El presidente interino de la República convocará a elecciones generales, tan luego como se haya consolidado la paz, entregando el poder al ciudadano que hubiere sido electo.

7. El ciudadano que funja como primer Jefe del Ejército constitucionalista en los estados cuyos gobiernos

hubieren reconocido al de Huerta, asumirá el cargo de gobernador provisional y convocará a elecciones locales, después que hayan tomado posesión de sus cargos los ciudadanos que hubieren sido electos para desempeñar los altos poderes de la Federación, como lo previene la base anterior.

Firmado en la Hacienda de Guadalupe, Coahuila, a los 26 días de marzo de 1913". (81)

Menester es expresar como comentario que, tal como se establece tanto en el Manifiesto, como en el Plan de Guadalupe, la principalísima razón de ambos era, el desconocimiento como Presidente de la República del General Victoriano Huerta, considerado por Don Venustiano Carranza, como un usurpador del orden Constitucional, dando con ello paso al gran movimiento social que fué la Revolución Mexicana, ya que con este trascendental Plan desconoce a los gobiernos que aún reconocían la Administración del General infidente. En seguida, nombra a un Jefe denominado "Constitucionalista" que se encarga interinamente del poder Ejecutivo que convoca a la Formación del Congreso Constituyente, quien da cuerpo y forma a la Ley Fundamental de mayor importancia social del siglo XX, que viene a ser la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, y que rige hasta nuestros días.

(81) Ibidem. Págs. 744 y 745.

M-0017676

CONVENCION REVOLUCIONARIA DE 1914

Sirviendo de Bandera y de estatutos a la Revolución constitucionalista el "Plan de Guadalupe", y una vez reconocido como primer jefe del Ejército Constitucional Don Venustiano Carranza, éste convoca en la Ciudad de México a una asamblea de Generales, Gobernadores y Jefes con mando de tropa, para que éstos acuerden un programa de gobierno, estimando conveniente que estuviesen representados en ella todos los elementos armados que tomaron parte en la lucha contra la usurpación Huertista, algunos de los cuales se habían abstenido de concurrir a pretexto de falta de garantías y a causa de la rebelión que en contra de esa primera jefatura había iniciado Francisco Villa, quien pretendía el dominio de la situación política, por lo que se convino trasladarse a la Ciudad de Aguascalientes, juzgándolo el lugar más indicado y con las condiciones de neutralidad adecuadas para realizar la Convención. Los miembros de ésta, tomaron el acuerdo después de ser aprobado por Don Venustiano Carranza quien fungía como primer Jefe de la Revolución Constitucionalista y encargado del poder Ejecutivo de la República; no poniendo éste ningún obstáculo para su traslación por lo que el 10 de octubre de 1914, en el Teatro Morelos de la Ciudad de Aguascalientes, dió inicio la gran Convención Militar Revolucionaria en la que se declara el siguiente manifiesto:

MANIFIESTO A LA NACION

Mexicanos:

" La convención del 10 de octubre se ha reunido con el objeto de unificar el criterio revolucionario, para determinar las bases y orientación del nuevo gobierno de la República inspiradas en la opinión de la mayoría de sus ciudadanos armados, para que su gobierno realice los ideales de la Revolución y las instituciones democráticas, pues de este modo cumplimos con el compromiso solemne contraído con la Nación, de sustituir a la tiranía por un gobierno que satisfaga las necesidades públicas actuales".

" Y esa misma convención se ha declarado soberana, para hacer efectivas y obligatorias sus resoluciones para todos los jefes del ejército, evitándose de esta manera la dictadura que podía resultar de permitir a cualquiera de ellos que tratara de imponer aisladamente su voluntad y su opinión al resto de los ciudadanos de la República".

" Conscientes pues, del papel histórico que desempeñamos en este instante, y asumiendo la responsabilidad de la suerte de la República, hemos elegido al Presidente provisional de ella, y declaramos que estamos resueltos a sostenerlo, a pesar de todos los obstáculos, contra todas las rebeldías y sobre todas las ambiciones de aquellos que inspirados en la nueva organización del gobierno Nacional emanado de la Revolución.

Mexicanos: La primera Asamblea Preconstituyente emanada del Movimiento revolucionario que derrocó a las dictaduras que acaban de pasar, os demanda vuestra colaboración unánime en la cual están vinculados los destinos nacionales, y debéis estar ciertos de que al proceder así, habeis merecido el bien de la patria". (82)

Este manifiesto a la Nación viene a constituir una arenga de unidad revolucionaria encaminada a la realización de los ideales sociales plasmados en diversos planes promulgados con anterioridad y causa de la lucha intestina sufrida por nuestra nación. La declaración de ser soberana tenía como finalidad la obligatoriedad de sus acuerdos a todas las facciones que en ella intervenían y que buscaban organizar y construir el nuevo gobierno en un marco constitucional.

Esta convención constituida en asamblea preconstituyente buscaba acabar con las ambiciones individuales, encaminando sus acuerdos a la formación de un gobierno nacional que gobernaría al país en un marco Constitucional, evitando en forma total y definitiva la lucha armada. Dichos propósitos no fueron logrados debido al mantenimiento de facciones políticas con sus propios puntos de vista acerca de la regularización del orden jurídico, posiciones que por lo irreductible de éstas, hicieron concluir la reunión en un total desacuerdo político que dió lugar a

una transitoria Bicefalía política, hecho que ocasiona que Don Venustiano Carranza desconozca los acuerdos emanados de la gran Convención y promulgue en Veracruz las Adiciones al Plan de Guadalupe.

ADICIONES AL PLAN DE GUADALUPE

Dado el fracaso de la Convención de Aguascalientes por lograr una paz entre las facciones Revolucionarias, y de acuerdo a la facultad que como primer jefe del Ejército Constitucionalista y encargado del poder Ejecutivo de la República ejercía Don Venustiano Carranza, se decretaron las adiciones al Plan de Guadalupe, en las que se comprenden aspectos políticos y sociales de una gran trascendencia revolucionaria, siendo sancionadas en el Estado de Veracruz el 12 de diciembre de 1914, mismas que en sus Artículos establece:

"Artículo 1. Subsiste el Plan de Guadalupe de 26 de marzo de 1913, hasta el triunfo completo de la Revolución y, por consiguiente, el ciudadano Venustiano Carranza continuará en su carácter de primer jefe de la Revolución Constitucionalista y como encargado del poder ejecutivo de la Nación, hasta que, vencido el enemigo, quede restablecida la paz".

"Artículo 2. El Primer Jefe de la Revolución y Encargado del Poder Ejecutivo, expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones

y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión pública exige como indispensable para restablecer un régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí; leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados; leyes fiscales encaminadas a obtener un sistema equitativo de impuestos a la propiedad raíz; legislación para mejorar la condición del peón rural, del obrero, del minero y en general, de las clases proletarias; establecimiento de la libertad Municipal como institución Constitucional; bases para un nuevo sistema de organización del ejército; reformas de los sistemas electorales para obtener la efectividad del sufragio; organización del Poder Judicial independiente, tanto en la Federación como en los Estados; revisión de las leyes relativas al matrimonio y al estado civil de las personas; disposiciones que garanticen el estricto cumplimiento de las leyes de Reforma; revisión de los códigos Civil, Penal y de Comercio; reformas del procedimiento judicial con el propósito de hacer expedita y efectiva la administración de justicia; revisión de las leyes relativas a la explotación de minas de petróleo, aguas, bosques, y demás recursos naturales del país, para destruir los monopolios creados por el antiguo régimen y evitar que se formen otros en lo futuro; reformas políticas que garanticen la verdadera aplicación de la Constitución de la República y, en general, todas las demás leyes que se estimen necesarias para asegurar a todos los habitantes del país la efectividad y el pleno goce de sus derechos, y la igualdad ante la ley".

"Artículo 3. Para poder continuar la lucha y para poder llevar a cabo la obra de reformas a que se refiere el artículo anterior, el Jefe de la Revolución queda expresamente autorizado para convocar y organizar el ejército constitucionalista y dirigir las operaciones de la campaña; para nombrar a los gobernadores y comandantes Militares de los Estados y removerlos libremente; para hacer las expropiaciones por causa de utilidad pública, que sean necesarios para el reparto de tierras, fundación de pueblos y demás servicios públicos; para contratar empréstitos y expedir obligaciones del tesoro Nacional, con indicación de los bienes con que han de garantizarse; para nombrar y remover libremente los empleados federales de la administración civil y de los Estados y fijar las atribuciones de cada uno de ellos; para hacer, directamente o por medio de los jefes que al efecto autorice, las requisiciones de tierras, edificios, armas, caballos, vehículos, provisiones y demás elementos de guerra; y para establecer condecoraciones y decretar recompensas por servicios prestados a la Revolución".

"Artículo 4. Al triunfo de la Revolución, reinstalada la Suprema Jefatura de la Ciudad de México y Estados de la República, el primer Jefe de la Revolución, como Encargado del poder Ejecutivo, convocará a elecciones para el Congreso de la Unión, fijando en la convocatoria las fechas y los términos en que dichas elecciones habrán de celebrarse".

"Artículo 5. Instalado el Congreso de la Unión el primer Jefe de la Revolución dará cuenta ante el uso de las facultades de que por el presente se haya investido, y especialmente le someterá las reformas expedidas y puestas en vigor durante la lucha, con el fin de que el Con-

greso las ratifique, enmiende o complete, y para que eleve a preceptos constitucionales aquellas que deban tener dicho carácter, antes de que restablezca el orden constitucional"

"Artículo 6. El congreso de la Unión expedirá las convocatorias correspondientes para la elección del Presidente de la República y una vez efectuada ésta, el primer Jefe de la Nación entregará al electo el poder Ejecutivo de la Nación".

"Artículo 7. En caso de falta absoluta del actual Jefe de la Revolución y mientras los Generales y Gobernantes procedan a elegir al que debe sustituirlo, desempeñará transitoriamente la primera Jefatura el Jefe de Cuerpos del Ejército del lugar donde se encuentre el gobierno revolucionario al ocurrir la falta del primer Jefe".(83)

En la obra del Ing. Félix F. Palavicini, se destaca entre otras importantes observaciones, el funcionamiento de la Sección de Legislación Social, misma que se encargó de formular las leyes fundadas en el Decreto de adiciones al Plan de Guadalupe, permitiéndonos mencionarlas dada la importancia que representaron en la formación de la Constitución que actualmente rige nuestro sistema político, y que es la Promulgada en 1917.

SECCION DE LEGISLACION SOCIAL

"Adiciones al Plan de Guadalupe.

- Ley Orgánica del Artículo 109 de la Constitución de la República, relativo al "Municipio Libre".

(83) PALAVICINI FELIX F. "HISTORIA DE LA CONSTITUCION DE 1917"
PRIMERA EDICION. MEXICO, 1938. Págs. 17 y 18.

- Ley del Trabajo.
- Ley de Accidentes.
- Ley para fijar el Salario Mínimo.
- Ley Obrera de Prestación y Reformas al Código de Comercio.
- Ley que faculta a los Ayuntamientos para establecer oficinas, mercados y cementerios.
- Ley de uniones profesionales.
- Ley sobre reformas al Código Civil del Distrito Federal con motivo de la ley de divorcio.
- Ley que prohíbe a los gobernadores celebrar contratos a nombre de los respectivos Estados, hacer concesiones o exenciones de impuestos, contratar préstamos y expedir bonos, vales, etc.
- Ley que faculta a los Ayuntamientos para la expropiación de terrenos en que establecer escuelas, mercados y cementerios.
- Ley sobre organización Mundial en el Distrito Federal, territorios de Tepic y Baja California.
- Decreto por el cual San Juan de Ulua deja de ser prisión.
- Ley sobre intervención de bienes de propiedades nulificadas y de bienes pertenecientes a enemigos de la Revolución Constitucionalista.
- Ley sobre los procedimientos para la expropiación de bienes de parte de los Ayuntamientos de la República, para la instalación de escuelas, cementerios, mercados, etc.
- Leyes agrarias.

- Leyes particulares sometidas al estudio de la Sección Legislación, referentes al establecimiento de "Zonas de Cultivo" inmediato o "Aprovechamiento" para subvenir a la carencia de artículos de primera necesidad, y evitar, en lo posible, los efectos del hambre nacional".
(84)

Al referirnos a las Adiciones al Plan de Guadalupe con las que se enriquece éste, hemos de hacer referencia a la cita que hace en su obra Jorge Sayeg Helu, que corresponde a Jesús Silva Herzog (85) y que dice: "Se habló mucho y largo, entre la juventud que rodeaba al Gobernador Cohauilense - refería más tarde sobre este particular el General Mujica, testigo presencial de aquel hecho histórico, según escrito publicado por Juan de Dios Bojorquez - de formular un plan revolucionario en que se proclamaran como razones de la lucha, los principios sociales que más tarde debían de ser la invencible bandera de la Revolución. En Mesillas, en Acatita de Bajan, en estación Monclova, en los más insignificantes campamentos que servían de vivac transitorio a la columna legalista, en las marchas angustiosas por aquellos polvorientos desiertos fronterizos, en todas partes, departían los jóvenes compañeros de aventuras con el Gobernador Carranza sobre los varios temas sociales que la Revolución debía de comprender en su plan y en su bandera".

(84) Ibidem. Pág. 19.

