



2
2ej
**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS
PROFESIONALES
ACATLAN**



72 de cuenta
8250555-1

**LA NATURALEZA JURIDICA DEL MUNICIPIO Y
EL FORTALECIMIENTO DEL PACTO FEDERAL**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

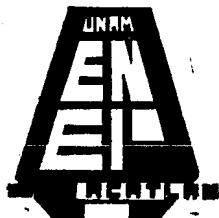
T E S I S

Que para obtener el título de:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

MA. GUADALUPE TERESA AGUILAR REYES



SANTA CRUZ ACATLAN, EDD. DE MEX. 1991



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE

LA NATURALEZA JURIDICA DEL MUNICIPIO Y EL FORTALECIMIENTO DEL PACTO FEDERAL

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO

	Pág.
1.1 El Municipio y sus Inicios.....	4
1.2 El Imperio Romano y el Municipio.....	5
1.3 La Edad Media y la Vida Municipal.....	9
1.4 El Municipio y la Sociedad Democrática.....	11
1.5 El Municipio Mexicano.....	13
1.6 Diversas Municipalidades en México.....	19
1.7 Problemas, Estructura y Espectativas del Municipio.....	20

CAPITULO SEGUNDO

BASES CONSTITUCIONALES DEL MUNICIPIO

2.1 Constitución de las Cortes Españolas de 1812....	26
2.2 Elementos Constitucionales de Rayón.....	29
2.3 Constitución de Apatzingán de 1814.....	30
2.4 Plan Constitucional de la Nación Mexicana 1823.....	31
2.5 La Constitución Federal de 1824.....	32
2.6 El Centralismo de 1836.....	32
2.7 Estatuto Orgánico de 1856.....	35
2.8 La Constitución de 1857.....	38

	Pág.
2.9 Movimiento Social de 1910.....	42
2.10 El Municipio como Bandera Revolucionaria.....	45

CAPITULO TERCERO

ANALISIS CONTEMPORANEO DEL ARTICULO

115. CONSTITUCIONAL

3.1 Congreso Constituyente de 1917.....	53
3.2 El Municipio Libre y Moderno.....	61

CAPITULO CUARTO

EL MUNICIPIO, LA DESCENTRALIZACION Y SU

FORTALECIMIENTO DENTRO DEL PACTO FEDERAL

4.1 La Centralización y el Municipio.....	70
4.2 La Descentralización y el Municipio.....	75
4.3 El Municipio y la Política.....	78
4.4 El Municipio y la Democracia.....	81
4.5 El Municipio y las Instituciones.....	84
4.6 El Municipio y la Universidad.....	91
CONCLUSIONES.....	95
CITAS BIBLIOGRAFICAS.....	98
INDICE.....	102
BIBLIOGRAFIA.....	104

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

El municipio es una entidad sociopolítica. Es decir, que tiene dos caras dentro de ella que la caracterizan: es una comunidad social de vecinos y, a la vez, es una entidad política, o sea una unidad política dentro del estado.

La constitución lo dice: "El municipio es la base de la organización política y administrativa de los estados".

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

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

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

Esto ha llegado a adquirir en el mundo entero una extrema importancia tanto en el derecho constitucional, como en el derecho administrativo y en la sociología política. Esta institución es una persona de derecho público generadora de un orden de relaciones jurídicas. Su potestad de imperio para actuar dentro de su territorio le viene de la Ley como única -- fuente de su actuar gubernamental. El Municipio no se construyó a partir de elocubraciones teóricas, sino que su existencia se afirmó como un producto de la propia historia. Este fenómeno histórico que ha impactado a la ciencia política del mundo, fue paulatinamente revestido de una serie de principios jurídicos de derecho público que lo fueron conformando a través del tiempo para refinar su legal acabamiento y enclavarlo dentro -- de los capitales temas de la ciencia del Estado.

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

1.1 El Municipio y sus Inicios.

Es así que diversos autores aún no se ponen de acuerdo -- del origen del nacimiento de esta institución.

Siendo el Municipio un producto histórico y no el resulta do de una fría construcción doctrinaria, ha sido en consecuen cia cambiante y diverso a través de la historia. El Municipio no ha respondido ni responde a las mismas necesidades de una - manera igual y uniforme en las distintas geografías del mundo y en los diversos tiempos históricos. Esta institución es - - afectada muy sensiblemente según sea la connotación y el valor que un Estado le otorgue a las cuestiones sociológicas, políti cas y jurídicas. Prácticamente, son estos valores los que de termina la concepción política del Municipio como una institu ción histórica. No obstante esto, el concepto (Municipio) se ha conservado a través de la historia para designar a una ins titución política fundamental.

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

Para otros es: "Precisamente desde el Siglo VI antes de - Cristo, en Grecia y en Roma se da la aparición del municipio,-

como asociación de vecindad. El hecho es claro: Clístenes realiza la formación de las cuatro tribus atenienses, las convierte en 10 y en vez de que estén asociadas por consanguinidad, - que era el vínculo gentilicio desde la antigüedad tribal, las convierte ya en tribus sedentarias ciudadanas, agrupadas por la vecindad.

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

Por lo tanto, es completamente indiscutible el hecho histórico de que el municipio desde sus orígenes es la asociación de vecindad, la comunidad social de vecindad, asentada en un territorio y reconocida por el estado. Esa es la naturaleza intrínseca del municipio.

1.2 El Imperio Romano y el Municipio.

Desde sus orígenes, la institución del Municipio ha esta-

do indisolublemente unida a los derechos civiles y políticos - de los habitantes de los pueblos confederados o sometidos a Roma. Los distintos pueblos de Italia, dentro de su estructura política frente a Roma, como centro del poder político, o bien eran Municipios o ciudades confederadas que conservaban su independencia, sin tener los derechos de ciudadanía, propios de los habitantes de Roma. A partir de las Leyes Julia, se otorgó el derecho de ciudadanía a todos los pueblos de Italia, adquiriendo en consecuencia a partir de esta Ley el derecho de - ciudades romanas para todas las ciudades federadas y Munici- - pios adscritos a Roma. A partir de esta histórica fecha, el - término Municipio se aplica a todas aquellas ciudades que go- - zan de autonomía y cuyos habitantes tienen ante Roma y ante -- las leyes el derecho de ciudadanía romana.

Prestigiados historiadores romanos sostienen que la pala- bra Municipium, se ha tomado en dos diferentes sentidos. Uno de carácter genérico: toda ciudad de constitución romana en -- Italia o en las provincias que se oponían a Roma; y otro de ca - rácter específico: para expresar la condición de derecho públi - co, o una categoría especial de los ciudadanos italianos o pro - vinciales.

Porcio Festo, Procurador romano entre los años 60-62, - - quien gobernó a Palestina, toma la palabra Municipium en el -- abstracto sentido de una condición de derecho público, en con- - secuencia, en relación a la particular condición en que se en-

cuentra una vecindad en relación al derecho de la ciudadanía romana, Festo distingue tres categorías de Municipios:

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

Afirma Festo que estas personas que llegaban a Roma para fijar ahí su domicilio, posteriormente se les otorgaba la ciu-- dadanía romana. Quedando, en consecuencia, asimilados a las -- condiciones generales de todo ciudadano romano.

Segundo. Festo aplica la noción de Municipium, la que -- comprendía a los italianos a cuya ciudad entera le había sido concedida la ciudadanía romana. En este caso, la condición de derecho llamada Municipium se confería no a los individuos, co-- mo sucedía en el primer caso, sino a la colectividad, a una -- ciudad.

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

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

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

Por lo tanto, todo el nacimiento de nuestro derecho político, de nuestros derechos civiles, de nuestra organización ve

cinal de nuestra organización democrática, arrancan del nacimiento propio del municipio occidental.

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

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

1.3 La Edad Media y la Vida Municipal.

Una de las características más notables del resurgimiento del Municipio en la Edad Media no sólo fue la fidelidad que esta institución guardó con los singulares perfiles de la institución romana, sino que fundamentalmente el núcleo vecinal, ur

bano o rural, adquirió una extraordinaria consistencia. Las comunidades adquirieron una poderosa autonomía política, conservando sus propias características de comunidad local pero integradas en una comunidad política más amplia. El fuero municipal, expresaba la solución del problema del equilibrio de poder que todo régimen municipal entraña. La consecución y conservación de un permanente equilibrio del poder entre la autonomía municipal y su dependencia a una organización política más amplia, ha sido una constante histórica dentro del proceso evolutivo de esta institución política. Los fueros municipales contenían una serie de normas que no eran la derivación de una creación arbitraria por parte del legislador, sino el destilado más puro de las inquietudes y necesidades de la región o territorio donde se encontraba asentada la ciudad. En este sentido, el fuero municipal, al igual que nuestras actuales leyes municipales, constituían una auténtica carta donde se consignaban una serie de derechos y normas jurídicas que derivaban con una perfecta lógica jurídica, del derecho positivo vigente en esa región o territorio. Este fuero trataba de consignar la mejor calidad de normas de derecho tratando de que correspondieran a las inquietudes y reales necesidades de la ciudad. Es necesario destacar que en la Edad Media el régimen municipal, aún y cuando se veía como una fórmula perfecta de equilibrio político general, sino más bien de carácter concreto, singular para cada comunidad. Este hecho nos demuestra que desde sus orígenes, el Municipio siempre ha tratado de resolver problemas muy singulares y particulares. Ahora bien, -

si lo vemos en conjunto, por supuesto que sí podemos afirmar que el régimen municipal es una adecuada forma de mantener el equilibrio político entre la poderosa autonomía local y su sujeción a una organización política más amplia, representativa y suficiente.

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

1.4 El Municipio y la Sociedad Democrática.

Antiguamente el gobierno de la ciudad radicaba en el consejo abierto, constituido por una asamblea general de vecinos que se congregaba con el fin de tratar de resolver asuntos de interés general. Esta práctica se suprimió a medida que la po

blación crecía y que los problemas se hacían más difíciles y complejos. Esta complejidad se ha debido fundamentalmente al gran aumento de la población, a los problemas del empleo, de la alimentación, del transporte, de la necesidad de dotar a la comunidad de los servicios mínimos indispensables, y en fin, de una serie de problemas que se han manifestado con mucha gravedad y dramatismo en la mayoría de los países del mundo. La diversidad y gravedad de estos problemas de las comunidades locales han impedido que los Municipios sigan siendo, como fueron en un principio de la historia, auténticas comunidades en donde se practicaba la democracia directa, y en donde se dirimían los problemas municipales, por medio de órganos de auténtica representación vecinal, como eran el Concejo Municipal o Ayuntamiento. Si además de estos factores que hemos mencionado y que determinan la inoperatividad real de una democracia directa, agregamos otro tipo de problemas como es el carácter absorbente del poder central, comprendemos de inmediato cómo el régimen municipal está muy lejos de volver a alcanzar aquellos estadios de democracia directa que fueron característicos de la Edad Media. La propia naturaleza política del Municipio es algo que no se adecúa a las formas monárquicas del poder, y mucho menos a los gobiernos centrales arbitrarios y despóticos, y también a aquellas democracias excesivamente centralizadas. Existe una real incompatibilidad entre el Municipio como forma natural de autonomía local y propia representación, coexistiendo con un poder central que se abroga la soberanía para él solo, y que trata de concentrar el mayor poder político y econó-

mico. Como podemos observar, la vida del Municipio ha sido -- muy asarosa y dramática. Por una parte, no sólo tiene que luchar con sus propias formas de organización comunal y garantizar la real representación y vigencia de una democracia directa, sino que además tiene que adecuarse como fórmula ideal de equilibrio político, y luchar contra el excesivo centralismo -- de un poder que no está en su naturaleza respetar y reconocer las formas de autonomía local, propia representación, y democracia directa comunal. Esta dramática lucha del Municipio ha engendrado violentos cambios a través de la historia, ganando serias batallas en la conformación de un Estado más democrático, como ha sido, por ejemplo, los nuevos Estados Sociales de Derecho, que propician un régimen municipal más rico en posibilidades democráticas y en mejores condiciones de vida.

