

128  
29.



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"ACATLAN"



## LA PROBLEMÁTICA DEL MUNICIPIO EN MEXICO

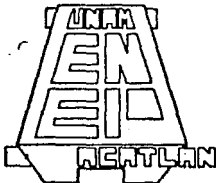


**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A  
**ALEJANDRA ESPERANZA GONZALEZ VEGA**

ASESOR: LIC. JUAN HUIDOBRO LOPEZ

MEXICO, D. F.

1992



TESIS CON  
SALA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

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

El presente trabajo está elaborado con la intención de demostrar que la problemática municipal en México es de suma importancia no sólo en su aspecto nacional sino también en su orden internacional, toda vez que el Municipio Mexicano es la piedra angular de la estructura política y administrativa de los Estados de la Federación, ya que México al adoptar esta institución política dentro de su sistema constitucional lo ha ido afinando a través de su propia evolución histórica, de la aportación doctrinaria así como en sus principios contenidos en el artículo 115 Constitucional; lo que se demuestra con el análisis hecho en su evolución histórica y el desarrollo que ha manifestado, esto es desde su origen hasta su actual regulación constitucional.

Esto nos da como resultado el tener presente la importancia que debe darse a tal institución política, de los logros y fracasos que se han presentado durante su desarrollo, ya que con ello vemos claramente que la situación de nuestros municipios política y administrativamente deben ser revestidos de modernidad en todos sus aspectos para con ello lograr otorgarles una verdadera y real autonomía que se manifieste en su actividad, para que lleguen a constituirse en la palanca esencial de nuestro sistema político mexicano.

Por lo que se trata de dar un estudio pormenorizado de su origen y surgimiento llegando a su total conformación como institución; y como fue introducido a nuestro sistema político analizando todas y cada una de las legislaciones emergidas de nuestra evolución política que trataron de darle forma y aplicabilidad en nuestro sistema, tomando en consideración aquellas que también lo ignoraron, y todo aquello que solo quedo en manifiestos pero que dieron una gran aportación para constituir lo que ahora el Municipio en México, hasta llegar a su más reciente reforma constitucional.

**CAPITULO PRIMERO**

**GENEOLOGIA MUNICIPAL**

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

El Municipio es una entidad socio-política. Es decir, que tiene dos caras dentro de ella que la caracterizan: es una comunidad 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? Se dice en pocas palabras: el municipio nace, precisamente, como asociación de vecindad, como asociación domiciliaria. Esa es la naturaleza implícita del municipio en sus orígenes.

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

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

El Municipio, como institución política y jurídica, se encuentra contemplado en las constituciones políticas de las naciones, llegando a formar parte de su 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. INICIOS MUNICIPALES

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

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

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.

## 2.- EL IMPERIO ROMANO

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

Prestigiosos historiadores romanos sostienen que la palabra Municipio, se ha tomado en dos diferentes sentidos. Uno de carácter genérico: toda ciudad de constitución romana en Italia o en las provincias que se oponían a Roma; y otro de carácter específico: para expresar la condición de derecho público, o una categoría especial de los ciudadanos italianos o provinciales. Porcio Festo, Procurador romano entre los años 60-62, quien gobernó a Palestina, toma la palabra Municipium en el abstracto sentido de una condición de derecho público, en consecuencia, en relación a la particular condición en que se encuentra una vecindad en relación al derecho de la ciudadanía romana, Festo distingue tres categorías de Municipios:

Primero.- Esta primera categoría incluye a las personas que eran originarios de poblados italianos y que cambiaron su domicilio a Roma, sin ser ciudadanos romanos. Estos vecinos no son tratados como extranjeros, ni tampoco están asimilados a los ciudadanos romanos, y sin la facultad de participar ni en forma activa ni

pasiva en los comicios electorales o legislativos. Por otra parte, estos vecinos residienciados en Roma prestan el servicio militar en las legiones, de la misma manera que los romanos, estando también al igual que éstos obligados al pago de los tributos. Para Festo, la primera de estas obligaciones consistía en la necesidad de servir en las legiones, sin que pudieran recibir dignidades por parte del gobierno de Roma.