(85) SAYEG HELU JORGE. "EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO". EDITORIAL CULTURA Y CIENCIA POLITICA, PRIMERA EDICION. MEX., D.F., 1974. Pág. 147.

Como ya lo hemos comentado, el Plan de Guadalupe, según Don Venustiano Carranza, tenía como principalísima razón el desconocimiento como Presidente de la República de Don Victoriano Huerta, razón ésta que explica los siete puntos que lo conforman y en el que no expresa ningún programa de carácter social que venga a resarcir la vejación de la cual era objeto el pueblo por una minoría privilegiada.

No es que Don Venustiano no concibiera como necesidad un plan revolucionario que fuera bandera para alcanzar los principios sociales como causa de la lucha del pueblo, sino que una vez proclamada la lucha contra el usurpador y en su peregrinar en defensa del gobierno Constitucionalista, lanza en Veracruz las adiciones al referido Plan de Guadalupe que vienen a constituir la invencible bandera revolucionaria que logra plasmar en la Constitución de 1917 los ideales sociales del pueblo en su lucha por alcanzar mejores niveles de vida, concretándose dichos ideales en el Artículo Segundo de las mencionadas adiciones.

Los Artículos 27, 115 y 123, entre otros de no menor trascendencia en nuestra actual Carta Magna, vienen a representar los anhelos logrados de la lucha revolucionaria, destacando como antecedentes de dichos Artículos constitucionales las Leyes del Trabajo, Ley para fijar el Salario Mínimo, Leyes Agrarias, Ley sobre los Procedimientos para la Expropiación de Bienes de parte de los Ayuntamientos de la República, para la instalación de es-

cuelas, cementerios, mercados, etc., Ley que faculta a los Ayuntamientos para la expropiación de terrenos en que establecer escuelas, mercados, cementerios y otras más, de no menor importancia que quedaron comprendidas en las Adiciones al Plan de Guadalupe.

PROGRAMA DE REFORMAS POLITICO-SOCIALES DE LA REVOLUCION

Jorge Sayeg Helu, en su obra "El Constitucionalismo Social Mexicano" nos narra que: "ante la imposibilidad de hacerse obedecer por el villismo, que en un principio lo apoyó, el General Eulalio Gutiérrez hubo de trasladarse a San Luis Potosí y a Querétaro, y finalmente, abandonar el poder convencionalista que detentaba, y que comenzaba así, a desintegrarse; y nombrados el General Roque González Garza, primero, y el Licenciado Francisco Lagos Chazaro en segundo término, para reemplazarlo al frente del gobierno convencionalista, llegaría a hacerse más manifiesta, todavía, la autoridad que Villa ejercía sobre dicha Asamblea deliberante. Dadas, empero, las derrotas sufridas por la División del Norte, no tardaría aquella en sucumbir ante los más puros principios zapatistas, que le llevarían, en consecuencia, a la expedición de una ley agraria primeramente y, en seguida, a la elaboración de todo un programa de reformas político-sociales, que hubiera de realizar antes de desmoronarse totalmente". (86)

(86) Ibidem. Pág. 204.

El programa de reformas político-sociales de la Revolución fruto de las labores de la Convención Revolucionaria, fueron promulgadas en Jojutla, Estado de Morelos, el 18 de abril de 1916, y sancionadas por Generales y representantes revolucionarios; este Programa comprende aspectos de Reforma al sistema de Gobierno, cuestiones agrarias y obreras, así como reformas sociales administrativas y políticas, permitiéndonos destacar las contempladas en los Artículos 32 y 37, que se refieren al tema de tesis que nos ocupa, y que a la letra dicen:

"Artículo 31. Realizar la independencia de los Municipios procurando a éstos una amplia libertad de acción que les permita atender eficientemente a los intereses comunales y los preserve de los ataques y sujeciones de los gobiernos Federales y Locales.

Artículo 37. Implantar el sistema de voto directo, tanto en las elecciones federales, como en las locales y reformar las leyes electorales de la Federación y de los Estados, a fin de evitar que se falsifique el voto de los ciudadanos que no saben leer ni escribir."

Hemos de destacar que dichas reformas constaban de treinta y ocho artículos principales y tres transitorios, contemplando problemas como el agrarismo, la educación, el trabajo, el político, y otros.

Con ésto, es apreciativo el gran interés que prevalecía en la época revolucionaria por dar al Municipio una verdadera importancia como órgano de gobierno político-administrativo; debiendo señalar que ésta, como las demás promulgaciones, vienen a constituir los antecedentes directos de lo que posteriormente se plasma en los Artículos Constitucionales de 1917.

COMENTARIOS AL DEBATE DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL

La inclusión del Artículo 115 en la Constitución de 1917, que establece como base de la administración política y administrativa al Municipio Libre, fué uno de los más revolucionarios cambios con relación a la Constitución de 1857, hecho que motivó enconadas controversias de los Constituyentes en la sesión celebrada el 24 de enero de 1917, permitiéndonos vertir algunos comentarios al respecto:

El párrafo primero que establece que el Ayuntamiento será por elección popular sin que exista autoridad alguna entre éste y el Estado, no tuvo objeción y existió un acuerdo absoluto.

Sin embargo, lo que suscitó grandes polémicas fué lo referido a la Hacienda Municipal, que comprende el párrafo segundo, toda vez que se pretendía que fuera

el Ayuntamiento quien recaudara todos los impuestos, siendo el mismo quien contribuyera a los gastos del Estado según determinara la Legislatura local, así como que los conflictos Hacendarios entre Estado y Municipio, debía conocer la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ahora bien, hemos de destacar las intervenciones de algunos Diputados en razón fundamentalmente de que su participación fué de una influencia decisiva en la formación final de la fracción señalada, correspondiente al Artículo 115. El Diputado Heriberto Jara, miembro de la comisión encargada del estudio del artículo referido, se pronunciaba en el sentido que el municipio debía ser libre, afirmando que la libertad política no podía darse sin la libertad económica, y aduciendo que era el municipio el que conocía mejor de sus problemas y por tanto debía éste llevar a cabo la aplicación en la distribución de sus ingresos en las obras de mayor requerimiento para satisfacción de quien aportaba esos impuestos, que era su pueblo.

El Diputado Martínez de Escobar, que pronunciaba por que el Municipio fuera realmente libre, consideraba que el hecho de que el Municipio recaudara todos los impuestos y el Estado mandara inspectores a fiscalizar sus participaciones, daría como consecuencia la ingerencia del Estado en los asuntos del Municipio, hecho que coartaría su libertad. Por ésto, proponía que el Municipio recaudara solamente los impuestos Municipales para evitar con ello la subordinación del Municipio al Estado, y de esta manera obtener una verdadera Libertad Municipal.

Asimismo, se pronunciaba por que no fuera la Suprema Corte de Justicia de la Nación la que conociera de los conflictos Hacendarios que pudieran surgir de las relaciones entre Estado y Municipio, sino que fuera la Legislatura del Estado. Esta reflexión surgía al tomar en consideración que la Suprema Corte de Justicia de la Nación era un organismo federal y los conflictos de orden local, debiendo ante ello respetar la Soberanía de los Estados.

El Diputado José Alvarez en su disertación se pronunciaba en defensa de la propuesta presentada por la comisión, aduciendo que la separación de impuestos Estatales y Municipales crearía una confusión en el causante; y como ejemplo de eficiencia a la propuesta, alegó que señalada esa misma disposición se había aplicado prácticamente en Michoacán con excelentes resultados. Por otra parte, defendía el que las legislaturas señalaran las participaciones para los Estados, afirmando que los Municipios no eran unas Repúblicas, sino que debían estar sujetas a las leyes que dicten para el caso las legislaturas.

El Constituyente C. Reynoso, se oponía a que fuera el Municipio el recaudador de todos los impuestos, considerando que pudieran surgir problemas, ya que los Municipios prácticamente serían los tutores del Estado, teniendo éste la necesidad de intervenir constantemente a través de sus inspectores, en la vida municipal. El Diputado Cepeda Medrano se oponía a la propuesta de la comisión, afirmando que los Municipios no tenían la calidad ni capacidad para ser recaudadores de los fondos del Estado, y agregaba que al darle la libertad al Municipio, éste vendría a ser árbitro del Estado, constituyéndose como autoridad de éste. Asimismo,

se oponía a que fuera la Suprema Corte de Justicia de la Nación la que conociera de la conflictiva Hacendaria, en caso de que surgiera entre Estado y Municipio, afirmando en su intervención, que al dar la libertad al Municipio los Estados dejarían de existir.

El Diputado Medina, miembro de la comisión, exponía y defendía que la única manera de lograr un Municipio Libre como era el deseo general, sería a través de la libertad económica; asegurará que no podría haber conflicto en cuanto la recaudación de los impuestos por parte del Municipio, ya que serían las Legislaturas quienes determinarían la cantidad que debía corresponder a los Estados, la cual sería suficiente para satisfacer los ramos de administración a que se haría cargo. Afirmaba que no había que temer de las Legislaturas, ya que habían dejado de ser protectoras de intereses ajenos al Estado, en razón del número de sus miembros que lo conformaban. En cuanto a la inspección de parte del Estado, lo fundamentaba como una necesidad en razón de tener en cuenta la inexperiencia del Municipio en sus primeros años, y el interés del Estado en los impuestos recaudados. Con relación a la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo justificaba, afirmando que era la única manera de proteger la vida libre del Municipio de quienes quisieran extinguirlo, protegiendo su autonomía a través de su hacienda, al tomar en consideración, que siendo el Municipio quien estaría en lucha con el Estado, pudiera haber de parte de la

Legislatura local, el Supremo Tribunal de Justicia, una especie de solidaridad en contra del Municipio, no así de la Suprema Corte de Justicia quien actuaría desinteresadamente.

Al hacer uso de la palabra el Diputado Lizardi en una de sus partes, se pronunciaba en favor de que el Municipio manejara su hacienda, recaudando todos los impuestos. Sin embargo, en párrafos adelante de su disertación, expresa que la fracción de la comisión no debe decir "Todos los Impuestos", con lo que se encuentra una contradicción en su opinión. Asimismo, se oponía a que fuera la Suprema Corte de Justicia de la Nación la que conociera de los conflictos hacendarios surgidos entre Estado y Municipio, asegurando que quienes debían de intervenir y juzgar en los asuntos que pudieran surgir entre Estado y Municipio deberían ser Legislaturas Locales. A nuestro parecer, la intervención de este constituyente fué una serie de contradicciones en su exposición, sin poder precisar con claridad si su posición era en favor o en contra del dictámen de la comisión. Lo que sí es claro, es que deseaba la libertad del Municipio.

El Diputado Calderón, en su participación, refería que el asunto a discusión era en el sentido de que el Municipio recaudara todos los impuestos, pronunciándole, por la supresión de algunos impuestos y agregando que el sistema de Hacienda habría que conservarlo como estaba estructurado en esos momentos, ya que era imposible realizar un cambio radical en un corto periodo de tiempo. Asi-

mismo, se oponía a que fuera la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien dirimiera los conflictos hacendarios entre Estado y Municipio, afirmando que debía ser la Legislatura del Estado el único cuerpo competente que señalara al Municipio las ramas de riqueza que debía gravar y al Estado los recursos con que debía quedarse.

El Diputado Heriberto Jara, rebatiendo al Diputado Calderón, afirmaba que era una intromisión de parte del Estado, el cobrar las contribuciones que el mismo determinaría y dejando al Municipio sólo lo que le pareciera, coartando de ese modo la libertad del mismo.

El Diputado Aviles, inició su disertación manifestando el apoyo a la proposición presentada por la comisión, aduciendo que los que se oponían eran conservadores resistentes a cambios hacendarios por muy buenos que fueran éstos, y asegurando que los Ayuntamientos tenían la capacidad de cobrar y administrar su Hacienda.

En virtud de lograr llegar al consenso general de los Diputados, la aceptación del párrafo segundo referido, fué suspendida su discusión, pasando al análisis del párrafo quinto.

Cuando el tema a discutir comprendía el párrafo quinto, en el que se señala el número de representantes de una Legislatura local, el Diputado Medina, miembro de la Comisión, decía que el número de diputados debía ser cuando menos de quince, lo que evitaría la familiaridad.

en la integración de los congresos; ésto era refutado por el Diputado Terrones que afirmaba que siete eran suficientes.

El Diputado Mujica se pronunciaba en defensa de la propuesta de la comisión, haciendo una narrativa de la inconveniencia de una legislatura local reducida que pudiera ser fácilmente sobornada en contra de los intereses del pueblo.

En la discusión sobre el último párrafo acerca de los requerimientos para ser Gobernador de un Estado, hemos de referir que había dos corrientes perfectamente definidas. La primera que se pronunciaba por la propuesta presentada por la comisión, ya que señalaba simplemente que debía ser Mexicano. En su defensa se argumentaban hechos como la Soberanía de los Estados, aduciendo que debían ser las legislaturas locales quienes establecieran los requisitos para ser postulados los candidatos o gobernadores de sus Estados, propuesta apoyada en sus intervenciones por los Diputados Manuel Herrera Recio, Heriberto Jara y Terrones. La segunda propuesta era defendida por los que señalaban que debía ser Mexicano y originario del mismo Estado, apoyándose, en que en esos momentos había por designación, muchos militares en los diferentes Estados que no eran oriundos de ellos y por el simple hecho de ser Mexicanos, con su fuerza podrían imponer su voluntad, habiéndose narrado casos de tales imposiciones y aduciendo que no teniendo lazos que los unieran a esas tierras, sin sentimientos de afecto y calor para lograr su desarrollo,

se dedicarían únicamente a saquearlas; razón ésta por la que pronunciaban que, además de Mexicano, debían ser originarios del Estado que los postulara para Gobernadores. La defensa de dicha propuesta fué apoyada por los señores Diputados Enriquez Rivera, Cabrera, González Galindo, Pintado Sánchez y Bravo Izquierdo.