1.5 El Municipio Mexicano.

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

La historia gloriosa de las comunas españolas, se remontaba a los siglos de la reconquista, y Fernando III, por ejemplo, Rey de Castilla y León, había dado derechos, incluso a las comunas, para tener ejércitos comuneros a su servicio para ayudar a la reconquista y les daba grandes facilidades financieras y tributarias. Pero este gran esplendor del régimen comunero español, con sus cartas, pueblos y sus fueros, recibió el golpe de gracia en 1521, el 21 de abril: en la Batalla de Vi--

llalar, cuando se enfrentó al absolutismo de Carlos V contra los comuneros de Castilla. Se enfrentaba así el régimen democrático de las comunas españolas ante el absolutismo alemán de Carlos V y esa batalla fue el final de la época brillante de las comunas españolas.

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

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

Esto quiere decir que el régimen municipal que se trasladó de España a México en 1521, ya no fue el régimen municipal brillante de las comunas españolas; fue un nuevo tipo de municipio centralizado, iniciada ya su centralización por los Reyes Católicos. Eso es muy importante, porque quiere decir que a México se trasladó un municipio centralizado en la colonia, o sea de la etapa post villalar y estamos ya en nuestra propia historia; estamos en el 22 de abril de 1519, cuando las milicias españolas, por un ardid de Cortés, fundan la Villa Rica de la Vera Cruz. Todavía en el nacimiento de Veracruz exis

te la época previllalar, porque es en 1519, y todavía en aquella época existe la función del justicia mayor, amparador de fueros y derechos y jefe de las milicias comunales. De aquí que fuese el ayuntamiento de la Villa Rica de la Veracruz, el que autorizó a Cortés la conquista de México.

"La conquista de México no fue autorizada por el Rey de España, que ni sabía de esto, no fue autorizada por Cuba, que solamente dio permisos para exploraciones. Fue autorizada por un municipio mexicano. La conquista de México, fue autorizada por el municipio de la Villa Rica de la Vera Cruz, que le dio carácter de jefe militar a Cortés". (3)

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

Los Reyes de España reclamaban mayores fondos económicos y establecen la regiduría perpetua, o sea que los regidores -- ejercían un oficio que se compraba a perpetuidad y lo heredaban de padres a hijos. Eso, aparentemente inofensivo, dio al traste con el régimen español, ya que el español rico compraba su regiduría perpetua; cuando moría la heredaba y el que le heredaba ya era criollo, era hijo del español; pero nacido en México.

Por lo tanto, al pasar de una generación a otra, la regiduría perpetua fue entregando el control de los ayuntamientos

de todo el país, a manos de los criollos, a través de la regiduría perpetua. En esta forma, el criollismo tuvo una gran tribuna para hablar y para hacer política y para defender sus intereses locales.

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

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

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

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

En México, con la Constitución de Cádiz, se copio al prefecto francés. Eso es muy importante, porque generalmente se

piensa que el porfirismo fue el que estableció las prefecturas políticas. Por el contrario, éstas vienen desde 1812 con la Constitución de Cádiz, copia del prefecto francés, y los prefectos políticos y jefes políticos que existieron en México de 1812 a 1910, cuando llega la reforma municipal, sobre todo en 1911, cuando se viene la abolición de los jefes políticos, por primera vez en Chihuahua.

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

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

carse, a dictar leyes, que resguardarán la autonomía de los municipios.

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

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

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

El programa del Partido Democrático de 1909, que postula la libertad municipal.

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

El Plan de Guadalupe, que también lo postula y es, repetimos, en Chihuahua, en 1911, por ley del 28 de octubre, cuando por primera vez en México se dicta una disposición aboliendo las jefaturas políticas y ahí arranca el movimiento renovador que a través del Plan de Guadalupe y las adiciones de Veracruz, habría de realizar Venustiano Carranza.

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

1.6 Diversas Municipalidades en México.

Por ejemplo, en México, si bien es cierto que la institución municipal aparece como una institución única y uniforme para la totalidad de los Municipios de la República mexicana, lo cierto es que la situación real aparece totalmente distinta. Hay un abismo de diferencia entre la organización administrativa de un Municipio paupérrimo con la de un poderoso Municipio que se encuentra poblado por miles de habitantes y con un presupuesto suficiente o decoroso. En México existen ciertos Municipios, por no decir que más de dos mil, que carecen de las mínimas condiciones financieras para hacer frente a sus reales necesidades. Las atribuciones de los funcionarios municipales

es muy distinta y diferente en la inmensa mayoría de los casos en los Municipios de México. Esta diversidad y abismal diferenciación es la consecuencia obligada de las condiciones geográficas, territoriales, económicas, poblacionales, históricas, etcétera, de cada uno de los Municipios. Por ello, no es posible querer lograr una fórmula mágica que venga a resolver la problemática municipal para todos los Municipios del país. -- Por condiciones históricas y humanas, cada Municipio, como es el caso de México, tenderá a resolver sus particulares problemas desde su particular óptica y de acuerdo a sus concretas necesidades.

No obstante eso, lo ideal consistiría en lograr fórmulas políticas de equilibrio de poder que permitan el paulatino y constante fortalecimiento político y económico de los distintos Municipios. Ya hemos visto que el logro y conservación -- del equilibrio político ha sido una ley que como constante histórica se ha desprendido del proceso evolutivo del régimen municipal.

1.7 Problemas, Estructura y Espectativas del Municipio.

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

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

En México, el Municipio es la base de la división territo

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

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

El gobierno de los Municipios está debidamente estructurado por la constitución política, ordenándose que cada Municipio tendrá como autoridad gubernamental de su gobierno local a un Ayuntamiento que necesariamente tendrá que ser de elección popular directa, prohibiéndose la existencia de cualquier auto

ridad intermedia entre el gobierno municipal y el gobierno de los Estados. El artículo 115 establece a favor de los Municipios una garantía de carácter político por la cual se le garantiza teóricamente la administración libre de su hacienda municipal, la cual se forma de las contribuciones que señalan las legislaturas de los Estados, que necesariamente tendrán que -- ser las suficientes para atender a las necesidades municipales. El Municipio en México es una entidad jurídica que está investida de personalidad jurídica para todos los efectos legales, existiendo en consecuencia no sólo como comunidad sociológica e institución política, sino como una auténtica persona moral con la suficiente capacidad de goce y ejercicio de los derechos atribuidos por la Constitución y las leyes.

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

Esta subordinación política es auténticamente real desde el momento en que la formación de la hacienda municipal depende de la Legislatura de la Entidad Federativa correspondiente,

y en virtud de que aun y cuando el Municipio es base de la división territorial y de la organización política y administrativa de un Estado, son estas últimas Entidades las que desde la más alta vertiente del sistema constitucional mexicano, estructuran y forman el sistema federal, expresión política que garantiza la unidad territorial de la nación, la integración política de la República y el ejercicio pleno de la soberanía nacional.

En México, el Municipio como institución política es en sus grandes rasgos una herencia del Municipio romano, y más -- proximately, del Municipio español. Desde el punto de vista -- histórico, México al adoptar a esta institución política dentro de su sistema constitucional, lo fue afinando a través de la propia evolución histórica de México, de la aportación doctrinaria, y de la declaración política de los principios del -- régimen municipal contenidos en el artículo 115 constitucional, y que se verá en el siguiente capítulo.

CAPITULO SEGUNDO

BASES CONSTITUCIONALES DEL MUNICIPIO

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

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

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

2.1 Constitución de las Cortes Españolas de 1812.

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

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

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

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

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

El artículo 321 de la propia Constitución de Cádiz se refería a las facultades de los ayuntamientos, destacando su capacidad para administrar interiormente a los pueblos, sujetando su actuación a la vigilancia de las diputaciones provinciales; se les otorgaba, también, facultades en materia de policía y seguridad; de administración e inversión de caudales propios; de hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones y remitirlas a la tesorería respectiva; de cuidar las escuelas y demás establecimientos de educación; de cuidar de los hospitales, hospicios, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia, de tener a su cargo la construcción y reparación de caminos, calzadas, puentes y cárceles, de promover la agricultura, el comercio y la industria, de formar las ordenanzas municipales del pueblo, presentándolas a la diputación provincial respectiva para su aprobación por las Cortes.

Valga la pena destacar que la regulación contenida en la Constitución de Cádiz en materia municipal fue reglamentada -- por el decreto del 11 de agosto de 1813, que contenía varias reglas para el gobierno de los ayuntamientos y que, según se afirma, estuvo en vigor hasta 1937.⁽⁷⁾ Tal decreto también reglamentaba las disposiciones relativas a las diputaciones provinciales.⁽⁸⁾

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

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

2.2 Elementos Constitucionales de Rayón.

En el mes de agosto de 1811 Ignacio López Rayón, quien -- sustituyó a Hidalgo en la dirección del movimiento Insurgente, instaló en Zitácuaro la Suprema Junta Nacional Americana, la --

que generó un documento constitucional denominado "Elementos - Constitucionales". (10)

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

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

2.3 Constitución de Apatzingan de 1814.

Para 1813, razones de diverso origen provocaron que la dirección del movimiento insurgente pasará a las manos del gene-ralísimo don José María Morelos y Pavón.

En el mes de septiembre de 1813 Morelos expidió los "Sen- timientos de la Nación", que es un documento que consta de 23

puntos que definían otros tantos elementos dictados por Morelos para la formulación de una constitución. Este documento no contiene ninguna disposición relativa a los municipios.

En el mes de octubre de 1814 el Supremo Congreso Mexicano de Apatzingán, convocado por Morelos, produce uno de los documentos constitucionales más importantes de la época pre-independientista. "El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana", conocido como la Constitución de Apatzingán. Aunque razones de circunstancia revolucionaria impidieron la vigencia de este documento, se trata de uno de los más completos, profundos y de contenido más bello que hayamos podido producir a lo largo de nuestra historia.⁽¹¹⁾

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

2.4 Plan Constitucional de la Nación Mexicana 1823.

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

tos y se comienza a hablar de administración provincial.

2.5 La Constitución Federal de 1824.

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

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

2.6 El Centralismo de 1836.

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

Este documento constitucional tiene especial importancia en el análisis que nos hemos propuesto por el lugar destacado que ocupa la regulación municipal. En efecto, la Sexta Ley --

Constitucional compuesta de 31 numerales se dedica a regular - la "División del territorio de la República y gobierno interior de sus pueblos"; los artículos 22, 23, 24, 25 y 26 se dedicaron a la normación municipal, "organizándolos minuciosamente", al decir de Tena Ramírez. (13)

El artículo 22 señalaba la existencia de ayuntamientos -- "en las capitales de los departamentos, en puertos cuya población llegue a cuatro mil almas y en los pueblos que lleguen a ocho mil". El artículo 23 determinaba el carácter de elección popular de los ayuntamientos y facultaba a las juntas departamentales para fijar los criterios de integración de los mismos. Por su parte, el diverso 24 señalaba los requisitos para ser miembro del ayuntamiento, considerando nacionalidad, vecindad, edad y -vale la pena destacarlo, aunque era muy propio en la época- "tener un capital físico o moral, que le produzca -- por lo menos quinientos pesos".

Los artículos 25 y 26 son de la mayor trascendencia, el primero de ellos cataloga las atribuciones de los ayuntamientos, destacando que le corresponde: la policía de salubridad y comodidad; el cuidado de cárceles, hospitales y casas de beneficencia pública; el cuidado de escuelas de primera enseñanza sostenidas con fondos comunes; construcción y reparación de -- puentes, calzadas y caminos; recaudación e inversión de propios y arbitrios, promoción de la agricultura, industria y comercio y el auxilio de los alcaldes en la conservación del orden público.