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

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

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

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

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

El municipio es una institución muy antigua, de gran trascendencia histórica; ya que tiene 26 siglos de existencia, la cual crea el Derecho Municipal, como un derecho tan antiguo como el derecho civil; de una institución que connota el nacimiento de la democracia en el mundo occidental, 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 vecinal, de



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

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

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

### 3.- EDAD MEDIA

Una de las características más notables del resurgimiento del Municipio en la Edad Media no solo fue la fidelidad que esta institución guardó con los singulares perfiles de la institución romana, sino que fundamentalmente el núcleo vecinal, urbano o rural, adquirió una extraordinaria consistencia. Las comunidades adquirieron una poderosa autonomía política, conservando sus propias características de comunidad local pero integradas en una comunidad política más amplia. El fuero municipal, expresaba la solución del problema del equilibrio de poder que todo régimen municipal entraña. La consecución y conservación de un permanente equilibrio del poder entre la autonomía municipal y su dependencia a una organización política más amplia, ha sido una constante histórica dentro del proceso evolutivo de esta institución política. Los fueros municipales contenían una serie de normas que no eran la derivación de una creación arbitraria por parte del legislador, sino 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, aun y cuando se vela como una fórmula perfecta de equilibrio político, lo cierto es que esta institución no trataba de resolver un problema de equilibrio político general, sino más bien de carácter concreto, singular para cada comunidad. Este hecho nos demuestra que desde sus orígenes, el Municipio siempre ha tratado de resolver problemas muy singulares y particulares. Ahora bien, si lo vemos en conjunto, por supuesto que se puede 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.

Tal parece que 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, forzaba 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.

#### 4.- COMUNIDAD LOCAL

Una de las graves equivocaciones en que se ha incurrido al estudiar la génesis y desarrollo del régimen municipal ha sido el pensar que esta institución sea muchas veces determinada y regulada por las disposiciones dictadas por la autoridad superior, es decir, la organización política de la cual dependía el Municipio. La realidad nos ha demostrado totalmente lo contrario: la organización municipal siempre se ha producido de abajo hacia arriba, es decir, que su nacimiento, perfeccionamiento y decadencia ha dependido de su propia comunidad local. Por esta razón, el Municipio aparece como una institución de un contenido sociológico muy rico, pero de una variedad extremadamente anárquica. Esta real anarquía de la diversidad tan extrema de un Municipio entre otro, ha sido un

fendmeno constante en toda la historia municipal de todos los países del mundo. Por ello, tratar de solucionar el problema del Municipio desde el simple punto de vista de pretender una fórmula igual para todos los Municipios, no es solamente una posición ingenua, sino además, revela un desconocimiento de la verdadera realidad del régimen municipal como institución, y del natural crecimiento de las comunidades locales.

## 5.- LA DEMOCRACIA

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 población crecía y que los problemas se hacían más difíciles y complejos. Esta complejidad se ha debido fundamentalmente al gran aumento de la población, a los problemas del empleo, de la alimentación, del transporte, de la necesidad de dotar a la comunidad de los servicios mínimos indispensables, y en fin, de una serie de problemas que se han manifestado con mucha gravedad y dramatismo en la mayoría de los países del mundo, la diversidad y gravedad de estos problemas de las comunidades locales han impedido que los Municipios sigan siendo, como fueron en un principio de la historia, auténticas comunidades en donde se practicaba la democracia directa, y en donde se dirimían los problemas municipales, por medio de órganos de auténtica representación vecinal, como eran el Concejo Municipal o Ayuntamiento. Si además de estos factores que hemos mencionado y que determinan la inoperatividad real de una democracia directa, agregamos otro tipo de 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 adecua a las formas monárquicas del poder, y mucho menos a los gobiernos centrales arbitrarios y despóticos, y también a aquellas democracias excesivamente centralizadas. Existe una real incompatibilidad entre el Municipio como forma natural de autonomía local y propia representación, coexistiendo con un poder central que se abroga la soberanía para él solo, y que trata de concentrar el mayor poder político y económico. como se observan, 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 del equilibrio político, y luchar contra el excesivo centralismo de un poder que

no está en su naturaleza respetar y conocer las formas de autonomía local, propia representación, y democracia directa comunal. Esta dramática lucha del Municipio ha engendrado violentos cambios a través de la historia, ganando serias batallas en la conformación de un estado más democrático, como ha sido, por ejemplo, los nuevos Estados Sociales de Derecho, que propician un régimen municipal más rico en posibilidades democráticas y en mejores condiciones de vida.