Así, el 25 de enero de 1917, la Comisión presenta modificado el párrafo a que nos referimos, señalando que debía ser Mexicano por nacimiento y nativo de él o con residencia no menor de cinco años anteriores al día de la elección. Todavía hubo una nueva modificación de dicha fracción, cambiando "residencia" por "vecindad". Esta fué aprobada por 148 votos contra 26, excluyendo del Artículo 115 en su votación, la fracción segunda que se refiere a su Hacienda.

Habiéndose declarado el 29, 30 y 31 de enero sesión permanente legislativa, a efecto de tratar en forma definitiva todo problema pendiente para la integración de la Constitución, se puso a nueva discusión la fracción segunda.

Se objetó el dictámen de que los Municipios pudieran recaudar todas las contribuciones; se objetó la intervención de la Corte para intervenir en las controversias Hacendarias Estado-Municipio; se propuso que fuera la legislatura quien interviniera en dichas controversias, y también señalara las cantidades que los Ayuntamientos deberían recibir. En medio de esas discusiones, el Dipu-

tado Gorsayn Ugarte, en uso de la palabra al referirse al tema de discusión, hizo mención que "una de las aberraciones que se sufren con frecuencia, es que, cuando una idea se crea en nuestro cerebro, le damos vueltas y vueltas, con la finalidad de no perderla, acabando por no encontrar la salida; de ahí que, ni la comisión, ni los autores del voto particular estaban de acuerdo en perder su punto de vista". Y agregó: "ha dicho el Diputado Calderón, que no podemos crear la absoluta autonomía de los Ayuntamientos, pues eso sería concederles el derecho de legislar en materias administrativas, hacendarias y demás ramas encomendadas a su cuidado". También apuntó que, como señalara el Diputado Jara, "ahora que se creó el Municipio Libre, no vamos a quitar ese régimen"; en consecuencia, propuso que el Artículo 115 quedara no como lo proponía la Comisión, ni como lo proponía el voto particular, sino en los siguientes términos: "los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados, y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades".

Dicha propuesta fué aprobada por 88 votos por la afirmativa, y 62 por la negativa.

TEXTO ORIGINAL DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL DE LA
CONSTITUCION DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917

"Artículo 115. Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

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

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

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

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

"Los Gobernadores Constitucionales no podrán ser reelectos, ni durar en su encargo más de cuatro años".

"Son aplicables a los Gobernadores, substitutos o interinos, las prohibiciones del Artículo 83".

"El número de representantes en las Legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada

uno; pero, en todo caso, el número de representantes de una Legislatura local no podrá ser menor de quince diputados propietarios".

"En los Estados cada Distrito Electoral nombrará un Diputado propietario y un suplente".

"Solo 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". (87)

Cruento debate representó la aprobación del Artículo 115 Constitucional para quedar plasmado en su texto original como lo transcribimos, dando nacimiento a la organización política-administrativa, que al paso del tiempo constituye el eslabón de unión y entendimiento entre Gobernantes y Gobernados y que ha sido fortalecido al transcurso de los años, como una necesidad de adecuación a la realidad, mediante reformas y adiciones, logrando hasta nuestros días, conformar una verdadera libertad de esa organización política que es el Municipio. Este hecho ha permitido una verdadera participación política de la ciudadanía y una preocupante realidad de solución social por sus autoridades representativas, logrando una constante y fácil comunicación, que es base importante de conocimiento y solución a la problemática social que se vive.

(87) PALAVICINI FELIX F. op. cit. Págs. 655 y 656.

REFORMAS CONSTITUCIONALES AL ARTICULO 115Primera Reforma.-

Publicada en el Diario Oficial del 20 de agosto de 1928, que modifica lo establecido originariamente en el párrafo cuarto de su fracción III, en lo que se refiere al número de representantes en las Legislaturas de los Estados, quedando dicho párrafo como sigue:

I. Queda igual.

II. Queda igual.

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 residen habitual y transitoriamente. Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos, ni durar en su cargo más de cuatro años".

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

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

"En los Estados cada Distrito Electoral nombrará un Diputado propietario y un suplente."

"Solo 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."

"El número de representantes en las Legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete Diputados en los Estados cuya población exceda de este número y no llegue a ochocientos mil habitantes, y de once, en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra."

"En los Estados, cada Distrito Electoral nombrará un Diputado propietario y un suplente".

"Solo podrá ser Gobernador Constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección".

"De acuerdo a esta reforma, es apreciativa la búsqueda de que la representación, dentro de la Cámara de Diputados, fuera acorde a la población existente en cada Estado; ésto permitiría en derecho a justicia que, a mayor número de habitantes mayor debería ser la representación de diputados en sus Legislaturas, lográndose una mayor participación ciudadana. Sin embargo, hemos

de realizar una crítica a esta reforma, en el sentido de que en los Estados con una población menor de cuatrocientos mil habitantes, su Legislatura estaría compuesta de sólo siete representantes, siendo tan pocos, que existiría la posibilidad de que dirigieran sus decisiones legislativas hacia la protección de intereses mezquinos ajenos a la justicia de las mayorías, toda vez que el quorum legal para la discusión y análisis de una iniciativa sería suficiente con cuatro de sus miembros y para su aprobación, solo bastaría la votación de tres de ellos."

En consecuencia, a nuestra manera de ver el párrafo que nos ocupa en su edición original, es más acorde a Derecho, ya que nos señala un mínimo de quince diputados, siendo a nuestro parecer que a mayor número de representantes, menor posibilidad habrá de proteger intereses particulares en detrimento de los generales.

Segunda Reforma.-

Publicada en el Diario Oficial del 29 de abril de 1933, que modifica lo establecido en sus párrafos I y III, en lo referente a la integración de los Ayuntamientos y la elección de los Ejecutivos Estatales, respectivamente, quedando redactadas dichas reformas de la siguiente forma:

Artículo 115. Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de Gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

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

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

De acuerdo a esta adición, hemos de señalar la restricción para los integrantes de los Ayuntamientos en el caso que hayan sido electos popularmente; asimismo, todos aquellos que desempeñaran tal función o designación en relación al período inmediato siguiente, evitando también que aquellos que ocuparan el cargo de propietarios,

sean postulados para ocupar el cargo de suplentes; si pudiendo aquellos que hubieran ocupado el cargo de suplentes, ser propuestos como propietarios.

Ahora bien, en referencia a la fracción III hemos de resaltar que fué ampliado con el agregado de dos incisos (a) y (b); quedando dicha fracción como sigue:

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

El Ejecutivo Federal y los Gobernadores tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

Los Gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de cuatro años.

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

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

Nunca podrán ser electos para el período inmediato :

El Gobernador substituto constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falta abso-

luta del constitucional, aún cuando tenga distinta denominación.

b) El Gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquiera denominación, supla las faltas temporales del Gobernador, siempre que desempeñe el cargo en los dos últimos años del periodo".

"Solo podrá ser Gobernador Constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección.

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

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

En relación a lo anterior, estimo conveniente razonar sobre las adiciones a la fracción tercera, que contempla en su inciso a) el evitar que un Gobernador sustituto o designado, ocupara en el período inmediato, nuevamente la gobernatura, cual caso, era frecuente en la historia política de nuestro país.

El inciso b) simplemente amplía la protección al respecto de "No reelección", estableciendo el impedimento para el Gobernador interino, el provisional o el ciudadano que supla las faltas temporales; ésto quiere decir, que en alguna forma haya cumplido con el encargo de gobernar un Estado. En dicho inciso b) se agrega que: "siempre que desempeñe el cargo en los dos últimos años del período", lo que, como análisis de redacción, hace pensar si esta última frase se refiere a que el cargo lo desempeñe durante los dos últimos años ininterrumpidamente o simplemente, haya gobernado en el período de los últimos años, unos cuantos días de ellos.

Al final de la fracción III, se contempla otra adición encaminada a la no reelección, pero en este caso, prevista para la integración de las legislaturas de los Estados; evitando se pudieran perpetuar, ya sea como diputados propietarios o suplentes, siendo precisos en cuanto que los diputados suplentes si podrían ser propuestos para ocupar el cargo de diputados propietarios, pero estos últimos no podrían ser propuestos para ocupar el cargo de suplentes; hecho que les hubiera permitido jugar con la suplencia y titularidad indefinidamente.

Tercera Reforma.-

Publicada en el Diario Oficial el 8 de enero de 1943 que modifica lo establecido originalmente en el párrafo segundo de la fracción III, respecto al periodo de gobierno de los Ejecutivos Estatales. Dicho párrafo quedó como sigue:

"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 seis años".

De esta manera, se establece el periodo de duración de un Gobernante que se iguala al periodo presidencial y que dura hasta nuestros días. Tomando en consideración que la infraestructura del país requiere cada vez más de la realización de programas de gobierno de mayor embergadura, y que para la realización de dichos programas es menester pasar por los periodos del conocimiento del problema, contactación, estudio tecno-económicos y políticos y su ejecución misma, difícil resultaba su realización en el periodo que estaba establecido, por lo que fué de gran beneficio la ampliación de dicho periodo. Es más, a parecer nuestro, actualmente el término de tres años para el ejercicio de los Ayuntamientos Municipales resulta insuficiente para ver realidades tangibles que la ciudadanía reclama.

Cuarta Reforma.-

Publicada en el Diario Oficial del 12 de febrero de 1947, que adiciona a la fracción I del Artículo 115 en la Constitución de 1917, el párrafo que otorga el derecho de voto a las mujeres en las elecciones municipales, mismo que señalaba:

"En las decisiones municipales participarán las mujeres, en igualdad de condiciones con los varones, con el derecho de votar y ser votadas".

Durante el periodo presidencial del Licenciado Miguel Alemán Valdez, y de acuerdo al movimiento feminista en pro de los derechos igualitarios de la mujer, se le otorga a ésta en su nueva reforma de adición a la fracción primera que nos ocupa, el derecho de votar y ser votadas para ocupar los cargos municipales que entonces eran privacía de los hombres; lo que abre la puerta de igualdad a la mujer, quien con esta prerrogativa en unos cuantos años alcanza niveles electorales igualitarios.

Quinta Reforma.-

Publicada en el Diario Oficial del 12 de octubre de 1953 que modifica el Artículo 115 Constitucional, derogando el párrafo que otorgaba a la mujer el derecho de voto en las elecciones municipales.

Hemos de recordar que en 1947 se dió la apertura política a la participación de la mujer, otorgándole la facultad de intervenir en la elección de Ayuntamientos. Sin embargo, mediante la reforma en estudio, se deroga en el Artículo 115, precisamente lo establecido en relación a la participación política de la mujer, toda vez que con la misma fecha es adicionado el Artículo 34 de nuestra Constitución en el que se reconoce la ciudadanía plena a la mujer. Esto es, que la limitativa para participar únicamente en los comicios municipales se amplía a los tres diferentes niveles de Gobierno, señalando textualmente el Artículo anterior lo siguiente: "son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de Mexicanos, reúnan además los siguientes requisitos:

- I. Haber cumplido dieciocho años; y
- II. Tener un modo honesto de vivir.

Este hecho permite que a la mujer se le considere en igualdad de Derechos y obligaciones electorales, en relación con los varones.

Sexta Reforma.-

Publicada en el Diario Oficial del 6 de febrero de 1976, adicionando las fracciones IV y V que se refieren a la facultad de legislar sobre asentamientos humanos; dichas fracciones quedaron redactadas de la siguiente forma :

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

V. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios Municipales de dos o más entidades federativas, formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de su competencia, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la Materia".

Conforme avanza en su tiempo la historia constitucional, en relación al Municipio, considerado como la célula de aglutinamiento político, se le ha ido otorgando un mayor número de facultades, lo que ha hecho posible un mayor acercamiento y participación del pueblo con sus autoridades.

Esta reforma otorga la facultad a los Estados y Municipios de expedir leyes y reglamentos, respectivamente, con la finalidad de cumplir con las disposiciones contenidas en el Artículo 27 Constitucional, referente al ordenamiento de los asentamientos humanos, para la planeación, regulación y desarrollo de centros urbanos situados en territorios municipales o entre dos o más entidades

federativas, evitando la destrucción del medio ecológico que tienda a provocar un desequilibrio en el mismo, en perjuicio del desarrollo de la sociedad.

Asimismo, destaca que mediante las fracciones IV y V adicionadas, los Estados y Municipios también quedan facultados para imponer modalidades a la propiedad privada, establecer usos, reservas y destinos de tierras, agua y bosques, regular los latifundios, la organización y explotación colectiva de los ejidos, la creación de nuevos centros de población agrícola y dotar de tierras y aguas, para satisfacer las necesidades colectivas de la población, todo ésto, con la finalidad de controlar la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros urbanos.