Resulta muy importante destacar la gran similitud de este artículo con su correspondiente en la Constitución de Cádiz, para advertir la influencia de este último documento en posteriores regulaciones constitucionales del municipio.

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

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

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

Valga decir, por último, que con fecha 20 de marzo de 1837 se expidió por el Congreso el "Reglamento provisional para el gobierno interior de los departamentos" que, entre otras cosas, también reglamentó la organización y funcionamiento de los ayuntamientos. Todo parece indicar que, hasta entonces, se

mantuvo en vigor el decreto de 1813 que reglamentó la parte --
conducente de la Constitución de Cádiz.

2.7 Estatuto Orgánico de 1856.

El estatuto orgánico contempló varias disposiciones rela-
tivas al municipio. En efecto, aunque este documento constitu-
cional de 125 artículos no contuvo un capitulado dedicado en -
forma especial al municipio, sí incorporó diversas referencias
municipales.

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

Además de lo señalado, el artículo 28 advertía como obli-
gación de los ciudadanos la de "adscribirse al padrón de la mu-
nicipalidad" y en la sección octava, relativa a la "Hacienda -
pública", también se contenían algunas especificaciones munici-
pales tales como que "las corporaciones municipales no podrán

hacer ningún gasto que no esté comprendido en sus presupuestos" (artículo 110) y la advertencia de que "los bienes, rentas y contribuciones comunes o municipales" formen parte de los bienes de la nación (artículo 102). El estatuto señaló, también, que tales disposiciones no comprenderían a la corporación municipal de la capital de la República, "cuyos fondos y atribuciones se señalarán por una ley especial" (artículo 113).

El estatuto orgánico expedido por Comonfort, como se advierte, contuvo algunas disposiciones municipales que de ninguna manera pueden considerarse como trascendentes, antes bien, este documento omite la ubicación del municipio en un ámbito especial de regulación constitucional y las referencias municipales que incorpora -además de poco importantes- dejan entrever la marcada dependencia municipal de los gobernadores, de la misma manera que la de éstos con el gobierno general.

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

En suma, las disposiciones municipales del estatuto orgánico fueron exiguas y por ello forman parte del desfile de documentos constitucionales del siglo XIX que poco o nada hicie-

ron en favor del municipio.

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

Dentro de las corporaciones civiles cuyas propiedades - eran desamortizadas se incluía a los ayuntamientos, pues el artículo 30. de la ley consideraba a los bienes de éstos como de "manos muertas". Sin embargo, en el propio texto de la ley -- puede verse cómo no todos los bienes municipales fueron objeto de esta regulación, pues se excluían, por ejemplo, "los edificios, ejidos y terrenos destinados exclusivamente al servicio público de las poblaciones a que pertenezcan" conforme al artículo 80.⁽¹⁷⁾

Diversas disposiciones secundarias expedidas en fecha posterior a la ley precisaron unas veces los bienes municipales objeto de desamortización y otras los no incluidos en tal propósito y de ellas pueden desprenderse que "algunos de los bienes de los ayuntamientos sí fueron desamortizados".⁽¹⁸⁾

El párrafe segundo del artículo 27 de la Constitución Fe-

deral de 1857 incorporaría, en lo sustancial, las disposiciones de esta ley al prevenir que "ninguna corporación civil o eclesiástica (...) tendrá capacidad para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución"; semejante disposición constitucional también abarcaba a los municipios, en tanto corporaciones civiles.

2.8 La Constitución de 1857.

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

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

En efecto, el artículo 31 contenía como obligación de los mexicanos "contribuir para los gastos públicos, así de la federación como del estado y municipio en que resida, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes" (fracción II) en una fórmula fiscal que es válida hasta nuestros días.

Igualmente, el artículo 36, fracción I, señalaba como obligación de los ciudadanos la de inscribirse en el padrón de la municipalidad, manifestando la propiedad que tiene o la industria, profesión o trabajo de que subsiste", regulación de igual validez en el texto constitucional actual.

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

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

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

Dentro de la poca discusión que suscitó el municipio en la asamblea constituyente de 1856, destaca el planteamiento del diputado Castillo Velasco, quien presentó un proyecto de regulación constitucional sobre municipalidades. Dos aspectos

resaltan del proyecto de Castillo Velasco: primero, señala la necesidad de reconocer la libertad de los municipios como partes integrantes de los estados, de la misma forma como se reconoce la libertad de éstos como partes integrantes de la federación; y segundo, "que toda municipalidad con acuerdo de su consejo electoral, pueda decretar las medidas que crea convenientes al municipio y votar y recaudar los impuestos que se estime necesarios para las obras que acuerde, siempre que con ellas no perjudique a otra municipalidad o al estado".⁽²¹⁾ Desafortunadamente, este proyecto no prosperó y aunque es un importante antecedente del municipio libre, no llegó a formar parte del texto constitucional de 1857.⁽²²⁾

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

Igual sentimiento de reproche encontramos en Tena Ramírez, quien sostiene que "instituciones democráticas, parecería que los municipios debieran haber merecido atención de los regímenes federales y que la libertad municipal figuraría en los programas del partido liberal. Pero no fue así, las constituciones federalistas olvidaron la existencia de los municipios y -

fueron las constituciones centralistas y los gobiernos conservadores los que se preocuparon por organizarlos y darles vida". (24)

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

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

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

La ausencia de regulación constitucional ciertamente no implicó la inexistencia de los municipios, pues, como ha señalado el maestro Martínez Cabañas, "a pesar de los grandes olvidos a nivel de orden jurídico general que sufrió el municipio, esto no quiere decir que no existió de hecho y que no fue regulado por la legislación secundaria". (27) Sin embargo, el marco constitucional del federalismo fue prácticamente inexisten-

te en materia municipal y es menester destacarlo, cualquiera - que sea la razón que se esgrima para censurarlo o justificarlo.

2.9 Movimiento Social de 1910.

Para 1906 los principales dirigentes de este grupo opositor, tales como los hermanos Flores Magón, los hermanos Sarabia, el profesor Librado Rivera y Antonio I. Villarreal, entre otros, habían tenido que huir de la represión porfirista hacia los Estados Unidos, en donde expidieron -en San Luis Missouri- el "Programa del Partido Liberal", un documento de 52 puntos - publicado el 10. de julio de 1906, que contenía dos pronunciamientos de relevante importancia para el municipio. En efecto, el punto 45 del programa destacaba la "supresión de los jefes políticos" y, por su parte, el punto 46 demandaba la "organización de los municipios que han sido suprimidos y robustecimiento del poder municipal". (28)

A mediados del año de 1909 Madero formó, conjuntamente -- con los hermanos Vázquez Gómez, Toribio Esquivel Obregón, Filomeno Mata, Luis Cabrera y otros destacados personajes -miembros algunos de ellos, años más tarde, del Congreso Constituyente de Querétaro- el Centro Antirreeleccionista de México, - que meses más tarde expidió un manifiesto a la nación donde -- destaca su bandera de "Sufragio Efectivo, No Reelección", advirtiéndolo como objetivos de la misma "...salvar a la República de las garras del absolutismo, volver a los estados su soberanía, a los municipios su libertad, a los ciudadanos sus prerrogativas".

gativas, a la nación su grandeza". (29)

En 1910, en la Convención Nacional Independiente, producto de la coalición de los partidos Antirreeleccionista y Democrático, los que lanzaron la candidatura de Francisco I. Madero, levantaron una acta. En dicha acta quedaron establecidos ocho lineamientos generales de política que deberían normar -- la política de los candidatos, destacando el séptimo lineamiento que señalaba "mayor ensanche del poder municipal, aboliendo las prefecturas políticas". (30)

Al aceptar el ofrecimiento de la candidatura a la presidencia Madero explicó en un discurso de 19 puntos sus principales propósitos políticos, dentro de los cuales el séptimo se refería al municipio, al afirmar que "pondré en juego toda la influencia del ejecutivo para hacer que las entidades federativas reformen sus constituciones locales, prohibiendo la reelección de sus gobernadores y presidentes municipales, dando mayores libertades a los municipios y aboliendo la institución de las jefaturas y prefecturas políticas". (31)

Como es de explorada historia, a partir de entonces Madero inició su campaña electoral en busca de la presidencia de la República, siendo aprehendido en el mes de junio de 1910 -- unos días antes de las elecciones -- en la ciudad de Monterrey por fuerzas porfiristas y llevado prisionero a San Luis Potosí, donde fraguó la insurrección revolucionaria y el plan que le dio fundamento. Madero logró fugarse el 5 de octubre de 1910

y días más tarde en San Antonio, Texas, formuló el Plan de San Luis, al que le dio el nombre del sitio donde estuvo prisionero y la fecha de su fuga.

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

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

Sin embargo, en el proemio del plan que sirvió, asimismo, de manifiesto político, pueden leerse importantes pronunciamientos en favor del municipio. En efecto, al hacer un diagnóstico de la situación política del país se concluye que la libertad de los ayuntamientos, al igual que la división de poderes, la soberanía de los estados y los derechos del ciudadano, "sólo existen escritos en nuestra carta magna" y que "los gobernadores de los estados son designados por él (Porfirio --

Díaz) y ellos, a su vez, designan e imponen de igual manera -- las autoridades municipales". (32)

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

Como es fácil deducir, la demanda reivindicadora del municipio libre estuvo presente, en los planes y programas de los prolegómenos revolucionarios. La necesidad de desterrar las prefecturas políticas y de devolver su libertad al municipio estuvo presente tanto en el programa del Partido Liberal como en los planteamientos del Partido Democrático, en los postulados del Plan de San Luis y en el ideario político de Madero. El municipio libre fue, pues, al inicio de la revolución una de las principales demandas de los grupos opositores al régimen porfirista.

2.10 El Municipio como Bandera Revolucionaria.

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

sino también los principios.

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

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

El pensamiento zapatista no fue omiso con respecto a la - necesidad de reivindicar el municipio libre. En efecto, según investigaciones del Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, existen "documentos que evidencian la honda preocupación del general Emiliano Zapata por hacer del municipio - la piedra de toque de la estructura política del país y darle todo su apoyo".⁽³³⁾

Entre otros de los documentos referidos destacan por su - importancia una "Ley General sobre Libertades Municipales" y - otra "Ley Orgánica de Ayuntamientos para el Estado de Morelos". La primera de estas leyes es un documento de 7 artículos firmado por el general Zapata en su cuartel general de Tlaltizapan, el 15 de septiembre de 1916; de los considerados de este documento sobresale el establecimiento de que "entre las principales promesas de la revolución figuran las de la supresión de - las jefaturas políticas y el consiguiente reconocimiento (sic)

de los fueros y libertades comunales" y que "...la libertad municipal resulta irrisoria si no se concede a los vecinos la debida participación en la solución y arrendo de los principales asuntos de la localidad..."(34)

Esta ley de libertades municipales declaraba "emancipados de toda tutela gubernativa (a) los municipios de la República, tanto en lo relativo a su administración interior como en lo que concierne al ramo económico o hacendario" (artículo 10.), - previniendo que "cada municipio gozará de absoluta libertad para proveer a las necesidades locales y para expedir los reglamentos y bandos o disposiciones que juzgue necesarias para su régimen interior" y establecía que "el municipio estará representado y regido por un ayuntamiento o corporación municipal electa popularmente, en el concepto de que la elección será directiva y en ella tomarán parte todos los ciudadanos que tengan el carácter de domiciliados". (35)

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

La segunda de las leyes antecitadas se refiere a la organización de los ayuntamientos del estado de Morelos; se trata de un ordenamiento de 43 preceptos expedido por el general Emiliano Zapata en su cuartel general de Tlaltizapan el 20 de - -

abril de 1917, es decir, 45 días después de promulgada la carta de Querétaro.