## 6.- EL MUNICIPIO MEXICANO

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

La historia gloriosa de las comunas españolas, se remontaba a los siglos de la reconquista, y Fernando III, por ejemplo, Rey de Castilla y León, había dado derechos, incluso a las comunas, para tener ejércitos comuneros a su servicio para ayudar a la reconquista y les daba grandes facilidades financieras y tributarias. Pero este gran esplendor del régimen comunero español, con sus cartas, pueblos y sus fueros, recibió el golpe de gracia en 1521, el 21 de abril; en la Batalla de Villalar, cuando se enfrentó el absolutismo de Carlos V contra los comuneros de Castilla. Se enfrentaba así el régimen democrático de las comunas españolas ante el absolutismo alemán de Carlos V y esa batalla fue el final de la época brillante de las comunas españolas.

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

Ya en la historia del municipio en México, 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 derrumbó el régimen comunero español y la época brillante de los municipios españoles, precisamente en ese año se efectuaba la conquista de México.

Esto quiere decir que el régimen municipal que se trasplantó de España a México en 1521, ya no fue el régimen municipal brillante de las comunas españolas; fue un nuevo tipo de municipio centralizado, iniciada ya su centralización por los Reyes Católicos. Eso es muy importante, porque quiere decir que a México se trasladó un municipio centralizado en la colonia, o sea

de la etapa post-villalar y estamos ya en nuestra propia historia; estamos en el 22 de abril de 1519, cuando las milicias españolas, por un ardid de Cortés, fundan la Villa Rica de la Vera Cruz. Todavía en el nacimiento de Veracruz existe la época previllalar, porque es en 1519, y todavía en aquella época existe la función del justicia mayor, amparador de fueros y derechos y jefe de las milicias comunales. De aquí que fuese el ayuntamiento de la Villa Rica de la Veracruz, el que autorizaba 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 la 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 viene una centralización que se inicia en él y que después va a concentrarse en la Constitución de Cádiz de 1812, que estableció las jefaturas políticas.

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

En México, con la Constitución de Cádiz, se copió al perfecto 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 vió la abolición de los jefes políticos, por primera vez en Chihuahua.

En el Siglo XIX impera, por lo tanto, la institución del 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 se verá cuando se hable del régimen porfirista, pero antes de ello se debe 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 avocarse, dictar leyes, que resguardarán la autonomía de los municipios.

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

Hay una ley, precisamente la ley de 1903, que en su artículo 60 establece que los prefectos políticos serán la primera autoridad política local en la jurisdicción de sus respectivas municipalidades. ¿Qué había sucedido? Que en el régimen de prefecturas y jefaturas políticas que había existido desde la

Constitución de Cádiz, se vino recrudeciendo el sentido dictatorial con el porfirismo, hasta convertir a las jefaturas políticas e instrumentos de la dictadura.

Por lo tanto, la dictadura porfirista se sirvió del municipio a través de las jefaturas políticas para conculcar los derechos ciudadanos. Y así es como este recrudecimiento 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 la 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 continuáramos con la Constitución de 1917 y con la reforma del 3 de febrero de 1933, que viene a consumar, en gran medida, la reforma municipal.

## **CAPITULO SEGUNDO**

### **ESTUDIO DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL**



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

Producto 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.

Para lo cual existe la necesidad de que el análisis a seguir se divida en etapas históricas convencionalmente establecidas, en las cuales se ubican las distintas cartas fundamentales que han regido.