Séptima Reforma.-

Publicada en el Diario Oficial del 6 de diciembre de 1977, que viene a ser una adición a la fracción III en el último párrafo del inciso b), que incluye el sistema de diputados de minoría en las legislaturas locales y de representación proporcional en los Ayuntamientos, quedando plasmada bajo el siguiente texto:

b)... "De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de Diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación pro-

porcional en la elección de los Ayuntamientos de los Municipios cuya población sea de 300 mil o más habitantes".

En la disyuntiva de permitir una mayor participación político-electoral a los grupos minoritarios, en la fracción tercera, se amplía un párrafo al final del inciso b) en el que se establece la facultad a cada una de las entidades Federativas para legislar en materia electoral, introduciendo el sistema de Diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales; asimismo en el ámbito municipal, en la búsqueda de permitir una mayor participación democrática en las decisiones de orden político-administrativo dentro de la esfera municipal, se implanta el principio de representación proporcional, restringiénd de tal facultad a los municipios cuya población sea inferior a los 300 mil habitantes.

Octava Reforma.-

Publicada en el Diario Oficial del 3 de febrero de 1983, en el que se consignan las más trascendentales adiciones en materia Municipal que reforma el Artículo 115 Constitucional, y en razón de su número e importancias omitimos la transcripción del Artículo 115 original para dar paso directo al actual. Quedó como sigue:

"Artículo 115. Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división te-

territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes: "

"I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado. Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se le dé, no podrán ser electos para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, si podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio".

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

"En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus

miembros, si conforme a la ley no procediera que entraren en funciones los suplentes ni que se celebrasen nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los consejos municipales que concluirán los periodos respectivos".

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

"II. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones".

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

- a) Agua potable y alcantarillado.
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia.
- d) Mercados y centrales de abastos.
- e) Panteones.

- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines.
- h) Seguridad pública y tránsito.
- i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera"

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

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

"a) 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."

"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 a sus ingresos disponibles".

"V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación

y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto, y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del Artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios".

"VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas forman o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia".

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

"VIII. Los Gobernadores de los Estados no podrán durar en su cargo más de seis años".

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

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

"Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato:

a) El Gobernador sustituto constitucional o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional, aún cuando tengan distinta denominación.

b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquiera denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del periodo.

Solo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección".

"El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población exceda de este número y no llegue a ochocientos mil habitantes, y de once en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra".

"Los Diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los Diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubiesen estado en ejercicio, pero, los Diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes".

"De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de Diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los Municipios".

"IX. Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere".

"X. La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario. Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior".

La fracción I del precepto constitucional que nos ocupa, conservó el texto anterior, reconociendo como forma de Gobierno Municipal al Ayuntamiento de elección popular directa, prescribiendo asimismo, la inexistencia de autoridades intermedias entre el Municipio y el Estado; conservó también el dictado de las mismas medidas con respecto a la renovación periódica de presidentes municipales, regidores y síndicos, sobre la base democrática que garantiza su relativa reelegibilidad.

Asimismo, se prevee que sólo por causas graves procede la supresión de Ayuntamientos, la declaración de que éstos han desaparecido, así como la suspensión de alguno de sus miembros, estableciendo reglas.

Partiendo del principio de que las legislaturas de los Estados se integran con los Diputados, representantes directos del pueblo, dicha reforma les otorga la facultad de suspender y declarar la desaparición del pleno de la organización política que comprende el Ayuntamiento,

o el mandato de alguno de sus miembros; agregando, que exista causa grave y suficiente para que ello sea, sin negar, conforme a Derecho, el establecimiento de la garantía de audiencia, de ser oído y vencido en juicio, éstos es, que deberá existir fundamentación legal y causa suficiente, constituyéndose dicha cámara local, en un tribunal político que calificará y sancionará en su caso las acciones u omisiones de los miembros del Ayuntamiento que incidan en perjuicio de sus representados. Además se induce a las entidades federativas para que en sus constituciones locales, señalen con precisión las causas graves que puedan ameritar el desconocimiento de los poderes Municipales o de alguno de sus miembros, así como la adecuada instrumentación de los procedimientos y requisitos que deban comprenderse para tan trascendental decisión.

Reproducido todo lo anterior, a efecto de analizar la interpretación que las legislaturas locales han dado a la reforma que comentamos, vamos a transcribir los preceptos comprendidos en la Constitución Política del Estado de México y sus leyes Reglamentarias.

En la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en su Sección Cuarta, que se refiere a las Facultades y Obligaciones de la Legislatura, en su Artículo 70, nos señala: Corresponde a la Legislatura:

"V. Dictar todas las leyes necesarias para el funcionamiento de los Municipios, y establecer las bases normativas para la expedición de los Bandos de Policía y Buen Gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones".

"Dictar por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, la suspensión de Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros por cualquiera de las causas graves que la ley prevenga siempre y cuando hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan".

"Designar a propuesta del Ejecutivo de entre los vecinos, a los Ayuntamientos provisionales, Consejos Municipales, y a los miembros de los cuerpos edilicios que deban concluir los periodos respectivos, en aquellos casos que determine la Ley Orgánica relativa".

Ahora bien, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México al referirse al tema que nos ocupa en su Capítulo Segundo, se refiere a la remoción e inhabilitación de los miembros del Ayuntamiento, en sus Artículos 142, 143, 144 y 145-A y 145-B, y avoca con detalle las causas de desaparición, suspensión y derecho de garantía de los miembros del Ayuntamiento; mismas que a la letra dicen:

"Artículo 142. La Legislatura por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender Ayuntamientos o declarar que éstos han desaparecido, suspender o revocar el mandato de sus miembros, otorgándoles previamente la oportunidad necesaria para rendir pruebas y formular los alegatos que a sus intereses convengan".

"Artículo 143. El derecho a la garantía de audiencia a los miembros de los Ayuntamientos en los casos

a que se refiere el artículo precedente, se otorgará mediante el procedimiento establecido en la Ley Orgánica del Poder Legislativo".

"Artículo 144. Serán motivo de suspensión de un Ayuntamiento las siguientes causas graves:

I. Ejecutar planes y programas distintos a los aprobados.

II. Retener o invertir para fines distintos los recursos Municipales o las cooperaciones que en numerario o en especie entreguen los particulares para la realización de las obras.

III. Acordar la privación de libertad de las personas fuera de los casos previstos por la ley.

IV. Dejar de integrar Consejos de Colaboración Municipal o de Participación Ciudadana o de elegir las autoridades auxiliares previstas en esta ley.

V. Faltar reiteradamente al cumplimiento de las funciones encomendadas por la ley, cuando con ello se causen perjuicios graves al Municipio o la colectividad".

"Artículo 145. Son causas graves de declaración sobre desaparición de un Ayuntamiento, los siguientes:

I. El ataque a las Instituciones Públicas o a la forma de Gobierno constitucionalmente establecido o a la Libertad del sufragio.

II. Cualquier infracción a la Constitución Política del Estado o a las leyes locales, que causen perjuicio grave al Estado, al Municipio o a la Sociedad.

III. Las violaciones a las garantías individuales, a los planes y programas de la administración pública estatal o municipal y a las leyes que determinen el manejo de los recursos económicos de la misma, cuando tales actos causen perjuicios graves o irreparables a los ciudadanos, al Estado o a Municipio.

IV. Cuando existan entre los miembros de un Ayuntamiento, conflictos que hagan imposible el cumplimiento de los fines del mismo o el ejercicio de sus competencias o atribuciones.

V. La usurpación de atribuciones.

VI. Realizar actos no permitidos o sin las formalidades de la ley que afecten sustancialmente el patrimonio del Municipio o que afecte derechos o intereses de la colectividad".

"Artículo 145-A. A los miembros del Ayuntamiento se les podrá suspender en su mandato por las causas graves siguientes:

I. Disponer para sí de recursos del Municipio o aplicarlos indebidamente.

II. Ordenar la privación de Libertad de las personas fuera de los casos previstos por la Ley.

III. Abstenerse de realizar o impedir el procedimiento para designación de las autoridades auxiliares municipales o negarse a integrar los consejos de colaboración y participación ciudadana y las comisiones de planificaciones y desarrollo municipal.

IV. Faltar reiteradamente al cumplimiento de las funciones que les sean encomendadas por la ley cuando con ello se cause perjuicio grave al Municipio o a la colectividad".

"Asimismo, se le podrá revocar en su mandato, por alguna de las causas graves siguientes:

I. El ataque a las Instituciones Públicas; al funcionamiento normal de las mismas, a la forma de gobierno; a las garantías individuales o sociales y a la libertad de Sufragio.

II. Cualquier infracción a la Constitución Política y ordenamientos legales locales, que causen perjuicio grave al Estado, al Municipio o a la Colectividad.

III. Los actos que impliquen violaciones sistemáticas a los planes, programas y recursos de la administración pública estatal o del municipio, así como aquellos que no le sean permitidos por la ley o que requieran formalidad específica.

IV. Propiciar entre los miembros del Ayuntamiento conflictos que obstaculicen el cumplimiento de sus fines o el ejercicio de sus respectivas competencias.

V. La usurpación de atribuciones.

VI. Cualquier otro acto u omisión que por afectar derechos o intereses de la colectividad altere seriamente el orden público o la tranquilidad del Municipio"

"Artículo 145-B. Cuando el Ejecutivo del Estado, tenga conocimiento de la situación prevista en los preceptos de este capítulo, solicitará de la H. Legislatura la suspensión de Ayuntamientos, la declaración de que éstos han desaparecido y la suspensión o la revocación del mandato de alguno de sus miembros".

Ahora bien, el penúltimo párrafo de la fracción I se refiere a la designación de Consejos Municipales en los casos de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de alguno o la mayoría de sus miembros. En este caso, ocurriremos a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, que señala en su Artículo 89.- "Son obligaciones del Gobernador: ... fracción XXX.- "Proponer a la Legislatura del Estado, la designación de Ayuntamientos provisionales, Consejos Municipales y miembros de los cuerpos edilicios en los casos previstos por esta Constitución y en las leyes orgánicas respectivas".

"Asimismo, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, establece en su Artículo 35 "Cuando después de instalado un Ayuntamiento no hubiere número suficiente de miembros para formar mayoría legal, ya sea por imposibilidad física, licencia, suspensión o revocación del mandato de los propietarios y suplentes, el Presidente Municipal o el que haga las funciones del mismo, lo hará del conocimiento del Ejecutivo del Estado para que la Legislatura o la Diputación permanente haga la designación de los miembros substitutos a propuesta del propio Ejecutivo".

"En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entren en funciones los suplentes, ni que se celebren nuevas elecciones, y por ende el Municipio quedara privado de sus funciones y carente de autoridad, el Ejecutivo del Estado propondrá a la legislatura local de entre los vecinos la designación de un Consejo Municipal que concluirá el periodo respectivo".

"Asimismo, el Artículo 36 a la letra dice: "Los Ayuntamientos provisionales y Consejos Municipales tendrán facultades y obligaciones que la ley impone a los Ayuntamientos designados en elección popular, así como el mismo número de miembros y denominaciones".

Como comentario a este párrafo, debemos decir que contempla la posibilidad que pudiera darse en el sentido de declararse acéfalo un Ayuntamiento, teniendo la facultad la Legislatura local de designar entre los vecinos del Municipio, los ciudadanos que por su providad y

capacidad, concluyan el periodo constitucional de los miembros salientes del Ayuntamiento; naciendo a la luz, una nueva figura política, denominada "Consejos Municipales", a través de los cuales se constitucionaliza una práctica que en el pasado se realizaba consuetudinaria y anárquicamente, dando pie a impugnaciones que al transcurrir el tiempo, serán manchas político-jurídicas, que quedaban para el comentario de sus residentes sin solución alguna.

Ahora bien, el párrafo cuarto de la fracción que nos toca analizar, contempla algo que ha sido cotidiano y que, no obstante que no existía expresamente en la Constitución, se entendía tácitamente toda vez, que al integrar un Ayuntamiento existen en el mismo, propietarios y suplentes, por lo que lógica y prácticamente, si el propietario, por las muchas razones que puedan existir, dejare de desempeñar su cargo, era y es ocupado por su suplente.

Respecto a la fracción II, su párrafo primero le reconoce personalidad jurídica como entidad política administrativa, le otorga la facultad de manejar su patrimonio "conforme a la ley". Con el propósito de esclarecer el concepto de patrimonio, transcribiremos la definición del diccionario, que establece:

Patrimonio.- Sector de bienes del patrimonio del Estado, compuesto por las llamadas cosas públicas en sentido estricto. De estas cosas públicas, unas lo son: a) por su propia naturaleza (ejemplo) costas, ríos, lagos, espacios aéreos, etc., o pueden serlo, además, no son necesariamente corpóreas, como en derecho civil; otras b) son

públicas, porque son utilizadas como tales o porque se aplican a un fin público determinado (calles, escuelas, mercados, cuarteles, etc.); es decir, unas son por su naturaleza, públicas y otras porque un acto administrativo así lo ha dispuesto". (88)

Ahora bien, partiendo de este concepto, interesante sería conocer a qué ley se refiere la fracción II, cuando señala expresamente "conforme a la ley", ya que la consideramos muy ambigua en cuanto a su texto literal.

Cabe destacar de la fracción que nos ocupa, la facultad de los Ayuntamientos para expedir los Bandos de Policía y buen Gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general.