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

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

miento debe superarse y su escasa difusión ser objeto de censura.

Mientras la lucha revolucionaria continuaba, el 3 de octubre de 1914 Carranza manifestó en una convención de generales su propósito de promover reformas sociales y políticas al texto constitucional de 1857, dentro de las cuales apuntaba, al decir de Ochoa Campos, "el aseguramiento de la libertad municipal, como base de la división política de los estados y como principio y enseñanza de todas las prácticas democráticas". (36)

Precisamente como consecuencia de este compromiso adquirido por Carranza, unos cuantos días después, el 12 de diciembre de 1914, introdujo "adiciones al Plan de Guadalupe", que le -- confirieron amplias facultades para expedir la legislación necesaria a fin de cumplir sus ofrecimientos normativos. Con motivo de lo anterior, varios grupos de trabajo se pusieron a -- formular 19 proyectos legislativos específicos, de los cuales 5 versaron sobre asuntos municipales, a saber: la ley orgánica del artículo 109 constitucional consagrado al municipio libre, la ley que faculta a los ayuntamientos para establecer oficinas, mercados y cementerios, la que les faculta para la expropiación de terrenos para el establecimiento de aquéllos, la -- que fija el procedimiento de expropiación correspondiente y la relativa a la organización municipal en el distrito y los territorios federales. (37)

Unos días más tarde, el 26 de diciembre de 1914, Carranza

expidió el decreto con el que se reformaba el artículo 109 - - constitucional, quedando de la siguiente manera: "Los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republi- - cano, representativo y popular, teniendo como base de su di- - visión territorial y de su organización política el municipio libre, administrado por ayuntamientos de elección popular di- - recta y sin que haya autoridades intermedias entre ésta y el - gobierno del estado". (38) La redacción de la reforma carran- - cista equivale a la cabeza del artículo 115 constitucional que meses más tarde aprobaría el Constituyente de Querétaro.

Estos antecedentes resultan de amplia importancia porque, si bien el Plan de Guadalupe originalmente no atendió la deman- - da de libertad municipal, Carranza fue lo suficientemente inte- - ligente como para incorporarla tan luego como advirtió que se trataba de un planteamiento generalizado en todos los grupos - revolucionarios. Como ha señalado con acierto Ruíz Massieu, - "aunque en los 7 años de lucha nunca hubo un programa cabal de reforzamiento municipal, el primer jefe se ocupó de la cues- - tión en varias de las leyes preconstitucionales". (39)

Conviene recordar que el decreto de reformas al artículo 109 constitucional, así como el resto de leyes municipales ex- - pedidas por Carranza -al igual que otros ordenamientos precons- - titucionales como la Ley Agraria de 6 de enero de 1915- fueron producto del ejercicio de facultades extraordinarias con que - fue investido el primer jefe por las adiciones al Plan de Gua- - dalupe, las cuales también señalaban que "...cuando la primera

jefatura se estableciera en la ciudad de México, convocaría a elecciones municipales y del Congreso de la Unión, ante el cual Carranza daría cuenta del uso que hubiere hecho de (las mismas) y le sometería las reformas expedidas y puestas en vigor durante la lucha armada con el fin de que... las ratifique, enmiende o complemente y para que eleve a precepto constitucional a aquéllas que deban tener dicho carácter..."(40)

Carranza se reinstaló en la ciudad de México en el mes de abril de 1916 y a pesar de que el dominio de los carrancistas no era total en la República, se propuso establecer el orden constitucional y cumplir con los ofrecimientos de las adiciones al Plan de Guadalupe. De esta manera, el 12 de junio de ese año decretó la convocatoria para la elección de ayuntamientos conforme a su reforma del artículo 109 constitucional y un día después de las elecciones, el 4 de septiembre, "suprimió el cargo de jefe político y para complementar la autonomía del municipio lo dotó de una base fiscal más cercana a lo adecuado".(41)

CAPITULO TERCERO
ANALISIS CONTEMPORANEO
DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL

3.1 Congreso Constituyente de 1917.

Tal como estaba previsto, la apertura de sesiones del congreso fue el 10. de diciembre de 1916 y a ella compareció Carranza con su "Proyecto de Reformas a la Constitución de 1857". Del mensaje dirigido por el primer jefe a los constituyentes, a la presentación de su proyecto, destaca la referencia municipal en los siguientes términos: "El municipio independiente, que es sin disputa una de las grandes conquistas de la revolución, como que es la base del gobierno libre, conquista que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, substrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores..."(42)

El proyecto de Carranza comprendía la regulación municipal en el artículo 115, casi en los mismos términos de la reforma al artículo 109 de la Constitución de 1857, que el propio Carranza había introducido en diciembre de 1914. En efecto, los dos primeros párrafos del artículo 115 del proyecto se ñalaban textualmente: "Los estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el municipio libre, administrado cada uno por ayuntamiento de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el gobierno del estado".

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

Sin embargo, aún cuando el artículo 115 del proyecto contenía el ansiado postulado de libertad municipal, había otras disposiciones en el proyecto de Carranza que se referían al municipio. En efecto, el artículo 31, por ejemplo, contenía dos obligaciones de los mexicanos vinculadas a los municipios, la primera relativa a la obligación de "concurrir en los días y horas designadas por el ayuntamiento a recibir instrucción cívica y militar" y la segunda correspondiente a la obligación de contribuir a "los gastos públicos, así de la federación como del estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes". La primera de estas obligaciones no tiene antecedentes y es una novedad del proyecto, la segunda corresponde a la misma redacción de la fracción II del artículo 30 de la Constitución de 1857.

También el artículo 36 del proyecto, al señalar las obligaciones de los ciudadanos de la República, refería dos de éstas a los municipios. La primera contenida en la fracción I que señalaba la obligación de los ciudadanos de "inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que tiene, la industria, profesión o trabajo de que subsista", y la segunda correspondiente a la fracción V que establecía la obligación de "desempeñar los cargos concejiles del munici-

pio donde reside". La primera de las obligaciones corresponde, casi literalmente, al artículo 36, fracción I, de la Constitución de 1857, la segunda carece de antecedentes.

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

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

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

"Teniendo en cuenta que los municipios salen a la vida - después de un largo periodo de olvido en nuestras instituciones -continuaba el dictamen- y que la debilidad de sus primeros años los haga víctimas de ataques de autoridades más poderosas, la comisión ha estimado que deben ser protegidos por -

medio de disposiciones constitucionales y garantizarles su hacienda, condición sine qua non de vida, y su independencia, -- condición de su eficacia". (43)

Para lograr lo anterior, el dictamen estimaba necesario - introducir en el artículo 115 tres reglas que sirvieran para - "dejar sentados los principios en que debe descansar la organización municipal", referidos a "la independencia de los ayuntamientos, a la formación de su hacienda, que también debe ser independiente, y al otorgamiento de personalidad jurídica para que puedan contratar, adquirir, defenderse, etc." (44)

Con fundamento en lo señalado, la segunda comisión presentó un proyecto de artículo 115 -relativa al municipio- en los siguientes términos.

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

1. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento - de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado.

II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del estado en la proporción y términos que señale la le

medio de disposiciones constitucionales y garantizarles su hacienda, condición sine qua non de vida, y su independencia, -- condición de su eficacia".(43)

Para lograr lo anterior, el dictamen estimaba necesario - introducir en el artículo 115 tres reglas que sirvieran para - "dejar sentados los principios en que debe descansar la organización municipal", referidos a "la independencia de los ayuntamientos, a la formación de su hacienda, que también debe ser independiente, y al otorgamiento de personalidad jurídica para que puedan contratar, adquirir, defenderse, etc."(44)

Con fundamento en lo señalado, la segunda comisión presentó un proyecto de artículo 115 -relativa al municipio- en los siguientes términos.

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

I. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento - de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado.

II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del estado en la proporción y términos que señale la ley

gislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes de un estado los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en los términos que establezca la ley.

III. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

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

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

La disposición del dictamen de la comisión, relativo al municipio, se llevó a cabo en tres sesiones ordinarias del congreso constituyente. Las dos primeras se efectuaron el día 24 de enero de 1917 y la tercera el 29 de enero del propio año. A dichas sesiones correspondieron los numerales 59, 60 y 66 en el orden de las sesiones ordinarias del congreso constituyente. Cabe destacar que la fracción 11, que fue la parte más discutida del dictamen, requirió de discusiones adicionales en la se-

sión permanente celebrada los días 29, 30 y 31 de enero, con la cual el congreso de Querétaro cerró sus sesiones.

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

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

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

municipio se le ha dejado en libertad muy reducida, casi insignificante..."(45)

Contra el dictamen de la comisión, y obviamente de las argumentaciones del general Jara, se manifestó del diputado Martínez de Escobar, quien señaló: "...La fracción II del artículo 115, no obstante que parece ser muy liberal, es en el fondo enteramente conservadora; si incurro en un error, que así se me juzgue, como error, pero nunca vaya a creerse que trato de agredir a los dignos miembros de la 2a. comisión de puntos constitucionales... Los municipios creo yo que únicamente deben recaudar los impuestos meramente municipales, los impuestos que permanezcan directamente al municipio..."(46)

En igual sentido se manifestó el diputado Cepeda Medrano, quien afirmó "...Si nosotros llegamos a aprobar el dictamen de la 2a. comisión, sencillamente habremos firmado la sentencia de muerte de la mayor parte de los estados de la República mexicana".(47)

Con respecto a la intervención que el dictamen daba a la Corte Suprema de Justicia para resolver conflictos hacendarios entre los municipios y el estado, el diputado Hilario Medina -miembro de la 2a. comisión- argumentaba: "Los municipios, al salir a la vida libre, van a tropezar con muchas dificultades; van a tener enemigos entre los antiguos elementos que, probablemente, acaso lleguen a deslizarse a los puestos públicos; de tal manera que van a necesitar de un sistema de vigilancia

legal para que no tropiecen desde un principio con dificultades y puedan tener autonomía propia y, de esa manera... hemos creído que era conveniente que sólo en cuestiones hacendarias resuelva la Suprema Corte de Justicia..."(48)

El debate continuó por la noche del mismo miércoles 24 de enero en la 60a. sesión ordinaria. En ella el diputado Lizardi, quien en principio se anotó para hablar en favor del dictamen, terminó por proponer una nueva redacción de la fracción II en los siguientes términos: "Los municipios recaudarán los impuestos en la forma y términos que señale la legislatura local", bajo el argumento de que de estado a estado pueden existir diferentes sistemas de recaudación.(49)

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

En la 61a. sesión ordinaria, celebrada el jueves 25 de enero, continuó la discusión relativa a los últimos párrafos del artículo 115, centrándose el debate en la parte referida a los requisitos para ser gobernador de un estado. En esta sesión fue sometido a votación el proyecto de artículo 115, con excepción de la fracción II, habiendo sido aprobado por mayo-

ría. (50) Así, había sido aprobado el proyecto de la 2a. comisión casi en los términos de su dictamen; restaba solamente lo relativo a la fracción II.

Por la noche de ese mismo día, jueves 25 de enero, en la 62a. sesión ordinaria se llevó a votación la fracción II del artículo 115 contenido en el dictamen, habiendo sido negativo el resultado de la votación de la asamblea que se expresó con 110 votos en contra y sólo 35 a favor. (51)

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

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

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

3.2 El Municipio Libre y Moderno.

Tuvieron que pasar 65 años, para que el contenido del artículo 115 constitucional fuera tocado de manera profunda con

un conjunto de reformas y adiciones que, por primera vez, reorganizan y vuelven a sistematizar conforme a las nuevas necesidades de carácter municipal, las atribuciones de este primer ámbito de gobierno, de acuerdo al postulado político nacido de la campaña presidencial de Miguel de la Madrid- de descentralizar la vida nacional, para dar al municipio la posición que merece dentro de la estructura de poder político en nuestro país.