#### 1.- CONSTITUCION DE CADIZ 1812

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

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

Fue en 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, compuesto 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 hubiere 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 discutid 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 ayuntamientos y en ausencia de éstos el regidor más antiguo." (6)

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

Cabe destacar que la regulación contenida en la Constitución de Cádiz en materia municipal fue reglamentada por el decreto del 11 de agosto de 1813, que contenía varias reglas para el gobierno de los ayuntamientos y que, según se afirma, estuvo en vigor hasta 1837. (7) Tal decreto también reglamentaba las disposiciones relativas a las 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 sbio 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.- PENSAMIENTO CONSTITUCIONAL 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 sumo grado, puesto que se trata de la primera ley fundamental expedida en busca de la independencia.

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

## 3.- CONSTITUCIÓN DE MORELOS 1814

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

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

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

Al igual que en el caso de Rayón, Morelos y el Congreso de apatzingan 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".

#### 4.- REGLAMENTO DEL IMPERIO MEXICANO

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

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

El artículo 83 del reglamento (primero del capítulo referido) confirmaba la vigencia del decreto de 1813, que reglamentaba -según se ha citado en líneas anteriores- la regulación que de las diputaciones y ayuntamientos hacía la Constitución de Cádiz, la cual supone el mismo esquema de normación municipal que existe al amparo de esta carta fundamental.

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

alternar en los oficios del ayuntamiento y llenar debidamente los objetos de su institución.

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

El artículo 24 señalaba que para efecto de elecciones en los pueblos que tengan dos alcaldes, dos regidores y un síndico, serán presididas por el jefe político subalterno y con la asistencia del cura o el vicario del lugar. Y en los pueblos en que se eligiera a uno de los arriba señalados, serán presididas del mismo modo y con la asistencia de los antes señalados los que certificarían moralidad y aptitud de los elegidos.

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

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

#### 5.- PLAN CONSTITUCIONAL DE LA NACION MEXICANA

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 y se comienza a hablar de administración provincial.

#### 6.- CONSTITUCION 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 reconocía a los municipios, tampoco los destruyó y todo parece indicar que continuaron funcionando aunque careciendo de regulación en el máximo ordenamiento del país.

#### 7.- FASES FUNDAMENTALES DE 1843

Suscritas en la ciudad de México el 23 de octubre, en sus artículos del 9 al 11 se señalan la elección, las facultades y los requisitos que deberían tener los funcionarios de los Departamentos interiores del país. El artículo 10 es el único que señala que las juntas departamentales tendrán facultades económico-municipales, amén de otras.

#### 8.- 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 llegue a ocho mil". El artículo 23 determinaba el carácter de elección popular de los ayuntamientos y facultaba a las juntas departamentales para fijar los criterios de integración de los mismos. Por su parte, el diverso 24 señalaba los requisitos para ser miembro del ayuntamiento, considerando nacionalidad, vecindad, edad, y vale

la pena destacarlo, aunque era muy propio en la época "tener un capital físico o moral, que le produzca por lo menos quinientos pesos".

Los artículos 25 y 26 son de la mayor trascendencia, el primero de ellos cataloga las atribuciones de los ayuntamientos, destacando que les corresponde: la policía de salubridad y comodidad; el cuidado de cárceles, hospitales y casas de beneficencia pública; el cuidado de 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 "providencia urgentísimas; dictar las primeras providencias en causas criminales y velar por la tranquilidad y el orden público". Semejante disposición tácitamente distingue, por primera vez, las atribuciones de los alcaldes 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)

Vale decir, por último, que con fecha 30 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.