Asimismo es preciso el Artículo 115 Constitucional, cuando reza, "de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las Legislaturas de los Estados". De ahí que, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, al hablar de "las facultades y obligaciones de la Legislatura", en su Artículo 70, fracción V, precise: "Corresponde a la Legislatura, dictar todas las leyes necesarias para el funcionamiento de los Municipios y establecer las bases normativas para la expedición de los Bandos de Policía y Buen Gobierno, Reglamentos, Circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones".

Con relación a lo anterior, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México en su Capítulo Tercero, se re-

(88) "DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO UNIVERSO". EDITORIAL FERNANDEZ EDITORES. MEXICO. Pág. 816.

fiere a las facultades y obligaciones de los Ayuntamientos señalando: Artículo 42.- "Son facultades y obligaciones de los Ayuntamientos:

"I. Formular el bando Municipal, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, necesarios para el cumplimiento de sus fines, para la organización, prestación de los servicios públicos municipales y aquellos que demanden la tranquilidad y seguridad de las personas y sus bienes y la moralidad, seguridad y salubridad pública, con arreglo a las bases generales que se fijan en esta ley".

Al elevar a rango constitucional la facultad de los Municipios de formular y expedir sus ordenamientos administrativos, permite a éstas prever las disposiciones más acordes a su problemática y necesidades, toda vez que son muchas y muy variadas las características económicas, políticas y sociales que diferencian a unos de otros.

Al ocuparnos de las disposiciones constitucionales que se encuadran en la fracción III, hemos de destacar la importancia que revisten, en virtud de que al responsabilizar a los Ayuntamientos sobre la prestación de los servicios públicos que enumera la mencionada fracción se logra, primero, una mayor identificación política entre gobernados y sus gobernantes, segundo, una verdadera y responsable participación de la ciudadanía en la resolución de los problemas que les aquejan, y tercero, un virtual desarrollo general de todo el Municipio, resaltando

la prerrogativa de valerse de la suma de esfuerzos y recursos entre dos o más Municipios o el concurso de la entidad federativa con el Municipio logrando una mayor y mejor prestación de dichos servicios.

Siguiendo con el sistema de análisis normativo de cada una de las reformas establecidas al Artículo 115 Constitucional en su interpretación estatal y aplicabilidad municipal, seguiremos analizando la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, la que según sus preceptos, no establece nada en relación de enlistar o enumerar las obligaciones o facultades del Municipio (Ayuntamiento) para administrar o prestar los servicios públicos para la ciudadanía, y solamente encontramos como antecedente de la fracción en análisis su Sección Cuarta que habla de "Las Facultades y Obligaciones de la Legislatura" ... "V.- Dictar todas las leyes necesarias para el funcionamiento de los Municipios...."

Por lo anterior, una de las facultades y obligaciones de la Legislatura, es precisamente expedir la Ley Orgánica Municipal que es el Ordenamiento que va a reglamentar entre otras funciones más del Municipio, precisamente lo referente a los Servicios Públicos.

Dicha ley en el Capítulo Tercero, regula lo referente a los Servicios Públicos y su Artículo 83 señala textualmente: "Los Municipios con el concurso del Estado, organizarán y tomarán a su cargo la administración, funcionamiento, conservación, explotación de sus servicios públicos, considerándose enunciativa y no limitativa como tales los siguientes:

- I. Agua.
- II. Alumbrado Público.
- III. Limpia.
- IV. Mercados, centrales de abasto.
- V. Panteones.
- VI. Rastros.
- VII. Calles, parques, jardines, áreas verdes y recreativas.
- VIII. Seguridad pública y tránsito.
- IX. Embellecimiento y conservación de los poblados, centros urbanos y obras de interés social.

Por otra parte, señala su Artículo 84.- "La prestación de los Servicios Públicos, deberán realizarse por los Ayuntamientos, quienes podrán coordinarse y asociarse con el Estado o con otros Municipios para la eficacia de su prestación, podrán concesionarse servicios a personas físicas o morales, prefiriendo en igualdad de circunstancias a vecinos del Municipio, excepto los de seguridad pública, tránsito y de alumbrado y aquellos que afecten la estructura y organización Municipal".

Como podemos apreciar, lo señalado en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, en lo referente a los Servicios Públicos, es casi una transcripción de lo preceptuado en el Artículo 115 Constitucional, difiriendo únicamente en cuanto que, en la Constitución reza así: "Cuando así fuera necesario y lo determinen las leyes", y en la Ley Orgánica, está imponiendo tal obligación, prescribiendo: "Organizarán y tomarán a su cargo

la administración, funcionamiento, conservación, explotación, etc."....

La Fracción IV que se refiere a su Hacienda Municipal, es a nuestro parecer la base o plataforma de lograr un Municipio realmente libre, toda vez que, una Administración Municipal que no tenga manera de incrementar su hacienda, no podrá jamás prestar aquellos servicios que se concesionan a la población, es más, ni siquiera será posible la formación de una estructura administrativa; por lo que, podemos soslayar, que la verdadera Libertad del Municipio, será su autonomía económica, ya que por más que se diga "Municipio Libre", de no tener el poder económico para los satisfactores de su población, el Municipio Libre, lo será solamente de nombre, como durante muchísimos años ha sido.

Ahora bien, hemos de subrayar tres importantes conceptos enumerados expresamente en la fracción IV, que determinan ingresos hacendarios al Municipio, y son:

a) Las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria; hecho que nos permite apreciar que, todo Municipio con un gran asentamiento humano tendrá en ello necesariamente una importante fuente de ingresos, lo que lo hará más importante y más libre, hecho que resolverá el problema de aquellos Municipios conurbados con las grandes ciudades, que sufren una permanente inmigración humana, dejando de ser este fenómeno, una carga para el erario municipal en lo referente a la satisfacción de servicios públicos,

toda vez que, como lo hemos reiterado, los grandes acontecimientos generarán grandes recursos económicos.

b) Otro concepto importante de ingresos serán las participaciones federales, mismas que son determinadas por las legislaturas de los Estados, con base en los conceptos de coordinación fiscal, celebrados entre la Federación y las entidades adscritas a dichos convenios y regulados por las leyes correspondientes.

c) Y el tercer concepto de ingresos, corresponde de los derivados por la prestación de Servicios Públicos, los que nos permiten hacer una observación referente a la necesidad de dividir los distintos servicios públicos entre los que son recuperables a su prestación e inclusive representan un ingreso para el Municipio, y los que son gravosos y representan una carga para el mismo; a nuestro entender serían:

- a) Los que representan un ingreso para el Municipio:
- I. Agua potable y alcantarillado.
 - II. Mercados y centrales de abasto.
 - III. Panteones.
 - IV. Rastros.
- b) Los que representan una carga para el Municipio:
- I. Limpia.
 - II. Alumbrado público.
 - III. Calles y jardines.
 - IV. Seguridad pública y tránsito.

Ahora bien, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, establece en su Título Segundo, Capítulo Tercero, bases de la organización de la Hacienda Pública de los Municipios, a través del Artículo 183 que establece: "La Hacienda Pública de los Municipios se compondrá:

I. De los bienes que correspondan a los Municipios como personas morales de derecho civil.

II. De las contribuciones que para cada Municipio decreta la Legislatura.

III. De los otros ingresos que perciban conforme a la Ley".

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México, en su Capítulo Segundo, se refiere a la Hacienda Municipal, señalando en su Artículo 74.- "La Hacienda Municipal se compone:

I. De los bienes muebles e inmuebles propiedad del Municipio.

II. De los bienes muebles e inmuebles, destinados a los servicios públicos municipales.

III. De los bienes de uso común Municipal.

IV. De los bienes propios de cualquier otra clase, cuyos productos se destinen al sostenimiento de los servicios públicos.

V. De los capitales y créditos a favor del Municipio, así como las donaciones, herencias y legados que recibieren.

VI. De las rentas y productos de todos los bienes Municipales.

VII. De las contribuciones que perciban por la aplicación de la ley de Hacienda Municipal, las que decreta la Legislatura y las que señalen otras disposiciones.

VIII. De los réditos producidos por créditos a su favor.

IX. De las participaciones que perciban de acuerdo con las Leyes Federales y del Estado, y

X. De los capitales procedentes de fincas rústicas y urbanas que habiendo sido propiedad de las corporaciones municipales, fueron desarmotizadas por la ley del 25 de junio de 1856.

Cuando nos referimos a los rubros que determinaban los ingresos hacendarios del Ayuntamiento Municipal, omitimos la consideración de aquellos que se obtienen de la creación y ejercicio de las empresas "para-municipales" que son sociedades de capital estatal-municipal, mismas que en determinados casos son creadas con participación económica de dos o más municipios y que como cualquier otra empresa debe aportar al erario del municipio impor-

tantes utilidades; por ello, la Ley de Ingresos de los Municipios autoriza la recaudación consistente en el rendimiento o ganancias de empresas para-municipales u organismos descentralizados derivados de su funcionamiento u operación, lo cual puede constatarse en la ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México que en su Artículo 1º, encuadra dichos ingresos dentro del rubro de "productos".

Debemos destacar que la apertura del Municipio para la creación de dichas empresas constituye una revitalización al grito de clamor que el Constituyente Heriberto Jara en su intervención en pro del Municipio Libre en el Congreso Constitucional aseguraba: "Si alardeamos por un lado de que al Municipio le damos la libertad política y la restringimos por otra con la libertad económica, entonces la primera no podrá ser efectiva sin poderse llevar a la práctica".

Considerando que existen muchísimos Municipios que cuentan con importantes recursos naturales que, o bien, son desperdiciados sin ningún provecho por su consumo natural o bien son explotados por particulares con provecho de unos cuantos en detrimento del desarrollo del pueblo mismo, nos permite celebrar la apertura del desarrollo económico para el Municipio bajo la creación de dichas empresas para-municipales.

Estimamos importante que dicha facultad municipal, sea elevada a la categoría de rango constitucional, y con

ello pueda ser de aplicabilidad en todas las entidades federativas de la República, erigiéndose en el futuro como un derecho más del Municipio Libre.

Hemos de hacer referencia a la cita que hace Jorge Sayeg Helú a lo aseverado por Salvador Rocha Díaz cuando resalta que es responsabilidad de los Ayuntamientos el manejo de sus ingresos, señalando: "la responsabilidad trascendental de decidir el destino de los ingresos disponibles, corresponde así en el nuevo texto constitucional a la comunidad primaria de nuestra sociedad nacional".(89)

La aprobación del presupuesto de egresos, Facultad del Ayuntamiento, es decisión financiera de primera magnitud; que, como sabemos, implica profundo conocimiento de las necesidades de la población que se gobierna; es base para asumir la responsabilidad por el resultado, consistente en satisfacer las necesidades básicas de los gobernados y es compromiso de lealtad, eficacia y honestidad en la aplicación de los recursos comunes.

La reforma contenida en la Fracción V, que había sido postergada en las facultades municipales, es precisamente el desarrollo urbano. Partiendo del principio de constituir nuestro país, a uno de los de mayor índice de crecimiento poblacional en el ámbito mundial, y considerado por su desarrollo económico como un país tercermundista o en vías de desarrollo, es comprensible aceptar el fenómeno de crecimiento anárquico que se ha desarrollado en la gran ciudad y los Municipios aledaños, sin menospreciar aquellos que por su desarrollo industrial o turístico han

(89) SAYEG HELU JORGE. op. cit. Pág. 34.

propiciado un gran índice migratorio de las provincias de menos desarrollo, creándose inmensas manchas urbanas, carentes de los servicios más indispensables para la subsistencia humana.

Los Municipios por carecer de ordenamientos jurídicos que les facultara para detener los asentamientos irregulares, sufrían a la vez un detrimento de su vida política-administrativa, constituyendo éstas una carga para él, en razón de verse obligado a tratar de satisfacer los servicios públicos que como entidad administrativa tiene obligación de prestar. De ahí pues, que consideremos sumamente importante la facultad constitucional del Municipio de formular planes de desarrollo urbano, crear reservas territoriales, vigilar la utilización del suelo en sus respectivas jurisdicciones, intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, la facultad de expedir licencias y permisos de construcción y la creación de reservas ecológicas que eviten el deterioro de nuestro medio de vida.

Celebramos dichas adiciones, que de llevarse a la práctica con honestidad y responsabilidad, aliviará la terrible contaminación de la gran ciudad y su periferia. Por considerarlo objetivo, hemos de hacer referencia a los conceptos vertidos por Valencia Carmona y que cita en su obra el maestro Jorge Sayeg Helu diciendo: "si se llega a aplicar de un modo cabal esta fracción, puede entrañar una auténtica revolución en el desarrollo de nuestras ciudades, que hasta ahora sólo revelan un crecimiento circunstancial y a veces caótico. Es doloroso en este

sentido comprobar a diario el crimen ecológico en la ciudad de México, triste ejemplo donde la imprevisión en ocasiones, la corrupción en otras o las actitudes hieráticas ante lo irresistible las más de las veces, han conducido a connurbaciones insólitas y a la absorción de un porcentaje cada vez más creciente en el presupuesto nacional. Similares fenómenos a los de la capital se están produciendo ya en Guadalajara, Monterrey, y otras ciudades importantes del país, que de no enfrentarse con energía harán nuestras urbes inhabitables. Ojalá este precepto no quede solamente en buenas intenciones, nuestros mejores técnicos, humanistas y hombres del servicio público requieren unir su imaginación y voluntad para que estos principios constitucionales se hagan primero operativos en la legislación secundaria y luego produzcan una modificación sensible en la realidad urbana del país". (90)

La fracción VI contempla la planeación conjunta entre dos entidades federativas o con la federación en el desarrollo de los centros que se encuentren situados entre ambos, formando una continuidad geográfica; apreciando, que dicho Artículo ya lo prevía desde antes de la reforma de 1983, como quedó debidamente analizada en páginas anteriores.