En este periodo de 65 años a que me refiero -que median entre 1917, en que fue expedida la constitución e incorporado el artículo 115 y febrero de 1983, en que son publicadas las reformas y adiciones al artículo 115 constitucional-, únicamente fueron introducidas dos reformas al artículo 115; en el año de 1970, las relativas a las atribuciones del ayuntamiento para participar en la regulación del desarrollo urbano en su ámbito de competencia, mediante la expedición de disposiciones administrativas y en 1977, las correspondientes a la incorporación del principio de representación proporcional en la integración de los ayuntamientos, de municipios de 300 mil o más habitantes en el marco de la reforma política. Con excepción de estas dos importantes reformas, en esos 65 años no se plantearon reformas al artículo 115 constitucional, no obstante la indudable necesidad de hacerlo.

De acuerdo con los postulados políticos fundamentales de democratización integral y de descentralización de la vida nacional, propuestos por el candidato presidencial y convertidos

en programa de gobierno el pasado 4 de julio de 1982, a través del sufragio mayoritario en favor de estas tesis, se plantea en diciembre de 1982, una iniciativa de reformas y adiciones al artículo 115 constitucional que son en primera instancia, aprobados por el Congreso de la Unión y seguidamente, por más de las dos terceras partes de las legislaturas de las entidades federativas del país, conforme a lo establecido en el artículo 135 de la constitución general de la República y que finalmente entran en vigor el 3 de febrero de 1983 al publicarse en el Diario Oficial de la Federación, el decreto legislativo correspondiente.

A la fecha el citado artículo cuenta con ocho fracciones, ya que fueron derogadas la IX y X.

Actualmente, dicho ordenamiento se encuentra redactado de la manera siguiente:

TITULO QUINTO

De los Estados de la Federación

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

I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento -

de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

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

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

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las legisla-

turas designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los periodos respectivos.

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

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

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

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

- a) Agua potable y alcantarillado;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia;
- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastro;
- g) Calles, parques y jardines;
- h) Seguridad pública y tránsito;

- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

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

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

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

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

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

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

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

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

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el pá-

rrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesario.

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o atiendan 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. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

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

IX. Derogada.

X. Derogada.

CAPITULO CUARTO
EL MUNICIPIO, LA DESCENTRALIZACION
Y SU FORTALECIMIENTO DENTRO DEL
PACTO FEDERAL

4.1 La Centralización y el Municipio.

La dinámica centralizadora del crecimiento económico del país ha favorecido a lo largo de nuestra historia la formación, por un lado, de regiones que cuentan con numerosos recursos para desarrollarse y, por otro, de regiones empobrecidas cuyo desarrollo se ha visto entorpecido constantemente.

En el nivel político se observa también que durante siglos ha prevalecido una centralización del poder y de la capacidad de decisión en los niveles superiores de gobierno, lo cual ha propiciado la formación de una estructura piramidal de distribución del poder, en la que al municipio le ha correspondido el último escalón. Esto se ha manifestado esencialmente en la falta de autonomía que padece la institución municipal.

Es por ello que los revolucionarios que participaron en los debates del Constituyente de 1917, conscientes del hecho de que los municipios padecían una franca dependencia política con respecto a los grandes centros de poder, plantearon la urgente necesidad de emprender la revitalización política de los municipios mexicanos.

El artículo 115 de la Constitución política de 1917 estableció el derecho de los ciudadanos a elegir a los funcionarios del ayuntamiento, con la finalidad de garantizar la existencia de gobiernos municipales representativos y populares.

El congreso constituyente intentó definir en el artículo

115 los distintos elementos que habrían de garantizar una verdadera autonomía política municipal y en esa medida hacer participe al ayuntamiento del desarrollo nacional. Sin embargo, otro problema quedó en pie. El constituyente consagró la libertad municipal, pero no reglamentó su ejercicio.

La tendencia a limitar la autonomía política municipal, por parte de los gobiernos estatal y federal, ha sido también una constante en lo que va de este siglo. Es por ello que para ubicar la presencia política del municipio en la actualidad, hemos de hacer referencias al proceso de centralización, tanto del poder político como de las actividades económicas y sociales.

La crisis que vivimos hoy en día es en esencia una crisis de centralización, que ha concentrado los recursos materiales, financieros y humanos y las actividades productivas en unas cuantas regiones del territorio nacional.

A nivel municipal este fenómeno se manifiesta en la existencia, por un lado, de unos cuantos municipios desarrollados y, por otro, de una gran mayoría de municipios que se enfrentan a una situación permanente de penuria económica. El proceso centralizador de la economía ha generado también graves desigualdades en el nivel de desarrollo social y económico al interior de cada uno de los municipios del país.

El gigantismo urbano y el abandono de las zonas rurales -

son una expresión del centralismo que entorpece e impide el --
pleno desenvolvimiento de las capacidades regionales.

El Estado ha experimentado también un proceso de centrali-
zación que fue despojando al municipio de sus recursos y de --
sus capacidades, provocando al mismo tiempo la extinción del --
poder municipal y la expansión del poder del gobierno federal.
Los ingresos nacionales se fueron concentrando en manos de la
federación, y de los estados en menor medida, quedando sólo --
una mínima parte para los municipios.

En consecuencia, los municipios se han visto obligados a
solicitar el apoyo económico de los estados y de la federa- --
ción, mermando con ello cada vez más su autonomía y generando
un círculo vicioso: los municipios han perdido su autonomía --
porque son pobres y como son pobres requieren de la interven-
ción estatal y federal, la cual repercute en una mayor depen-
dencia que tiende a empobrecerlos aún más.

Hasta ahora uno de los grandes obstáculos para el desarro-
llo del municipio es que el gobierno municipal recibe de los --
gobiernos federal y estatal un escaso, aunque hoy en día cre-
ciente, financiamiento que no le permite satisfacer los requere-
mientos de la comunidad en materia de servicios públicos. A
ello se debe que el gobierno municipal haya sufrido descrédito
frente a los ciudadanos y haya perdido autoridad y legitimidad
al aparecer como mal administrador de los intereses de la co-
lectividad.

son una expresión del centralismo que entorpece e impide el -- pleno desenvolvimiento de las capacidades regionales.

El Estado ha experimentado también un proceso de centrali- zación que fue despojando al municipio de sus recursos y de -- sus capacidades, provocando al mismo tiempo la extinción del -- poder municipal y la expansión del poder del gobierno federal. Los ingresos nacionales se fueron concentrando en manos de la federación, y de los estados en menor medida, quedando sólo -- una mínima parte para los municipios.

En consecuencia, los municipios se han visto obligados a solicitar el apoyo económico de los estados y de la federa- -- ción, mermando con ello cada vez más su autonomía y generando un círculo vicioso: los municipios han perdido su autonomía -- porque son pobres y como son pobres requieren de la interven- -- ción estatal y federal, la cual repercute en una mayor depen- -- dencia que tiende a empobrecerlos aún más.

Ha^sta ahora uno de los grandes obstáculos para el desarro- llo del municipio es que el gobierno municipal recibe de los - gobiernos federal y estatal un escaso, aunque hoy en día cre- ciente, financiamiento que no le permite satisfacer los requere- mientos de la comunidad en materia de servicios públicos. A ello se debe que el gobierno municipal haya sufrido descrédito frente a los ciudadanos y haya perdido autoridad y legitimidad al aparecer como mal administrador de los intereses de la co- lectividad.

Así, mientras menos recursos económicos tienen el gobierno y la administración municipales, menos pueden satisfacer -- las necesidades de la comunidad y menos cuentan con el apoyo y la participación de los ciudadanos, con lo cual menos poder -- tiene el ayuntamiento para promover el mejoramiento de la administración y de los servicios públicos.

Es evidente, entonces, que la dinámica centralizadora -- aquí descrita ha llegado a sus límites de eficacia y se encuentra en su etapa de rendimientos decrecientes y aún negativos.

Las prácticas y mentalidades centralistas se han convertido en un obstáculo que distorsiona a la democracia, profundiza la desigualdad e imposibilita el desarrollo armónico de las diferentes regiones y grupos del país.

La solución a este círculo vicioso no es sólo demandar -- más financiamiento a la federación, pues los recursos siempre son limitados, sobre todo en estos momentos en que el gobierno federal debe afrontar el compromiso de reordenar la economía y pagar los intereses de la deuda externa. Se trata entonces de rebasar los límites de la mera prestación de los servicios públicos, para que el municipio intervenga en aquellas actividades económicas que le permitan generar sus propios ingresos, -- con los cuales habrá de mejorar la administración y la prestación de los servicios públicos.

Se ha dicho que si el municipio no puede prestar los ser-

vicios públicos mínimos a la comunidad, menos podrá encargarse de la tarea extra de promover el desarrollo político y económico. Sin embargo, es justamente por haberse limitado a la mera prestación de servicios que no ha podido procurarse de manera autónoma los ingresos económicos necesarios para la promoción del desarrollo.

En este sentido, la única vía para escapar del actual proceso de deterioro y de pérdida de poder político y económico, es que el municipio, en tanto que comunidad organizada por el ayuntamiento, promueva las actividades económicas y genere sus propios recursos con los cuales pueda satisfacer la necesidad de servicios públicos y mejorar la administración. Con esto queremos decir que no es sólo el dinero el que puede poner en actividad el trabajo del hombre. El propio trabajo del hombre, a través de la organización cooperativa, se pone en actividad y genera riqueza, la cual posteriormente se transforma en dinero.

El municipio tiene la capacidad de inducir la organización cooperativa del trabajo para la creación de poder. Sólo hay una forma de generar poder ahí donde no existe previamente: organizando a la comunidad. La organización es la generadora originaria de poder. Organizar es participar en la acción social. Este es el proceso de democratización integral de la sociedad, que es el fundamento de la reforma municipal.

Es precisamente porque el municipio tiene escaso poder --

económico por lo que necesita generar poder social. Mientras no se comprenda este principio básico, la descentralización y el fortalecimiento municipal no serán posibles. La descentralización no es una simple reasignación de lo centralizado. No es la redistribución de la escasez, sino la creación de las condiciones para generar más riqueza en todo el territorio. La descentralización no es la simple desconcentración territorial que siga preservando la centralización del poder económico y político.

4.2 La Descentralización y el Municipio.

El fortalecimiento municipal tiene que realizarse desde el interior del municipio. No puede realizarse desde el exterior. Si el municipio no genera su propio poder social no podrá atraer hacia sí otros poderes económicos. Si no tiene poder, no puede ser receptor de recursos externos.

La descentralización se fundamenta en el ejercicio pleno del municipio libre. Descentralización y municipio forman una unidad y realizan un mismo movimiento. Pero este movimiento no puede provenir solamente de las decisiones de los grandes centros de poder. Tiene que estar fundado en la participación de la comunidad que habita el municipio. No se puede poner en actividad un municipio si su comunidad no lo desea. Desarrollar económicamente al municipio implica desarrollarlo políticamente.

Al mismo tiempo que se intenta fortalecer al municipio en lo económico, el Estado -en sus tres niveles: federal, estatal y municipal- tiene que favorecer su fortalecimiento social y político. Pero su verdadero fortalecimiento sólo puede provenir del interior del propio municipio a través de la organización. Para que el municipio pueda ejercer actividad tiene primero que organizar a la sociedad y generar poder. La política es el fundamento para extender la actividad económica hacia los municipios.