#### 9.- REFORMAS DE 1840 Y BASES FUNDAMENTALES DE 1843

En el mes de junio de 1840 el Congreso conoció de un proyecto de

reforma presentado por una comisión de diputados que no prosperó. Sin embargo, es interesante destacar que el proyecto - que constaba de 163 artículos contenía una regulación amplia e importante de los ayuntamientos. En efecto, el título sexto relativo al "Gobierno interior de los estados" (más adelante corrige y les denomina departamentos) dedicó su sección cuarta a los ayuntamientos; los artículos 146 al 151 dan cuenta de ello, regulando los lugares donde habrá ayuntamientos, la composición de éstos, la elección popular de sus miembros, los requisitos para formar parte de ellos y sus facultades generales que coinciden mucho con la regulación respectiva de la Sexta Ley Constitucional. Valga destacar solamente que el artículo 151 del proyecto decretaba -contradiendo abiertamente la otra disposición de la Sexta Ley Constitucional -que "en ningún caso se obligará a los individuos de los ayuntamientos a ejercer el oficio de conciliadores ni facultad alguna judicial", con ello también se eliminaban las facultades específicas de los alcaldes.

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

El artículo 40. de este texto fundamental, por ejemplo, señala que "el territorio de la República se dividirá en departamentos y éstos en distritos, partidos y municipalidades", con lo cual se reconocía la existencia de los municipios.

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

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

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



## 10.-- ESTATUTO ORGANICO PROVISIONAL DE 1856

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

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

Además de lo señalado, el artículo 28 advertía como obligación de los ciudadanos la de "adscribirse al padrón de la municipalidad" y en la sección octava, relativa a la "Hacienda Pública", también se contenían algunas especificaciones municipales tales como que "las corporaciones municipales no podrán hacer ningún gasto que no esté comprendido en sus presupuestos" (artículo 110) y la advertencia de que "los bienes, rentas y contribuciones comunes o municipales" formen parte de los bienes de la nación (artículo 102). El estatuto señaló, también, que tales disposiciones no comprenderían a la corporación municipal de la capital de la República, "cuyos fondos y atribuciones se 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 que la marcada dependencia municipal de los gobernadores, de la misma manera que la de esto 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 hicieron en favor del municipio.

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

Dentro de las corporaciones civiles cuyas propiedades eran desamortizadas se incluía a los ayuntamientos, pues el artículo 3o. de la ley consideraba a los bienes de éstos como de "mano muertas". Sin embargo, en el propio texto de la ley puede verse como no todos los bienes municipales fueron objeto de esta regulación, pues se excluían, por ejemplo, "los edificios, ejidos y terrenos destinados exclusivamente al servicio público de las poblaciones a que pertenezcan", conforme al artículo 8o.(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 si fueron desamortizados".(18) El párrafo segundo del artículo 27 de la Constitución Federal de 1857 incorporaría, en lo sustancial, las disposiciones de esta ley al prevenir que "ninguna corporación civil o 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.

## 11.- CONSTITUCION DE 1857

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

No obstante su grandeza de espíritu y contenido, la carta de 1857 prestó muy poca atención al municipio. Las referencias que respecto a él encontramos son de toda suerte 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 reside, 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 1, 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 señalaba a varias municipalidades a las que se les adscribe a diversas entidades federativas, sin mayores comentarios.

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

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

Dentro de la poca discusión que suscitó el municipio en la asamblea constituyente de 1856, destaca el planteamiento del diputado Castillo Velasco, quien presentó un proyecto de regulación constitucional sobre municipalidades. Dos aspectos resaltan del proyecto de Castillo Velasco: primero, señala la necesidad de reconocer la libertad de los municipios como partes integrantes de los estados, de la misma forma como se reconoce la libertad de éstos como partes integrantes de la federación; y segundo, "que toda municipalidad con acuerdo de su consejo electoral, pueda decretar las medidas que crea convenientes al municipio y votar y recaudar los impuestos que se estime necesarios 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 retrográma, el auténtico régimen municipal fue francamente ignorado".(25)

Por el contrario, Serra Fojas - 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 sufrid el municipio, esto no quiere decir que no existid de hecho y que no fue regulado por la legislación secundaria".(27) Sin embargo, el marco constitucional del federalismo fue prácticamente inexistente en materia municipal y es menester destacarlo, cualquiera que sea la razón que se esgrima para censurarlo o justificarlo.