La fracción VII transcribe lo que contenía la fracción III hasta antes de la reforma que nos ocupa, refiriéndose a la prerrogativa del Ejecutivo federal y Gobernadores de los Estados, de tener a su mando la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

(90) Ibidem. Pág. 36.

La fracción VIII adopta una modificación hasta como estaba antes de nuestra reforma, cuando señala en el último de sus párrafos 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 la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de todos los Municipios".

En cuanto a la elección de representación proporcional en los Ayuntamientos, la actual reforma suprime el límite poblacional establecido en el anterior texto, obedeciendo sin duda, a la madurez alcanzada por la ciudadanía en el ejercicio de su Derecho de votar y ser votado. Es decir que en la actualidad todos los municipios del país deberán introducir en su organismo de gobierno Municipal el principio de representación proporcional.

La fracción IX presenta una adición que reviste una gran importancia, toda vez que, hasta antes de la reforma, para nada se ocupaba el Artículo 115, ni ningún otro de las relaciones entre los Estados y sus trabajadores.

No queremos decir con esto que los trabajadores de los Estados se encontrarán al margen de la seguridad jurídica sino que, toda vez que no tenía rango Constitucional la obligatoriedad de parte de las legislaturas locales de legislar normas que se adecuaran al propio Artículo 123. Algunos Estados contaban con dichas medidas y obviamente algunos, no, o sobre bases que incidentalmente resul-

taban distintas, por lo que la regla adoptada en la fracción IX del Artículo 115, obliga a legislar en adecuación a los preceptos constitucionales satisfaciendo los anhelos de Justicia social de los trabajadores al servicio de los Estados y Municipios.

A este respecto hemos de insertar por considerarlo importante, la cita que hace Jorge Sayeg Helú en su obra "La Reforma Municipal en la Constitución" sobre las declaraciones que al respecto hace el Licenciado Manuel Bartlett en su calidad de Secretario de Gobernación, quien señaló lo siguiente: "El texto original del Artículo 123 faculta al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados para expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región". "La expansión legislativa a que dió lugar el precepto y la desigualdad en cuanto a los derechos de los trabajadores de las diferentes entidades federativas, fueron la causa de la Reforma de 1929, que hizo federal a la legislación en materia Laboral".

"La doctrina mexicana ha discutido si, en el caso de las relaciones laborales entre los estados y los municipios con sus servidores son aplicables a los términos del apartado "A" o las del apartado "B" del Artículo 123 Constitucional. Considerando que la tesis del Estado Patrón ya está superado, no parecía aplicable el apartado "A", considerando la naturaleza de la relación entre los poderes locales y los federales, tampoco parece procedente la aplicación del apartado "B".

"En virtud de lo anterior, las entidades federativas han dictado leyes del servicio civil en que regulan de muy diversas formas la relación de trabajo con sus servidores. Por ésto mismo, el Ejecutivo ha considerado necesario establecer principios generales para que los Estados legislen conforme a bases mínimas que habrán de fundarse en la supremacía de la Constitución del Artículo 123. La iniciativa del Ejecutivo de adicionar con la fracción IX el Artículo 115 persigue la protección de los derechos laborales de aproximadamente un millón de trabajadores al servicio de los Estados y de los Municipios". (91)

En relación a la fracción X, para nadie es desconocido el que el Estado busca una mayor agilización y dinamismo en los ejercicios de carácter administrativo encomendados a él, procurando mediante la descentralización el mejoramiento de la eficiencia administrativa, involucrando a los Municipios en una responsabilidad con la capacidad de celebrar convenios con los Estados logrando una mayor eficiencia en la prestación de los Servicios Públicos, como en la operación y ejecución de obras de desarrollo económico y social.

Jorge Sayeg Helú en su obra "La Reforma Municipal en la Constitución", nos dice: "Conforme al nuevo texto del Artículo 115 Constitucional, efectivamente, el Municipio mexicano adquiere atribuciones que antes no le habían sido conferidas, y que llevan a la realización de una órbita competencial que cabalmente puede enjugarse con las que corresponden bien a las entidades federativas, o bien

(91) SAYEG HELU JORGE. op. cit. Pág. 41.

a la federación en la integración de un muy complejo y propio sistema federal. Este nuevo federalismo mexicano responde al reclamo de descentralización de una vida Nacional". (92)

ANALISIS DE LAS FACULTADES Y LIMITACIONES CONSTITUCIONALES
DEL MUNICIPIO LIBRE

La Constitución que viene a representar la base de nuestra vida institucional, es la Ley Suprema. De ahí que el Artículo 133 de nuestra Carta Magna establece su supremacía; debiendo adecuarse a sus preceptos, las leyes del Congreso, los Tratados Internacionales y las Constituciones de los Estados.

En base a este principio, el Ordenamiento Constitucional establece las facultades y las limitaciones a que se deben apegar, en su caso, las Constituciones locales. De ahí que al analizar las facultades y limitaciones Constitucionales del Municipio Libre, menester es, partir de la comprensión clara que como facultad y limitación, el diccionario de lengua Castellana establece.

(92) Ibidem. Pág. 48.

Concepto de Facultad.-

Facultad representa "Poder, capacidad, potestad, derecho y autoridad"; lo que en sentido aplicativo de nuestro estudio, diremos, que facultad Constitucional es la Potestad con que se enviste la autoridad para aplicar y hacer respetar los preceptos que conforman las leyes que emanan de la Constitución Política.

Concepto de Limitación.-

Limitación desde el punto de vista gramatical equivale a la "acción y efecto de limitar o limitarse"; es decir, vienen a ser las restricciones que la Constitución Política establece a las leyes del Congreso que emanan de ella, así como a las Constituciones de los Estados federados.

Dado que como lo hemos afirmado anteriormente, la Constitución Federal es la Ley Suprema y Fundamental de esa gran pirámide jurídica que integra nuestro derecho positivo, y que son sus Artículos los que fundamentan las leyes Federales, los Tratados Internacionales y las Leyes Locales, entre otras de menor importancia, necesario será que al referirnos al tema de nuestra tesis, hagamos una separación de los preceptos que facultan y de los que limitan al Municipio Libre, permitiéndonos en cada uno de los mismos señalar nuestro criterio cuando éstos otorguen facultades o señalen limitaciones.

Hemos de destacar que al darle vida al Municipio, el Constituyente de 1917 le otorgó una serie de facultades y restricciones en forma expresa que debían ser de observancia general en todos los Municipios del país, los que sin embargo y al paso del tiempo, dada la trascendencia político-social que esta organización representa, constituyen sólo algunas de las premisas a tomar en cuenta de las muchas que desarrolla en la práctica misma, lo que es de comprender, en virtud de constituir el Municipio una organización territorial político-administrativa subordinada a un Estado integrante de la Federación, mismo que, en base al Artículo 40 Constitucional, en uso de la Soberanía que el mismo pacto Federal le faculta, es el Estado el que determina mediante sus ordenamientos jurídico-locales, el otorgamiento de facultades o limitaciones al Municipio en su ejercicio legal. Esto es razón de que al realizar nuestro análisis de facultades y limitaciones Constitucionales del Municipio, deberemos aceptar que algunas de las facultades o restricciones que expresamente la Constitución establece para los Estados, serán de obediencia tácita para los Municipios, aunque no lo aluda, independientemente de los Artículos que expresamente hagan referencia al mismo.

Enunciación y Análisis a las Facultades Constitucionales
al Municipio Libre.-

Artículos 3º y 73avo.- Facultad Educativa:

El Artículo Tercero Constitucional establece la atribución del Municipio de desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano, creando una educación laica, es decir, libre de creencias religiosas, fomentando el amor a la Patria y a la Libertad, buscando un sistema de vida fundada en el mejoramiento económico y cultural del pueblo, debiendo contribuir mediante el desarrollo cultural a la integridad de la familia y la igualdad de Derechos, evitando los privilegios de razas, de sexo, o de grupos; facultando a particulares a la impartición de la Educación, debiendo éstos, el acatamiento a lo preceptuado por este Artículo Constitucional en sus párrafos iniciales, garantizando que la implantación de la Educación por el Estado en sus tres niveles de Gobierno, será gratuita y obligatoria.

Debemos destacar que el Municipio en respuesta de esa facultad Constitucional, su participación directa en la Educación es cada día más importante, resaltando las campañas de alfabetización y educación para adultos, que ha permitido una considerable disminución en el índice de analfabetos en el país. Asimismo, es loable su participación en otros niveles educativos, considerando que en un no muy lejano día, y de acuerdo a los programas de descentralización administrativa, el Municipio deberá ser

el responsable de la administración en cuando menos los tres primeros niveles educativos, con el apoyo económico de la Federación y los Estados. Hemos de hacer la observación de lo preceptuado por el Artículo 73, que se refiere a las facultades del Congreso; estrañándonos lo señalado en su fracción XXV, como facultad para "establecer, organizar y sostener escuelas en toda la República", permitiéndonos hacer crítica a dicha disposición, toda vez que consideramos que la función del Congreso es inminentemente de carácter Legislativo, y desconocemos lo que literalmente establece dicha fracción sobre la participación directa del Congreso en el proceso el establecimiento y sostenimiento de dichas Escuelas.

Artículo 21 y 115.- Facultad para establecer sanciones y facultad de expedir Bandos de Policía y Buen Gobierno.-

Mucho se ha criticado a las autoridades Municipales respecto a la imposición de sanciones a aquellos que cometen infracciones de los Reglamentos Gubernativos, sin embargo es preciso señalar que dicha facultad emana del texto del Artículo 21 Constitucional, que en una de sus partes establece: " Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía..."

Cabe señalar que aunque el precepto a que nos referimos no habla expresamente qué entes constituyen la

"autoridad administrativa" interpretándola y relacionándola con el Artículo 115 Constitucional, es de entenderse que se refiere a la autoridad Municipal, toda vez que este último precepto en su fracción segunda, faculta a los Ayuntamientos para expedir los Bandos de Policía y buen Gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia y aplicación general dentro de su jurisdicción.

Debemos puntualizar que dichas sanciones deberán ser aplicadas en base a los términos y criterios señalados en el mismo Artículo 21 Constitucional.

Artículos 27 y 115.- Facultad de regular los asentamientos humanos.-

El Artículo 27 Constitucional viene a representar uno de los preceptos de mayor importancia y trascendencia social para el pueblo, constituido en uno de los grandes logros revolucionarios.

En dicho precepto se encuentra inmersa la facultad de imponer modalidades a la propiedad privada, ordenando mediante leyes los asentamientos humanos, estableciendo medidas para usos, reservas y destino de tierras, aguas y bosques; regulando la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, dando como consecuencia que las Entidades Estatales promulguen leyes reglamentarias de esta disposición constitucional.

El Artículo 73 Constitucional faculta al Congreso a expedir leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, los Gobiernos Estatales y los Municipales, en materia de asentamientos humanos, a efecto de dar cumplimiento a lo perceptuado en el párrafo tercero del Artículo 27; es decir que, se pretende mediante la concurrencia de los tres niveles de Gobierno, a través de leyes, decretos y reglamentos, frenar el crecimiento anárquico de las ciudades, fundamentalmente, aquellos Municipios conurbados con la gran ciudad de México.

En base a dichas disposiciones, la fracción V del Artículo 115 Constitucional, otorga facultades a los Municipios para formular, aprobar y administrar la configuración urbana Municipal. Esto es que, el Municipio en forma directa deberá planear y ejecutar planes de desarrollo urbano, tendientes a evitar la saturación de asentamientos humanos en zonas sumamente congestionadas; interviniendo en la regulación de la tenencia de la tierra, controlando su crecimiento, mediante la expedición de licencias de construcción; previendo la reserva de zonas ecológicas que evite se siga degradando el medio ambiente de desarrollo del ser humano; expidiendo las disposiciones administrativas y reglamentarias necesarias para tal finalidad.

Artículo 27, fracción II.- Facultad para incorporar un bien mueble a la prestación de sus servicios públicos.

La fracción II establece la restricción a las asociaciones religiosas, para adquirir, poseer o adminis-

trar bienes y raíces, señalando que los que tuvieron por sí o interpósita persona, pertenecerán a la Nación.

Asimismo, precisa el precepto que nos ocupa que todo bien inmueble que hubiere sido construído o destinado a la administración, enseñanza o propaganda de un culto religioso, pasará de pleno derecho al dominio de la Nación, para ser destinada a los Servicios Públicos de la Federación o los Estados.

Esto es que siendo responsabilidad de los tres niveles de Gobierno, la prestación de los Servicios Públicos, pudieramos comprender como facultad Municipal destinar un bien inmueble que hubiere sido construído para templo; destinarlo a la prestación de sus servicios públicos, una vez agotados los procedimientos que establecen las leyes competentes.

Apoya tal premisa lo preceptuado por el mismo artículo en su fracción VI, que establece la capacidad plena a los Estados, Distrito Federal y Municipios, para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para la prestación de los Servicios Públicos.