En la tradición de nuestro país, el presidente municipal es el factor principal para la organización de la comunidad. Por ello, si el presidente municipal quiere tener la confianza de su comunidad y la disposición volitiva para poner en actividad sus recursos humanos, materiales y naturales del municipio, tiene que comportarse como auténtico representante de la comunidad. Si no lo hace así, será difícil que la comunidad lo siga. Por ello, un obstáculo para fortalecer al municipio y para ponerlo en actividad puede ser entonces el propio presidente municipal. En cambio, el mejor impulsor del desarrollo municipal será el presidente municipal verdaderamente representativo, capaz de movilizar a la comunidad para beneficio de ella misma. Esa es la razón por la cual el mejor aliado de la política de descentralización será la autoridad municipal elegida democráticamente y capacitada para organizar a la comunidad.

Hasta ahora la regulación del proceso económico por el Es

tado ha sido realizada a través del nivel federal y estatal, - pero no a través del nivel municipal, que es el nivel más cercano a los problemas que aquejan a la población y, por tanto, - es también la instancia de gobierno que mejor conoce las posibles alternativas de solución a tales problemas. Con la promoción del desarrollo de la comunidad, el gobierno municipal impulsa y regula el proceso económico, contrarestando la centralización.

En efecto, para que la descentralización sea realmente efectiva tiene que arraigarse en el poder social. Sólo el poder social, es decir la democratización integral, es capaz de oponerse a las tendencias centralizadoras de la economía. Sólo el fortalecimiento del municipio a través del fortalecimiento del poder social dentro de un territorio determinado, podrá convertirse en la fuerza compensadora de los centros urbano-industriales congestionados.

Es necesario luchar contra la centralización, contra la tendencia que ha ampliado la brecha entre municipios pobres y municipios ricos, entre regiones productivas y regiones improductivas.

De una articulación federal productora de centralización debemos pasar a una articulación federal productora de descentralización. Descentralizar el poder económico, político y social de la federación y de los estados significa redistribuir el poder y la capacidad productiva hacia todas las partes que

forman el pacto federal. Por ello, cuando se habla de descentralizar la vida nacional, se entiende devolver al municipio - sus capacidades de autonomía, autogobierno, autosuficiencia y libertad.

Avanzar en la política de descentralización implica entonces seguir consolidando el sistema político mexicano, construir una democracia concebida no sólo como un régimen jurídico y político, sino como un sistema de vida que tenga como base el mejoramiento de los niveles de vida de la población.

En México las elecciones son la garantía de la renovación política dentro de un ambiente de paz. Debemos mantener este ambiente de paz para continuar renovando la estructura política de nuestro país de manera democrática, a través de las elecciones.

4.3 El Municipio y la Política.

La paz y la democracia electoral constituyen una pareja - indisolublemente ligada. no hay democracia sin paz social. - No hay paz social sin democracia. Lograr esta pareja ha costado a México una revolución, la de 1910, un millón de vidas y - un esfuerzo continuado desde entonces. De 1920, en que termina la revolución, a 1989 han pasado apenas 69 años. En sólo - 69 años México se ha transformado a grandes saltos. La democracia política, económica, social e ideológica ha abierto y - ampliado las posibilidades de desarrollo para millones de mexi

ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

79

canos, tanto para aquéllos que lucharon directamente en la revolución como para aquéllos que trabajaron para consolidarla en la paz. Muchos millones de mexicanos que nacieron con posterioridad han recibido y reciben los beneficios de la revolución.

El sistema político mexicano, caracterizado por el predominio de un partido, el Partido Revolucionario Institucional, es la fórmula que la historia nacional fue encontrando para organizar a la sociedad política en su esfuerzo para emprender un acelerado desarrollo económico, social y cultural.

Cuando hablamos de abrir cauces a esta nueva actitud descentralizadora nos estamos refiriendo también al partido. Durante décadas la conformación y las prácticas del partido del Estado han sido, por necesidad histórica, centralizadoras. Su origen correspondió a la necesidad de unificar y articular a las fuerzas políticas que estaban dispersas y desarticuladas, a fin de rehacer a la nación después del gran conflicto de intereses de 1910. Pero este propósito ya ha sido cumplido con creces desde hace tiempo. México es una sólida nación y ninguna de sus partes (estados o municipios) desea independizarse de la federación. Por el contrario, su deseo es participar en mayor medida en el engrandecimiento de la nación y del pacto federal. En este sentido, el partido del Estado ya ha cumplido esa misión histórica. Insistir en su función centralizadora podría conducir ahora a nuevas formas de desarticulación de

las fuerzas políticas y de las partes que constituyen a la nación.

El partido del Estado necesita transformarse para abordar la etapa de la descentralización de la vida nacional. De ser un aparato político para la centralización debe pasar a ser un aparato político para la descentralización. De lo contrario, los esfuerzos del Estado para descentralizarse podrían encontrar su obstáculo más fuerte en un partido de Estado, cuya estructura fue diseñada originalmente para cumplir la función de apoyo a la centralización.

El partido se estructura fundamentalmente a través de los sectores sociales: obrero, campesino y popular, organizados en grandes centrales. La organización por regiones y municipios queda subordinada y casi absorbida por la organización por sectores. Una estructura capaz de impulsar al municipio tendrá que hallar la fórmula adecuada entre la organización por sectores y la organización por regiones y municipios.

Hoy, a nadie cabe duda de que después de casi seis décadas de iniciado este sistema político mexicano, el país ha logrado transformar profundamente sus estructuras y constituir la base de lo que puede ser otro periodo de desarrollo acelerado, ahora más armonioso y más sólido, en la medida en que ya tenemos una base más rica y diversificada.

Pero, lo más importante de todo es que nuestro sistema po

lítico ha logrado estas transformaciones escapando al destino trágico de la abrumadora mayoría de los otros países del continente: las guerras civiles y las dictaduras militares. A pesar de sus graves problemas, que comparten sin excepción todos los países subdesarrollados, como son la inflación, la deuda externa, el estancamiento, México se sigue distinguiendo por su capacidad de mantener la paz social y de solucionar conflictos de intereses mediante la concertación y el acuerdo políticos.

4.4 El Municipio y la Democracia.

El procedimiento que ha adoptado México de manera sistemática para superar sus contradicciones, ha sido el de ampliar la democracia en vez de restringirla, como lo han hecho equivocadamente otros países. Así, en medio de una de las crisis más difíciles que agobian al mundo subdesarrollado, el presidente de México, Miguel de la Madrid, propuso al Congreso de la Unión, al asumir su mandato en diciembre de 1982, que se estableciera la representación proporcional en todos los municipios del país sin excepción; es decir, que se abriera la posibilidad de que los partidos minoritarios tuvieran representación en los ayuntamientos a través de regidores de partido. Existe la convicción de que los problemas nacionales, por más graves que sean, tienen que resolverse ampliando la democracia, no restringiéndola. Ampliar y hacer avanzar la democracia es el método del sistema político mexicano para resolver -

los problemas que la nación encuentra en marcha de su desarrollo.

La democracia es un proceso. Hemos alcanzado un buen grado de democracia. Recordemos que la revolución partió de la dictadura de Porfirio Díaz, de la ausencia total de participación electoral. Pero nos falta todavía recorrer mucho camino, aludiendo a la necesidad de descentralizar y de redistribuir el poder hacia los estados, los municipios y la sociedad civil, es decir, a la necesidad de hacer participar a cada uno de los ciudadanos no sólo del derecho de voto, sino del derecho al trabajo, a la producción económica, a la cultura.

La democracia es el medio para hallar los términos comunes, los acuerdos dentro de los desacuerdos y de hallarlos en la paz. La paz social es la medida de la democracia. Hasta hoy los mexicanos hemos logrado encontrar los términos comunes, los acuerdos dentro de la paz social. Esa ha sido la virtud de la democracia del sistema político mexicano. Defectos más, defectos menos, lo importante ha sido conseguido. La paz social lograda por la vía de la democracia -no la paz de los sepulcros impuesta por la dictadura- es lo importante para la vida de cada uno de nosotros, para la vida familiar. Si no hay paz social no hay vida familiar segura.

Todos tenemos quejas contra los defectos de la democracia. Es normal. El presidente de México ha levantado la voz contra un defecto mayor de la democracia: la centralización. Es en

virtud de la democracia, de la libertad de tránsito, de la libertad de expresión, de la libertad de trabajo, de la libertad de fortuna, que se ha producido la centralización del poder en las grandes urbes industriales, a costa del abandono de la provincia. Pero el presidente de México piensa correctamente que la manera de combatir esos efectos -y defectos- de la democracia es ampliando la democracia, no restringiéndola. La democracia debe tomar ahora la forma de la descentralización del poder. Se debe dar poder a los estados, a los municipios, a la sociedad, para que tengan la posibilidad real de reclamar sus derechos.

Por ello, el presidente ha impulsado el fortalecimiento de los municipios, de los estados y de la sociedad mediante diversas acciones legislativas, a fin de que la redistribución del poder se institucionalice, se haga permanente. Ha abierto los cauces para que los partidos políticos más representativos de la sociedad participen en las decisiones nacionales.

Tenemos un país grande. Ciertamente, la crisis ha estrechado las oportunidades. Combatir la crisis quiere decir ampliar las oportunidades. Las potencialidades de nuestro territorio y de nuestra población son inmensas. Es el momento de luchar, en acuerdo nacional, por explorar y explotar las potencialidades inmensas. Para eso sirve la democracia. Para ponerse de acuerdo, uniendo fuerzas dentro de los desacuerdos. El desacuerdo es una fuerza productiva cuando se le sabe com-

binar con el deseo de paz social y la unidad. la unión hace la fuerza. La fuerza de la unión de lo diverso es la cualidad de la democracia.

4.5 El Municipio y las Instituciones.

Después de la revolución de 1910, México ha luchado en forma permanente para convertirse en un país de instituciones regido por normas de convivencia democrática y pacífica y no por el capricho de los hombres con poder. Así, la Constitución de 1917 es el punto de partida de lo que hoy conocemos como el sistema político mexicano.

Tres niveles de gobierno configuran al sistema político como un sistema federalista: el nivel federal, el nivel estatal y el nivel municipal. En el afán de consolidar una nación integrada después de la desgarradora revolución armada, el poder triunfante puso el acento en institucionalizar el nivel federal. Hoy en día, es indudable que el nivel del gobierno federal cuenta con una sólida institucionalización, normatividad y personal altamente calificado, con experiencia política y técnica para hacer funcionar las instituciones de la administración pública. Incluso, sabemos que el centralismo se tradujo en un exceso de normas y reglamentos que comenzó a entorpecer el propio funcionamiento de la administración pública.

En el nivel de gobierno estatal, la institucionalización del poder ha sido más lenta y desigual. Sin embargo, se puede

afirmar que en la actualidad todos los estados de la república han alcanzado un grado satisfactorio de institucionalización, que sin duda es necesario superar continuamente. Las administraciones públicas estatales cuentan también en buena medida con personal calificado y con experiencia. La diversidad de los estados muestra una diversidad en estilos políticos. Pero existe ya la estructura institucional plenamente afirmada que sólo le hace falta desarrollarse según las condiciones económicas, demográficas y culturales de cada estado.

En cambio, en el nivel de gobierno municipal prácticamente no existe una estructura institucional. El ayuntamiento, base de la institución política municipal, tenía mal definidas - más bien indefinidas - sus atribuciones y funciones, por lo que tanto el nivel estatal como el federal absorbieron el poder que supuestamente le correspondía al municipio. Además, es sabido que en la mayoría de los municipios, cuando cambian las autoridades, no queda continuidad en las acciones. Ello significa que no hay instituciones capaces de preservar y acumular el patrimonio administrativo y político del municipio y de su ayuntamiento.