## 12.- EL SEGUNDO IMPERIO

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

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

El estatuto provisional del imperio, de fecha 10 de abril de 1865, es un documento constitucional de 81 artículos que instauró como forma de gobierno "la monarquía moderada, hereditaria, con un príncipe católico" (artículo 10.) y que dedicó especial interés a la regulación municipal. En efecto son varios los preceptos del estatuto que se refieren al municipio, destacando los incluidos en el título IX relativo a "los prefectos políticos, subprefectos y municipalidades".

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

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

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

Artículo 38. Los alcaldes ejercerán solamente facultades municipales.

El de la capital será nombrado y removido por el Emperador; los

demás por los prefectos en cada departamento, salvo la rectificación soberana. Los alcaldes podrán renunciar a su cargo después de un año de servicios.

Artículo 39. Son atribuciones de los alcaldes:

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

Artículo 40. El Emperador decretará las contribuciones municipales con vista de los proyectos que formen los ayuntamientos respectivos. Estos proyectos se llevarán al gobierno por conducto y con informe del prefecto del departamento a que la municipalidad corresponda.

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

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

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

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

Además de las disposiciones anteriores, el estatuto contuvo dos preceptos más relativos al municipio. El artículo 52 que señalaba que las municipalidades eran una forma de división territorial de los distritos y que una ley fijaría el número de éstos y su respectiva circunscripción y el 74 que prevenía, como

garantía individual, que "ninguna carga ni impuesto municipal puede establecerse sino a propuesta del consejo municipal respectivo".

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

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

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

### 13.- EPOCA PORFIRISTA

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

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

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

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

Como consecuencia de este decreto y de la reforma constitucional antes señalada, con fecha 26 de marzo de 1903 el presidente Díaz expidió la "Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal", que consideró a los ayuntamientos como meros cuerpos consultivos; si bien se les reconoció el carácter de elección popular ésta ya no fue directa, sino indirecta en primer grado; se les despojó tajantemente de personalidad jurídica y apenas se les concedían facultades relativas a la vigilancia y a lo relacionado con servicios públicos. Por contra, dicha ley "al crear y dar funciones a los prefectos políticos, a éstos atribuía realmente el gobierno y control de las municipalidades del Distrito (Federal), indicando expresamente (en su artículo 32) que los ayuntamientos estarían bajo la inspección y dependencia del prefecto político". (32)

Estas disposiciones legales que hemos referido significaron la puntilla para el municipio que así, al arribar al siglo XX, lo hacía desprovisto de la importancia y eficacia gubernativa que le



había caracterizado en el pasado. La dependencia de los ayuntamientos respecto de los prefectos políticos en el caso de los municipios del distrito y territorios federales, conforme a la ley que hemos citado, se extendió a toda la República, pues en los estados de la Unión el fenómeno de la dependencia y minimización municipal se extendía con las mismas características, de ahí que no sea exagerada la sentencia de Jorge Carpizo al afirmar que "durante el porfirismo, el municipio realmente desapareció, quedando ahogado por los jefes políticos, los prefectos y los subprefectos".(33)

En buena medida, el contenido de los artículos 60 y 61 de la precitada Ley de Organización Municipal de 1903 relativa al Distrito Federal, fue ejemplo que cundió en todo el país y que se reprodujo en legislaciones municipales secundarias. Dichos preceptos señalaban que "los prefectos serán la primera autoridad política local en la jurisdicción de sus respectivas municipalidades" y que serían "los jefes de todos los servicios en las mismas municipalidades".

Panegiristas de la época intentaron en su tiempo, sin embargo, la defensa de la oprobiosa situación municipal. Conviene destacar dos juicios que por sí mismos se explican. En su libro de derecho constitucional publicado en 1875, afirmaba el publicista Ramón Rodríguez que "el poder municipal considerado por muchos como una importante garantía de libertades públicas, no es, a mi juicio, supuesta nuestra actual organización política, sino una reliquia tan venerable como inútil".(34)

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

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

#### 14.- 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 escapieron -en San Luis Missouri- al

"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 15 demandaba la "organización de los municipios que han sido suprimidos, y robustecimiento del poder municipal".(36)