Artículo 130.- Facultad para llevar un registro de templos en su Jurisdicción.-

En el párrafo once del Artículo 130 Constitucional se establece la facultad y obligación del Municipio de

llevar un libro de registro de templos existentes en su territorio, y otro de encargados de ellos, debiendo dar aviso a la Secretaría de Gobernación a través del Gobernador del Estado, de todo permiso para abrir al público un nuevo templo, así como lo relativo al cambio de encargado.

Artículo 31 Constitucional.- Facultad para determinar la instrucción civico-militar, y la obligación de contribuir a los gastos públicos.

Este artículo establece las obligaciones de los mexicanos en relación con sus hijos y el Estado, determinando en su fracción segunda la facultad del Municipio para determinar los días y horas en que el ciudadano deberá asistir obligatoriamente a recibir la instrucción civico-militar.

Asimismo, el Artículo que nos ocupa, en su fracción cuarta contempla una disposición obligatoria para todos los mexicanos, sin la cual el Estado no pudiera exigir del ciudadano, la contribución correspondiente a la Hacienda Pública, al preceptuar como una obligación el contribuir para los gastos públicos de la Federación, Estado y Municipios de la manera proporcional que dispongan las leyes en la materia.

Artículos 34, 35, 36 y 115.- Facultad de votar y ser votados.-

El Artículo 115 contempla entre sus disposiciones quiénes, cómo y cuántos constituirán las autoridades de Gobierno en el régimen Estatal y el Municipal, señalando que el Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, constituyéndose éste, por un Presidente Municipal, síndicos y regidores, todos de elección popular.

Asimismo, establece disposiciones para integrar una cámara local de representantes populares, denominados Diputados, quienes son autoridades representativas designadas mediante el sufragio popular, por los ciudadanos de las entidades federativas.

Ahora bien, el Artículo 35 establece como prerrogativas del Ciudadano, precisamente, la de votar o ser votado para los cargos de dirección Nacional, Estatal y Municipal, es decir, que todo aquel que tenga la edad y contenga los requisitos para ser ciudadano, que establece el Artículo 34, podrá ser propuesto para integrar los Ayuntamientos Municipales, o Cámaras de Diputados, votando en las elecciones populares.

En relación a lo mismo, el Artículo 36 señala como una obligación del ciudadano, la de votar en las elecciones populares, así como desempeñar los cargos consejiles del Municipio y los de Jurado.

Artículo 41.- Facultad de existencia y participación de los Partidos Políticos en los procesos electorales.-

La representación de los cargos de Elección Popular constituyen el ejercicio del poder público, según los principios del pacto federal y el Artículo 41, que determina la existencia y participación de los Partidos Políticos, que tienen como fin promover la intervención de los ciudadanos en los procesos electorales, postulando candidatos para ser electos popularmente en los cargos de elección en los ámbitos federales, estatales y municipales; ésto es, tomando en consideración que el pueblo ejerce su soberanía precisamente mediante el sufragio electoral, su expresión a través de la participación en un partido político, hace posible el acceso a los cargos del poder público municipal.

Artículo 52, 53 y 54.- Facultad de elección de Diputados al Congreso Nacional.-

El Artículo 52 prevee que el territorio Nacional se deberá subdividir en trescientos distritos electorales cada uno, que a través de Diputados Uninominales, tendrán la representación dentro del Congreso como Diputados de representación mayoritaria; y de cien Diputados de representación proporcional mediante el sistema de listas regionales. Esta disposición comprende, la incorporación a los debates del Congreso, de las corrientes políticas de oposición a los sistemas de Gobierno. Ahora bien, esa sub-

división de Distritos electorales uninominales está comprendido en el Artículo 53 Constitucional correspondiendo su demarcación por Distrito en base a una división poblacional que permite que a mayor número de habitantes en un Municipio, tendrá mayor número de representantes dentro del Congreso Federal.

Ahora bien, el Artículo 54 Constitucional establece las bases en que un Partido Político pueda aspirar a tener Diputados de representación proporcional, debiendo acreditar su capacidad para participar con candidatos en por lo menos la tercera parte de los trescientos distritos uninominales, hecho que permitirá que los partidos políticos integren cuadros representativos de las distintas corrientes ideológicas, haciendo de nuestro sistema político un mosaico de ideas heterogéneas encaminadas a una verdadera democracia política.

Dable es reconocer la facultad implícita que la Constitución otorga a los residentes del territorio Municipal, para participar en la elección de representantes al Congreso Nacional.

Ahora bien, debemos subrayar lo preceptuado en el Artículo 55 Constitucional que establece que para ser Diputado se requiere ser originario de la entidad federativa o vecino de ella y tener cuando menos una residencia efectiva de seis meses anteriores a la fecha de elección, hecho que permite que los representantes ante el Congreso tengan un conocimiento profundo de sus regiones y una representatividad real de sus representados y de los intereses comunes de la colectividad ciudadana.

Asimismo, al señalar el Artículo 56 que cada Estado contará con la representación de dos Senadores electos popularmente, implícitamente este precepto faculta a los Ciudadanos que residen en territorio Municipal para participar como candidato o votantes del mismo.

Debemos comprender las facultades inmersas en los preceptos analizados como un derecho de los ciudadanos para buscar y lograr una mayor y mejor participación política.

Artículo 120.- Facultad para la publicación y cumplimiento de las Leyes Federales.-

Al establecer el Artículo 120 Constitucional como una obligación de los Gobernadores el publicar y hacer cumplir las leyes que emanen de la Federación dentro de su territorio local, debemos correlacionarlo con los Artículos 40 y 133 de la misma Constitución en razón ésta, que los Estados al haber contraído un pacto federal, constituyéndose en una República Representativa y Democrática, obliga a éstas, a los términos establecidos en la propia Constitución; determinando el Artículo 133, que la Constitución, las leyes del Congreso y los Tratados Internacionales que suscriba el Ejecutivo y apruebe la Cámara de Senadores, que no vaya en contradicción con la propia ley fundamental, serán las leyes supremas de toda la Nación, no pudiendo haber en las Constituciones o leyes locales disposiciones en contrario.

Ahora bien, dado que el Municipio es una entidad que corresponde a la división territorial de un Estado, tales disposiciones son de aplicación irrestricta en el territorio municipal, siendo las autoridades municipales las encargadas de velar por su debida observancia, dentro del ámbito de sus competencias.

Artículo 115.- Facultades varias.-

El Artículo en mención contiene como ya lo hemos analizado, facultades expresas al Municipio, en relación a la integración de los Ayuntamientos, al manejo de su patrimonio conforme a la ley, a la expedición de sus Bandos, Reglamentos, Circulares, y demás disposiciones administrativas, a la prestación de los Servicios Públicos que señala la fracción tercera, a la administración libre de su Hacienda, al control del desarrollo urbano y a la celebración de convenios con los Estados para una debida función Gubernamental, constituyéndose con ello como la piedra angular alrededor de la cual gira la vida del Municipio Libre.

Artículo 123 y 115.- Facultad sobre la protección social a los trabajadores de los Estados y Municipios.-

Como es de todos sabido, el Artículo 123 viene a constituir la reindivificación social de los Derechos la-

borales de los trabajadores, reclamados por el movimiento revolucionario de 1910, en el cual se plasman los preceptos que constituyen la protección y seguridad de los trabajadores, prerrogativas de las cuales actualmente los trabajadores Municipales ya gozan en virtud de que el Artículo 115 lo establece expresamente en su fracción IX, que señala que las relaciones de trabajo se regirán en base a los principios que dispone el Artículo 123 y sus leyes reglamentarias.

Examen de las Limitaciones Constitucionales del Municipio.-

Artículo 27.- Restricción a la facultad de expresión Municipal.-

El Párrafo Segundo del Artículo 27 Constitucional se refiere a la facultad del Estado para realizar la expropiación de un bien inmueble de propiedad particular por causa de utilidad pública y mediante indemnización previendo el mismo Artículo en su fracción VI, párrafo segundo, que las leyes que expiden el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, según corresponda, determinarán los casos en que la ocupación de la propiedad privada sea de utilidad pública.

Cabe aquí una observación respecto a la facultad de decretar la causa de Utilidad Pública, toda vez que la Constitución señala que la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. Sin embargo, de

acuerdo a la estructura orgánica administrativa, tanto el Ejecutivo Federal, el Ejecutivo Estatal, como el Ejecutivo Municipal, son los titulares de la administración dentro de su ámbito y jerarquía. No obstante, en la práctica dicha facultad expropiatoria es exclusiva del Ejecutivo Federal y del Ejecutivo Estatal, mediante el decreto de expropiación, limitando al Ejecutivo Administrativo Municipal a solicitar al Gobernador del Estado declare el decreto de causa de Utilidad Pública.

Asimismo, el propio Artículo 27 Constitucional en su párrafo quinto, establece otra limitante para los Estados y Municipios; previendo que corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la Plataforma Continental, los zócalos submarinos de las islas, de todos los minerales y sustancias que en vetas y mantos, masas o yacimientos, constituyen depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos.

Asimismo, el Artículo 28 Constitucional en su párrafo cuarto establece que se reserva expresamente a la federación el uso, explotación, concesión y aprovechamiento de bienes de los recursos comprendidos como áreas estratégicas, como son: acuñación de moneda, correos, telégrafos y la comunicación vía satélite, emisión de billetes, por medio de un sólo banco, petróleo y los demás hidrocarburos, petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear, electricidad, ferrocarriles y otros que señalen las leyes que emanen del Congreso de la Unión. Es decir, que de acuerdo a lo que declaran dichos artículos, los Estados, como soberanos en su régimen

interino, y por voluntad del pacto federal, delegan esas facultades a la federación, limitándose ellos mismos y por consecuencia lógica, limitando al Municipio a la explotación de dichos recursos.

Reservándole al Ejecutivo federal la facultad de otorgar mediante concesión la explotación, uso o aprovechamiento de los recursos naturales y los comprendidos como áreas estratégicas.

Limitación para iniciar y formar leyes.

El Artículo 71 Constitucional establece como limitante para el Municipio, el iniciar leyes, toda vez que señala: que el derecho de iniciar leyes o decretos compete a el Presidente de la República, a los Diputados y Senadores, al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados.

Sobre el particular el Artículo 115 faculta a los Ayuntamientos Municipales para expedir reglamentos, circulares y disposiciones administrativas; previendo sin embargo, las leyes Orgánicas Municipales que los Ayuntamientos tendrán la facultad de iniciar leyes que tengan que ver con la administración municipal. Sin embargo, hemos de dejarla como limitante lo establecido en el Artículo 71 al omitir al Municipio en la facultad de iniciar leyes federales.

Limitantes Constitucionales para los Estados.-

El Artículo 117 indica expresamente una serie de restricciones para los Estados, en base a la voluntad de constituir una República representativa, democrática, federal, integrada por Estados libres y soberanos en su régimen interior pero unidos en una federación; de ahí que el artículo que nos ocupa limita a los Estados a realizar o dictar determinadas disposiciones que de llevarlas a cabo surgirían conflictos entre los Estados miembros, poniendo en riesgo la República Federal. Y dado que el Municipio corresponde a la división territorial de un Estado al que está jerárquicamente subordinado, es lógico que las restricciones a que nos referimos son también para el Municipio.

Debiendo considerar como una extensión a dichas limitaciones, las ordenadas por el Artículo 118 Constitucional, debiendo obtener el consentimiento del Congreso de la Unión para su aplicación, las enunciadas en el mismo.

Ahora bien, es de observarse lo constituido en el Artículo 124, que al señalar que las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados. Esto es que la Constitución prevee el evitar un conflicto de competencia que pudiera surgir, al no considerar la ley fundamental en forma expresa, una facultad o una restricción a los Estados según los principios del pacto federal.

Constitucionalización de las Facultades.-

Ya hemos señalado que las disposiciones convenidas en la Constitución Política son la Ley Suprema en toda la Nación.

Ya hemos analizado las Facultades expresas e implícitas contenidas en la Constitución para el Municipio Libre.

Ya hemos vertido la observación en el sentido de que las facultades de obligaciones o restricciones Municipales ordenadas por las disposiciones jurídico-locales, van más allá de lo comprendido en la Constitución Política.

Sin embargo, hemos de hacer notar que las disposiciones jurídico-locales son ordenamientos que obedecen a las necesidades de gobernar por la autoridad Estatal o a los intereses de grupos políticos con influencia dentro de cierto ámbito territorial; de ahí pues, que cada Estado promulga su propia legislación con relación al Municipio, dando como consecuencia que algunos cumplan los fines para lo que fueron creados y otros no, existiendo en estos últimos un desorden administrativo y político, que va en detrimento de su comunidad.

Esto es que, como fortalecimiento de nuestra observación, hemos de referirnos a la Ley Orgánica del Estado de México, destacando solo algunas de las facultades o restricciones que dispone sean de aplicabilidad Municipal.

La fracción Primera del Artículo 115 Constitucional dispone que cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa...

Para el caso, es la disposición local la que determina en qué número será integrado ese Ayuntamiento, cada cuándo sesionarán los mismos, cuál es la obligatoriedad de su asistencia a las sesiones de Cabildo, etc. Razón ésta que da como consecuencia que tales disposiciones sean cambiantes de acuerdo a la entidad federativa, dándose el caso en que los integrantes del Ayuntamiento solamente asisten los días de cobro.

Ahora bien, en lo que se refiere a sus facultades, la Ley Orgánica dispone entre otras:

I. Dividir el territorio Municipal en Delegaciones, Subdelegaciones, sectores o secciones y manzanas, o modificar la división existente.