Excepto en municipios desarrollados, cada nuevo equipo de gobierno tiene que aprender todo casi desde cero. Tiene que formar sus propios archivos, sus propios métodos de trabajo. Tiene que formar su nuevo personal administrativo, etc. Y cuando ya está entrenado para gobernar y administrar decorosa-

mente, se le termina su periodo de 3 años y tiene que cederle el puesto a un nuevo equipo que, a su vez, tiene que volver a partir de cero.

Al presidente Miguel de la Madrid se debe el mérito histórico de haber promovido la institucionalización de poder municipal, mediante la reforma del artículo 115 de la Constitución. Hoy, el municipio mexicano cuenta con el marco jurídico constitucional que define sus atribuciones y que le amplía de manera fundamental su poder y su autonomía. Ya las legislaturas estatales han, a su vez, incorporado la reforma del artículo 115 a sus constituciones locales, llevando así la reforma municipal a una segunda etapa de concreción y realización.

Sin embargo, todavía hace falta pasar a una tercera etapa para que la institucionalización del municipio se materialice donde debe materializarse: en el municipio mismo. Esta tercera etapa consiste en que cada municipio asegure sus nuevas - - atribuciones, sus nuevas funciones, estableciendo la normatividad que les permita, tanto a la comunidad como al ayuntamiento, asumir institucionalmente (no arbitrariamente) el poder que le concede el artículo 115 de la Constitución General de la República.

Los municipios tienen que pasar a una etapa intensiva para elaborar sus normas, sus reglamentos, sus procedimientos mínimos para ejercer su nuevo poder. A medida que esto se lleve a cabo estaremos presenciando la última fase del largo camino

que emprendió México, para convertirse de un país gobernado -- por el poder de las instituciones democráticas.

El presidente de la República ha reconocido que todavía - nos falta mucho en México para vivir la democracia conforme al concepto que establece la Constitución General de la República; necesitamos perfeccionarlo en todos sus aspectos; necesitamos afinar los sistemas electorales para que la integración del po der público refleje, cada día de mejor manera, la voluntad del pueblo. La reforma municipal es una de las vertientes funda- mentales para avanzar a profundidad en la descentralización de la vida nacional y, en consecuencia, en la democratización in- tegral del país. Un país tan grande como el nuestro, con una población que ya se acerca a los 90 millones de habitantes, no puede seguir siendo gobernado y administrado con formas centra listas que se justificaron o se explicaron en otras etapas de nuestra historia. La reforma municipal es una reforma políti- ca cuyo propósito es ampliar la democracia. En otras palabras, la salida de la crisis y la posibilidad de alcanzar nuevas eta pas del desarrollo económico y social depende de que seamos ca paces de ampliar la democracia en México.

El fortalecimiento del municipio no es, por lo tanto, una cuestión técnica, sino una cuestión eminentemente política. - Por supuesto, la técnica juega un papel muy importante para -- que el gobierno y la administración municipales puedan asumir las nuevas tareas y facultades que le atribuye la Constitución.

Pero la reforma municipal es ante todo una ampliación de la de mocracia. Es necesario entonces advertir contra todo intento de reducir esta reforma política a un problema de capacitación técnica. El método para lograr la transformación económica, política y social del país es la ampliación de la democracia. México requiere profundizar aún más la política de democratización y descentralización, a través de la cual habrá de llevarse a cabo la redistribución de los recursos hacia los 2,378 mu nicipios que forman la nación.

Para que la sociedad pueda detener las tendencias centralizadoras debe tener poder. Si la abrumadora mayoría de los municipios mexicanos no ha podido oponerse al torbellino centralizador que los ha despojado de sus actividades, es porque el municipio no ha tenido poder. La reforma municipal no podrá realizarse en toda su amplitud si no cuenta con la participación activa e intensa de todos los sectores de la sociedad. La fuente originaria de poder es la organización de la comunidad municipal para generar actividad, riqueza y bienestar.

Lo fundamental es que el municipio pueda potenciar, gracias a la organización social, la utilización de los recursos humanos, naturales, financieros y materiales con que cuenta. Es necesario desterrar la idea de que el fortalecimiento de los municipios tiene su origen únicamente en la federación o en los estados. Si la reforma municipal no cuenta con la participación de la comunidad corre el riesgo de convertirse en -

otra medida centralizadora.

El municipio es la base de creación de poder social, es la sociedad circunscrita en un territorio y que tiene la capacidad consagrada en la Constitución de organizarse para generar poder. solamente mediante una organización municipal fuerte y vigorosa podremos movilizar auténticamente la participación popular y construir una democracia integral. Descentralizar significa crear poderes aparte del centro, poderes que equilibren a otros poderes. La redistribución del poder implica no sólo repartir y esparcir el poder existente, el poder ya creado. Implica además, y fundamentalmente, crear nuevos poderes.

Cabe aclarar que no se plantea de ninguna manera la creación anárquica de poderes alternativos del poder federal o estatal. Por el contrario, se trata de dar vida, vigencia y actualización a la República federal conformada por los municipios, que son la base de su división territorial y de su organización política y administrativa.

El desafío municipal es el desafío de la nación para poner en actividad a su población y a su territorio, a través de la redistribución del poder. En este sentido, la palabra poder debe entenderse en su más amplio concepto y en sus más diversas y variadas formas de expresarse: poder político, económico, social y cultural. Poder hacer, poder actuar, poder transformar la naturaleza y el espíritu en beneficio del con-

junto de la sociedad. La manera de hacer crecer este poder es distribuyéndolo, pues sólo esparciendo poder se establecen polos generadores de más poder. Una de las virtudes del poder, además de su capacidad de autogenerarse, es su capacidad de transformarse y de multiplicarse. Esta nueva concepción de la participación comunitaria y de la ampliación del poder municipal, abre la posibilidad y sienta las bases sólidas para que el país salga de la crisis.

En efecto, sin la participación organizada de los ciudadanos del municipio no podrá consolidarse la reforma municipal. El municipio no será libre si su pasividad continúa alimentando su dependencia respecto al poder central. La libertad se gana todos los días realizándola y reafirmandola mediante la participación activa de la sociedad. La libertad no se otorga desde el exterior. El gobierno municipal tiene como su más elevada función el promover la participación ciudadana en todos los aspectos de la vida política, económica, social y cultural.

El programa de descentralización del gobierno federal es un verdadero programa de redistribución de poder de la federación hacia los estados y municipios, que complementa la reforma del artículo 115 constitucional. Es muy importante que la opinión pública nacional reclame y vigile su ejecución. El programa es concreto y preciso. Enumera con claridad cada una de las decisiones del ejecutivo para trasladar entidades a diversos lugares de la provincia y para descentralizar funciones

y capacidad de decisión hacia el nivel estatal. Es ésta una forma de desarrollar la provincia mexicana, tan desaprovechada tanto en sus recursos humanos como naturales. Es una vía a corto plazo para compensar los efectos negativos de la centralización.

4.6 El Municipio y la Universidad.

Un efecto más de la centralización ha sido el divorcio entre las universidades y las necesidades de la sociedad, que ha tenido consecuencias negativas, tanto para la producción y la productividad como para la juventud estudiosa del país. La centralización ha concentrado en las grandes ciudades a las instituciones de educación superior y de investigación científica y tecnológica. Miles de egresados de esas instituciones se hallan subempleados y desempleados, deambulando frustrados en las calles, mientras que más de cien mil pequeñas comunidades rurales carecen totalmente de asistencia tecnológica, lo cual les impide despegar económicamente.

Tenemos que reconocer que el estilo de desarrollo que México adoptó y que los universitarios impulsaron con la aplicación de su saber, ha propiciado la excesiva centralización del poder político, económico y cultural y ha ampliado la brecha que separa a los centros urbanos industriales respecto de la periferia rural, a las clases sociales altas respecto de las clases pobres. La crisis actual no es sino el signo de que esta brecha ha terminado por romper el equilibrio económico y --

que podría romper también el equilibrio social.

Es interesante ver cómo, bajo el impulso ideológico de la reforma municipal, algunas universidades comienzan ya a organizar foros para analizar las formas de relacionarse con el municipio y de contribuir a su desarrollo integral. Gobierno estatal, gobiernos municipales y universidades están encontrando fórmulas para articular de manera razonada y sistemática el saber técnico y científico con las potencialidades de los municipios.

La universidad prepara cuadros que van a trabajar tanto al sector público como al privado y al social, tanto al nivel federal como al estatal y al municipal. Reorientar la universidad hacia el municipio no significa reducirla a formar cuadros para que trabajen solamente en el municipio. Significa seguir formando cuadros para todos los niveles, pero cuya práctica profesional, desde el lugar en que trabajen, contribuya ahora a la descentralización y a la democratización de la vida nacional; es decir, contribuya al desarrollo integral del país y de cada una de sus partes, que son los municipios.

Estrechar la relación entre la universidad y los municipios permitirá incrementar la productividad y la producción interna, única forma sólida para vencer la crisis. Al mismo tiempo, abre nuevos espacios de realización personal a los estudiantes, profesores y egresados.

Una cultura municipalista será el resultado de la reflexión que los universitarios (estudiantes, profesores, autoridades) realicen sobre los efectos centralizadores que ha tenido su práctica profesional, para de ahí proponerse modificar esta práctica, a fin de lograr progresivamente efectos descentralizadores de la vida nacional. Tal reflexión autocrítica tendrá que ser individual (cada uno como especialista de una determinada rama del saber técnico y científico) y, al mismo tiempo, colectiva (la escuela o facultad, los planes de estudios, los centros de investigación, etc.). En suma, la cultura municipalista significará reorientar la universidad hacia el desarrollo integral (y no parcial y centralizador) del país.

Esta acción emprendida por las universidades sienta un precedente para que surja una cultura municipalista. Pronto habrá una cultura municipalista. Pero ello no significará contraponerla a la cultura nacional ni a la cultura universal. Por el contrario, se aprovechará la cultura en general para ponerla al servicio del desarrollo integral de la nación, a través del desarrollo integral de cada uno de sus municipios.

En este proceso de transformación debe ser una tarea política de primera importancia, difundir ampliamente en los medios de comunicación social los innumerables ejemplos concretos de la capacidad de cambio. Se trata de motivar y movilizar a la ciudadanía, de hacerla participar en el planteamiento de los problemas, en la toma de decisiones, en la ejecución --

compartida de las tareas de desarrollo social. Ello significa hacer de la democracia en nuestro país una democracia de contenido social, económico y cultural.

En la democracia formal, aparente, neutra, electoral o representativa, simplemente contienden partidos que tratan de -- convencer a la ciudadanía, para que deposite en sus candidatos a representantes populares su poder y su capacidad de decisión. En cambio, en la democracia real, de contenido, social, participativa, se trata de dotar a la ciudadanía del poder de decidir sobre las cuestiones que le atañen y del poder participar en su ejecución.

La reforma municipal es pieza fundamental de la democratización integral de la sociedad. Es un proceso mediante el -- cual se incorporan las grandes mayorías a los mecanismos de ce cisión y ejecución de las tareas comunitarias. De nada valen moldes formales en una democracia si no logran, efectivamente, esta participación de las grandes mayorías.

todavía no hemos asimilado todos los alcances de esta -- gran reforma política que es la reforma municipal. Todavía no hemos adecuado la educación y la cultura que nos permitan ejercer y poner en práctica esa ampliación de la democracia, que hoy existe consagrada en la Constitución. Es cuestión de tiem po y de responsabilidad de cada ciudadano y de cada organiza- ción política y social, el tomar conciencia de la nueva demo- cracia y ejercerla.

CONCLUSIONES

1.- El Régimen Municipal que se trasplantó de España a México en 1521, ya no fue tan brillante como el de las comunas españolas, sino fue un nuevo tipo de municipio centralizado -- iniciado por los Reyes Católicos.

2.- Considero que entre los fines más importantes del Artículo 115 Constitucional, destacan los siguientes: alcanzar -- una más justa distribución del poder público como contrapeso -- del negativo centralismo político; lograr un más amplio y sano desarrollo de las comunidades políticas naturales; hacer de la institución del Municipio Libre el más eficaz detonador de la descentralización; rehabilitar la dignidad del Municipio para convertirlo en el protagonista más importante del desarrollo -- nacional; y hacer del Municipio el instrumento más idóneo para acrecentar y perfeccionar la solidaridad social y la democracia como forma de gobierno, estilo de vida y vocación humana.

3.- El Municipio como unidad política, es una asociación que resulta del ejercicio del poder entre los ciudadanos de un lugar determinado, que bajo la forma federal de gobierno asume la máxima autoridad política y administrativa en una circunscripción territorial determinada.

4.- El Municipio en cuanto a nivel de gobierno ha sido limitada su autonomía y autarquía por la combinación de factores y prácticas del sistema político mexicano.

5.- La distribución del poder gubernamental requiere acentuar más aún la transmisión de recursos materiales, económicos y de espacios políticos para asegurar y garantizar la autonomía estatal y municipal.

6.- El fortalecimiento del gobierno municipal debe fijar su orientación en la revitalización de la vida y en la participación de la nación.

7.- Se propone la asimilación de la política de descentralización de la vida nacional a una política de ordenamiento -- del territorio, para que las acciones y métodos de la descentralización en el Plan Nacional de Desarrollo sean las acciones y métodos esenciales del ordenamiento del territorio.

8.- La Descentralización es una técnica de organización - de las tareas del Estado Mexicano, mediante el cual se transfieren competencias, recursos y responsabilidades de la administración federal a la administración estatal y municipal.

9.- Los Estados y Municipios deben hacer un esfuerzo paralelo al de la descentralización, para modernizar su administración pública, capacitar a sus servicios públicos y realizar estudios y diagnósticos que permitan proponer alternativas de desarrollo.

10.- La democratización del poder político en el Estado, - y sobre todo en el Municipio, debe sustentarse en garantizar - la libertad y el respeto irrestricto de los derechos humanos y

la justicia social.

11.- Finalmente, no bastará con llevar a sus últimas consecuencias la política de descentralización para contar con Estados y Municipios fuertes, que pueden emprender eficazmente - el desarrollo regional, pues si se pretende alcanzar mejores - niveles de bienestar social, político, económico y cultural; - los planes, programas y acciones políticas consecuentes, deben respetar, integrar y reflejar coherentemente los valores, principios, alternativas de solución y las decisiones políticas -- fundamentales de nuestra sociedad.

CITAS BIBLIOGRAFICAS

- ¹Faya Viesca, Jacinto: *Visión Histórica del Municipio como -- Institución Política*, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal No. 4, Ed. I.N.A.P., México, 1981, p. 30.
- ²Ochoa Campos, Moisés: *Evolución del Municipio Mexicano*, Fortalecimiento del Municipio, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal Nos. 16-17, Ed. I.N.A.P., México, 1984-1985, p. 23.
- ³Idem, p. 25.
- ⁴Tena Ramírez, Felipe: *Leyes Fundamentales de México*, Ed. Porrúa, S.A., México, 1976, p. 59.
- ⁵González, Ma. del Refugio: *Debates sobre el Régimen del Municipio en México en el Siglo XIX*. En Ruiz Massieu, José -- Francisco y Valadés Diego, *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, S.A., México, 1985, p. 201.
- ⁶Ibidem.
- ⁷Idem, p. 204.
- ⁸Organos originales creados por esta constitución, que eran a la vez órganos legislativos y administrativos que han sido tomados como referencia para señalarlos como antecedentes -- del régimen federal mexicano. Véase al respecto: Benson, Nettie Lee. "La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano", 2a. edición. Cámara de Diputados. *El Legislatura, México*, 1980.
- ⁹Burgoa Orihuela, Ignacio: *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, S.A., México, 1984, p. 881.
- ¹⁰Tena Ramírez, Felipe: op.cit., p. 23.
- ¹¹De la Torre Villar, Ernesto: *La Constitución de Apatzingán y los Creadores del Estado Mexicano*, Ed. U.N.A.M., México, 1978 p. 38.

- 12 Burgoa Orihuela, Ignacio: op.cit., p. 882.
- 13 Tena Ramírez, Felipe: op.cit., p. 155
- 14 González, Ma. del Refugio: op.cit. p. 205
- 15 Burgoa Orihuela, Ignacio: op.cit., p. 882.
- 16 Gonzalez, Ma. del Refugio: op.cit., p. 208.
- 17 Este importante documento legal puede consultarse en Partido Revolucionario Institucional. "Documentos Básicos de la Reforma. 1854-1875". Tomo I. 2a. edición. Mayo 1982, p.p. 246-250.
- 18 Gonzalez, Ma. del Refugio: op.cit., p.p. 209 y 210.
- 19 Idem, op.cit., p. 210.
- 20 Un análisis más cuidadoso del debate relativo a la forma de gobierno del Distrito Federal en el seno del Congreso Constituyente de 1856, puede encontrarse en Gutiérrez Salazar. -- Sergio Elías y Solís Acero, Felipe. "Gobierno y Administración del Distrito Federal en México". Ediciones INAP. México, 1985.
- 21 Faya Viesca, Jacinto: "Antecedentes y Actual Estructura del Municipio Mexicano", en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. Núm. 8-9, Ed. INAP., México, 1983 p. 68.
- 22 Este muy interesante voto del diputado José María Castillo - Velasco puede consultarse íntegro en Partido Revolucionario Institucional, Documentos Básicos de la Reforma, 1854-1875,- Tomo I, México, 1982, p.p. 221-225.
- 23 Moreno, Daniel: Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Pax-México, México, 1976, p. 381.
- 24 Tena Ramírez, Felipe: Derecho Constitucional Mexicano, Ed. - Porrúa, S.A., México, 1975, p. 155.

- 25 Burgoa Orihuela, Ignacio: op.cit., p. 883.
- 26 Serra Rojas, Andrés: Derecho Administrativo, Vol. I, Ed. Porrúa, S.A., México, 1976, p. 565.
- 27 Martínez Cabañas, Gustavo: La Administración Estatal y Municipal de México, Ed. INAP-Conacyt, México, 1985, p. 127.
- 28 Tena Ramírez, Felipe: Derecho Constitucional Mexicano, op. cit., p. 154.
- 29 Partido Revolucionario Institucional: Textos Revolucionarios T.R. 02, Pronunciamientos Liberales de Precursores de la Revolución Mexicana: 1903-1911, Edición Conmemorativa del 75 - Aniversario de la Revolución Mexicana, 1985, p. 21.
- 30 Partido Revolucionario Institucional: Textos Revolucionarios. T.R. 06, Manifiestos Antirreeleccionistas 1909-1911, Op.Cit., p. 8.
- 31 Idem, p. 23.
- 32 Tena Ramírez, Felipe: "Leyes Fundamentales de México". Op.-Cit., p.p. 733 y 734.
- 33 Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, Zapata y el Municipio, México, 1982, p. 5.
- 34 Idem., p. 7.
- 35 Idem., p. 8.
- 36 Burgoa Orihuela, Ignacio: op.cit., p. 884.
- 37 Carpizo, Jorge: Evolución y Perspectivas del Régimen Municipal de México, Ed. INAP, México, 1983, p.p. 234 y 235.
- 38 Burgoa Orihuela, Ignacio: op.cit., p. 885.

- 39 Ruíz Massieu, José Francisco: El Nuevo Artículo 115 Constitucional, Revista de Investigaciones Jurídicas No. 6, Escuela Libre de Derecho, México, 1983, p. 442.
- 40 Ulloa, Bertha: La Constitución de 1917, en Historia de la Revolución Mexicana, Tomo 6, 1914-1917, El Colegio de México, México, 1983, p. 496.
- 41 Ibidem.
- 42 Tena Ramírez, Felipe: Leyes Fundamentales de México, op.cit., p. 757.
- 43 H. Congreso de la Unión: Cámara de Diputados, L. Legislatura, Los Derechos del Pueblo Mexicano, México a Través de sus Constituciones, Tomo VIII, Segunda edición, Manuel Porrúa, S. A. Librería, México, 1978, p. 310.
- 44 Ibidem.
- 45 Idem, p.p. 314 y 315.
- 46 Idem, p. 318.
- 47 Idem, p. 330.
- 48 Idem, p. 333.
- 49 Idem, p. 336.
- 50 Idem, p. 362.
- 51 Ibidem.

BIBLIOGRAFIA

Bassals Batalla, Angel: "Panorama Geoeconómico", Ed. Stylo, México, 1956.

Benson, Nettie Lee: "La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano", 2a. edición, Cámara de Diputados, LI Legislatura, México, 1980.

Burgoa, Ignacio: "Derecho Constitucional Mexicano", Quinta edición, Porrúa, México, 1984.

Carpizo, Jorge: "Evolución y Perspectivas del Régimen Municipal de México", Ed. INAP, México, 1983.

Castillo Velasco, José María: "Documentos Básicos de la Reforma 1854-1875", Ed. PRI, México, 1982.

De la Torre Villar, Ernesto: "La Constitución de Apatzingán y los Crendores del Estado Mexicano", 2a. edición, UNAM, México, 1978.

Faya Viesca, Jacinto: "Antecedentes y Actual Estructura del Municipio Mexicano", en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Número 8-9, octubre 1982-marzo 1983, INAP, México, 1983.

Faya Viesca, Jacinto: "Visión Histórica del Municipio como Institución Política", en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Número 4, Ed. INAP, México, 1981.

González, Ma. del Refugio: "Debates sobre el Régimen del Municipio en México en el Siglo XIX" en Ruiz Massieu, José - Francisco y Valadés, Diego: "Nuevo Derecho Constitucional Mexicano", Ed. Porrúa, S.A., México, 1983.

Gutiérrez Salazar, Sergio Elías y Solís Acero, Felipe: "Gobierno y Administración del Distrito Federal en México", Ed. INAP., México, 1985.

Martínez Cabañas, Gustavo: "La Administración Estatal y Municipal de México", Ed. INAP-Conacyt, México, 1985.

Moreno, Daniel: "Derecho Constitucional Mexicano", Ed. Pax México, México, 1976.

Ochoa Campos, Moisés: "Evolución del Municipio Mexicano, - Fortalecimiento del Municipio", Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Núms. 16 y 17, Ed. INAP., México, 1984-1985.

Rodríguez, Ramón: "Derecho Constitucional", Ed. UNAM, México, 1978.

Ruiz Massieu, José Francisco: "El Nuevo Artículo 115 Constitucional", Revista de Investigaciones Jurídicas Núm. 6, Escuela Libre de Derecho, México, 1983.

Serra Rojas, Andrés: "Derecho Administrativo", Ed. Porrúa, S.A., México, 1976.

Tena Ramírez, Felipe: "Leyes Fundamentales de México", Ed. Porrúa, S.A., México, 1976.

Tena Ramírez, Felipe: "Derecho Constitucional Mexicano", - Ed. Porrúa, S.A., México, 1975.

Ulloa, Bertha: "La Constitución de 1917", en Historia de la Revolución Mexicana, Tomo 6, 1914-1917, El Colegio de México, México, 1983.

Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, -- "Zapata y el Municipio", México, 1982.

H. Congreso de la Unión: Cámara de Diputados, L. Legislatura, "Los Derechos del Pueblo Mexicano, México a Través de sus Constituciones", Tomo VIII, Ed. Porrúa, S.A., México, 1978.

Partido Revolucionario Institucional: Diversos Textos y Documentos, México, varios años.

Secretaría de la Presidencia: "México a Través de los Informes Presidenciales, Tomos 16-17, Vols. I y II, México, 1976.