II. Contratar o concesionar obras y servicios públicos, en términos de esta Ley y sus reglamentos.

III. Enviar a la Legislatura local, a través del Ejecutivo del Estado para su autorización, los proyectos para contratación de empréstitos que afectan los ingresos de las posteriores administraciones municipales.

IV. Solicitar la expropiación de bienes por causa de utilidad pública.

V. Dotar de panteón a los centros de población que excedan a los 500 habitantes.

VI. Constituir o participar en empresas paramunicipales y fideicomisos.

VII. Aprobar, y en su caso ejecutar, los planes estatales o federales de salubridad, mejoramiento ambiental y servicio social voluntario.

Etcétera...

Es apreciativo que ninguna de estas disposiciones existen en la Constitución Política, sin que ésto quiera decir que sólo sean éstas, o que debieran de estar; lo que queremos hacer notar es que las Disposiciones Locales se fundamentan en lo preceptuado por la Constitución y que tales disposiciones son cambiantes de acuerdo al Estado Federal que lo determine.

Al referirnos a las limitaciones, la Ley Orgánica estipula:

I. No pueden los Ayuntamientos: enajenar, gravar, arrendar, o dar posesión de los bienes del Municipio, sin sujetarse a las disposiciones de esta Ley y sus reglamentos.

II. Imponer contribuciones que no estén establecidas en la Ley de Ingresos Municipales o decretadas por la Legislatura.

III. Cobrar los impuestos mediante iguala.

IV. Retener o invertir para fines distintos, la cooperación que en numerario o en especie presten los particulares para la realización de obras de utilidad pública.

Etcétera...

Debiendo ser reiterativo en mi observación en el sentido de que tales disposiciones son cambiantes según las circunstancias y gobierno estatal que las decrete.

Ahora bien, en base a tal razonamiento consideramos que el ampliar el número de disposiciones constitucionales, o el realizar nuevas adiciones a las ya existentes, permitirá que al elevarlo a rango Constitucional adquieran la obligatoriedad preponderante en todo el ámbito Nacional debiendo ser de aplicabilidad irrestricta por cada uno de los Estados que conforman la Federación.

1A. C O N C L U S I O NDERECHO DE EXPROPIACION MUNICIPAL.-

Considerando:

I. Que la Constitución Política establece en su Artículo 27, que las expropiaciones solo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización, fundamentando la misma Constitución que la federación y los Estados en sus respectivas jurisdicciones determinarán los casos en que sea de utilidad pública, para que en base a ello, la autoridad administrativa haga la declaración correspondiente;

II. Que como respuesta a dicho precepto, las Constituciones de los Estados preveen, que sus legislaturas locales dicten una ley, en la que determinan los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, facultando al Gobernador de la entidad federativa para decretar la expropiación por causa de utilidad pública;

III. Que en los casos de necesidad de la ocupación de un bien inmueble de propiedad privada de parte de los Municipios, éstos tienen la necesidad de solicitar al ejecutivo estatal, haga la declaración de expropiación por causa de utilidad pública.

Concluimos:

Como una necesidad, adicionar a la Constitución federal, el establecimiento de la facultad municipal para decretar la expropiación por causa de utilidad pública, tomando como antecedente histórico-constitucional de dicha facultad, lo preceptuado en la "ley que faculta a los Ayuntamientos para la expropiación de terrenos en que establecer escuelas, mercados y cementerios", que vino a ser una de las adiciones al "Plan de Guadalupe".

2A. C O N C L U S I O N

QUE LA LEY CATASTRAL SEA DE APLICABILIDAD MUNICIPAL.-

Considerando:

I. Que el Artículo 115 Constitucional al referirse a la Hacienda Municipal, en su fracción IV, inciso a), establece que los Municipios percibirán las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles;

II. Que el Artículo 27 Constitucional establece que la propiedad de las tierras y aguas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la nación, la cual tiene el derecho de transmitir el

dominio de ellos a los particulares, constituyendo la propiedad privada, teniendo además la facultad de imponer algunas modalidades a la misma;

III. Que la propiedad o posesión de predios, da como obligación el pago del impuesto predial, facultado por la ley de Hacienda Municipal quien para efectos de su aplicabilidad se comprenden cuatro conceptos, que corresponden al sujeto, objeto, tasa o cuota y la base; el sujeto que equivale al propietario o poseedor de la cosa, el objeto que es la cosa misma, la tasa que equivale a la tarifa que deberá aplicarse de acuerdo al valor catastral, y la base que corresponde el valor que la Dirección de catastro da a la propiedad;

IV. Que, la base que da el valor a la propiedad está regulada por la ley Catastral, que de hecho y de Derecho es la que regula las obligaciones que en materia de catastro tienen los propietarios y poseedores de bienes inmuebles, así como los servidores públicos y los notarios;

Concluimos:

Como una necesidad, que la ley Catastral sea de aplicabilidad municipal, debiendo ser el H. Ayuntamiento, la Unica autoridad para determinar la base gravable de la propiedad dentro de su ámbito territorial, correspondiéndole al Presidente Municipal, las competencias que ahora se tienen reservadas para el Gobernador.

3A. C O N C L U S I O N

LA NO REELECCION DEFINITIVA DE PRESIDENTES MUNICIPALES.-

Considerando:

I. Que el Artículo 115 Constitucional en su fracción primera, prevee que los Presidentes Municipales y demás miembros del Ayuntamiento, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

II. Que el Artículo 115 Constitucional en su fracción VIII, señala que, los Gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aún con el carácter de interinos, provisionales, substitutes o encargados del Despacho.

III. Que, haciendo acopio del pensamiento de Tokebille en su obra "La Democracia en América" donde concibe al Municipio como la Escuela Primaria de la Democracia, y siendo el organismo político administrativo de mayor penetración y concientización de la relación entre Gobernados y Gobernantes.

Concluimos:

Como una necesidad, el modificar la fracción primera del Artículo 115 Constitucional, con el agregado

previsto en la fracción octava, debiendo decir:

Los presidentes municipales, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aún con el carácter de interinos, provisionales, substitutos o encargados del despacho, con lo que se lograría un principio de rotación política en la Escuela Primaria de la Democracia.

4A. CONCLUSION

QUE SEA AMPLIADO EL PLAZO DE GOBIERNO MUNICIPAL DE TRES A SEIS AÑOS.-

Considerando:

I. Que el Artículo 115 Constitucional adolece del establecimiento de un término de duración de un Gobierno Municipal.

II. Que el Artículo 124 señala que las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservados a los Estados.

III. Que en base a dichas facultades, las entidades federativas han establecido en su ley Orgánica Municipal, el periodo de tres años, para un Ayuntamiento Muni-

cipal, dando como consecuencia que en ese periodo de tiempo, los Ayuntamientos no logren concretizar programas de desarrollo que den solución a la problemática existente en su población.

IV. Que la carencia de un continuismo administrativo ocasiona un lento desarrollo y un gasto más oneroso en cada obra de Gobierno;

Concluimos:

Como una necesidad, sea adicionado al Artículo 115 Constitucional el periodo de Gobierno de un Ayuntamiento, igualándolo al del Gobierno estatal de seis años, con lo que se lograría una mayor consecución de los programas de desarrollo municipal, una mayor tranquilidad política, y por consecuencia un mayor rendimiento de los ingresos de la Hacienda Pública Municipal, ya que actualmente en la práctica el primer año de Gobierno es de estudios de la problemática general, el segundo, de aplicación de soluciones mediante la realización de obras de pequeña envergadura y de inmediata ejecución, y el tercero, de cambios y campañas políticas.

5A. C O N C L U S I O NELEVAR A RANGO MUNICIPAL LA FACULTAD DEL MUNICIPIO PARA LA CONSTITUCION Y DESARROLLO DE EMPRESAS PARA-MUNICIPALES.-

Considerando:

I. Que la libertad de un Municipio se logra con su libertad económica, y ésta a su vez, es posible con mayores ingresos que hagan una Hacienda Municipal sana.

II. Que la mayoría de los Municipios del país, cuentan con recursos naturales importantes, desarrollo industrial, o de servicio turístico; los cuales, son desperdiciados o explotados por unos cuantos, la mayor de las veces, por carecer de la capacidad económica necesaria para su explotación y provecho en general de su población.

III. Que el Gobierno del Estado de México ha previsto en su ley orgánica Municipal, como una facultad y obligación de los Ayuntamientos, el constituir o participar en empresas para-municipales.

Concluimos:

Como una importante necesidad, sea elevada a rango Constitucional, como una adición al Artículo 115 Constitucional, la constitución y desarrollo de empresas para-municipales, con participación del Gobierno Municipal, el

Estado y los particulares, con lo que se realizaría la explotación de sus recursos naturales, industriales, y de servicio dentro de su ámbito territorial, constituyendo con ello una importante fuente de ingresos para el erario municipal.

6A. CONCLUSION

SEAN CONCESIONADOS LOS SERVICIOS PUBLICOS.-

Considerando:

I. Que el Artículo 115 Constitucional establece la obligación a los Municipios de prestar determinados servicios públicos, liberando la facultad para que las legislaturas locales de las entidades federativas determinen cuales y como deberán prestar, según sus condiciones territoriales, socio-económicas y su capacidad administrativa y financiera;

II. Que en base a la facultad autónoma de los Estados de prescribir sus propias leyes; en su Ley Orgánica Municipal, establecen sobre la prestación de los servicios públicos, y tomando como base, la ley orgánica municipal del Estado de México, su Artículo 84, señala que: podrán concesionarse los servicios públicos a personas físicas o morales; exceptuando las de seguridad pública, tránsito y de alumbrado;

III. Que existen varios de los servicios públicos a prestar, que pudieran ser de interés de particulares a través de un sistema de concesión, liberándose los Municipios del gasto que entraña su prestación;

Concluimos:

En la proposición de que sea adicionado en su párrafo II, el Artículo 115 Constitucional, elevando a rango constitucional la facultad de los Ayuntamientos de concesionar la prestación de todos aquellos servicios públicos de interés para particulares, con lo que, dejarían de constituir un gasto de su Hacienda, e inclusive representar para el Municipio una importante fuente de ingresos.

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

- 1.- ACOSTA ROMERO MIGUEL Y OTROS. "LA REFORMA MUNICIPAL EN LA CONSTITUCION" EDITORIAL PORRUA, S.A. SEGUNDA EDICION. MEXICO, D.F., 1986
- 2.- BURGOA ORIHUELA FRANCISCO. "DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO". EDITORIAL PORRUA, S.A. SEXTA EDICION. MEXICO, D.F., 1985
- 3.- DE LA MADRID HURTADO MIGUEL. "ESTUDIOS DE DERECHO CONSTITUCIONAL" EDITORA DE PERIODICOS, S.C.L. TERCERA EDICION. MEXICO, D.F.1981
- 4.- FLORES GOMEZ GONZALEZ FERNANDO Y CARBAJAL MORENO GUSTAVO. "NOCIONES DE DERECHO POLITICO MEXICANO". EDITORIAL PORRUA, S.A. DECIMA OCTAVA EDICION. MEXICO, D.F., 1979
- 5.- F. PALAVICINI FELIX. "HISTORIAL DE LA CONSTITUCION DE 1917" PRIMERA EDICION. MEXICO, D.F. 1938
- 6.- J. SIEYES EMMANUEL. " QUE ES EL TERCER ESTADO?" EDITORIAL UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO. SEGUNDA EDICION. MEXICO, D.F., 1983.
- 7.- MARTINEZ CABAJAS GUSTAVO "LA ADMINISTRACION ESTATAL Y MUNICIPAL DE MEXICO". EDITORIAL CONACYT IMAN. PRIMERA EDICION. MEXICO,D.F. 1985.
- 8.- PEREZ SERRANO NICOLAS. "TRATADO DE DERECHO POLITICO". EDITORIAL CIVITAS, S.A., SEGUNDA EDICION. MADRID, 1984
- 9.- SAYEG HELU JORGE. "EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO". EDITORIAL CULTURA Y CIENCIA POLITICA, A.C. PRIMERA EDICION. MEXICO, D.F., 1974.
- 10.-SCHMITT CARL. "TEORIA DE LA CONSTITUCION". EDITORA NACIONAL, S.A. PRIMERA EDICION, MEXICO, D.F., 1981
- 11.- SERRA ROJAS ANDRES. "CIENCIA POLITICA". EDITORIAL PORRUA, S.A. QUINTA EDICION. MEXICO, D.F., 1980
- 12.- TENA RAMIREZ FELIPE. "DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO". EDITORIAL PORRUA, S.A. VIGESIMA PRIMERA EDICION, MEXICO, D.F., 1985
- 13.- TENA RAMIREZ FELIPE. "LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO 1808-1985". EDITORIAL PORRUA, S.A. DECIMA TERCERA EDICION. MEXICO, D.F., 1985
- 14.- "CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS". EDITORIAL PORRUA, S.A., 78AVA. EDICION. MEXICO, D.F., 1985.
- 15.- "CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA MEXICANA DE 1857", CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS. LOMBRERA PALLARES ENRIQUE. EDITORIAL

LEO, S.A., MEXICO, D.F., 1984

- 16.- "PRONTUARIO DE LEGISLACION FISCAL 1986". EDITORIAL IMPRESORA Y EDITORA MEXICANA, S.A. DE C.V. MEXICO, D.F., 1985