A mediados del año de 1909 Madero formó, conjuntamente con los hermanos 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", advirtiendo como objetivos de la misma "...salvar a la República de las garras del absolutismo, devolver a los estados su soberanía, a lo municipios su libertad, a los ciudadanos su prerrogativa, a la nación su grandeza".(37)

En 1910, en la Convención Nacional Independiente, producto de la coalición de los partidos 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".(38)

Al aceptar el ofrecimiento de la candidatura a la presidencia Madero explicó en un discurso de 19 puntos sus principales propósitos políticos, dentro de los cuales el séptimo se refería al municipio, al afirmar que "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".(39)

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

El Plan de San Luis Potosí es un documento conciso de 11 puntos,

mediante el cual se desconoce el gobierno del general Díaz, se declaran nulas las elecciones celebradas en junio y julio de ese año, se determina que Madero asuma la presidencia provisional de la República y convoca para que los ciudadanos tomen las armas el 20 de noviembre siguiente para arrojar del poder a las autoridades que entonces lo detentaban.

El punto 40. 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 señalaba el Plan de San Luis 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". (40)

El llamamiento del Plan de San Luis Potosí fue atendido y la revolución se desencadenó a fines de 1910, iniciándose con ello un movimiento revolucionario plebiscitario 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.

#### 15.- EL MUNICIPIO LIBRE

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 en los principios.

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

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

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

Entre otros de los documentos referidos destacan por su 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...".(42)

Esta ley de libertades municipales declaraba "emancipados de toda tutela gubernativa (a) los municipios de la República, tanto en lo administrativo interior como en lo que concierne al ramo económico o hacendario" (artículo 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 tenga el carácter de

domiciliados". (43)

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

La segunda de las leyes antes citadas se refiere a la organización de los ayuntamientos del estado de Morelos; se trata de un ordenamiento de 43 preceptos 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" (artículos 30.); a los ayudantes municipales, a las obligaciones de los ayuntamientos, las cuales se separan por ramos (gobernanación, instrucción pública, seguridad, comercio y abastos, rastros, policía, ornato y obras públicas, cárceles, fomento, festividades cívicas, diversiones públicas, fiel contraste y registro y cotejo de fierros); a las facultades de los ayuntamientos; a las atribuciones del Presidente Municipal; a las atribuciones de los regidores, de los síndicos y de los ayudantes municipales; reguló además, las comisiones municipales e, incluso, lo relativo a las renunciaciones de las autoridades municipales.

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

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

Precisamente como consecuencia de este compromiso adquirido por Carranza, unos cuantos días después, el 12 de diciembre de 1914, introdujo "adiciones al Plan de Guadalupe", que le confirió amplias facultades para expedir la legislación necesaria a fin de cumplir sus ofrecimientos normativos. Con motivo de la 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 territorios federales. (45)

Unos días más tarde, el 26 de diciembre de 1914, Carranza expidió el decreto con el que se reformaba el artículo 109 constitucional, quedando de la siguiente manera: "Los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el municipio libre, administrado por ayuntamientos de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre ésta y el gobierno del estado". (46) La redacción de la reforma carrancista equivale a la cabeza del artículo 115 constitucional que meses más tarde aprobaría el Constituyente de Querétaro.

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

Conviene recordar que el decreto de reformas al artículo 109 constitucional, así como el resto de leyes municipales expedidas por Carranza -al igual que otros ordenamientos preconstitucionales como la Ley Agraria del 6 de enero de 1915- fueron producto del ejercicio de facultades extraordinarias con que fue investido el primer jefe por las adiciones al Plan de Guadalupe, las cuales también señalaban que "...las ratifique, enmiende o complemente y para que eleve a precepto constitucional a aquéllas que deben tener dicho carácter...". (48)

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

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

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

#### 16.- CONGRESO DE QUERETARO 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, substraéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores..."(51)

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

ayuntamiento de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el gobierno del estado".

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

Sin embargo, aun cuando el artículo 115 del proyecto contenía el ansiado postulado de libertad municipal, había otras disposiciones en el proyecto de Carranza que se referían al municipio. En efecto, el artículo 31, por ejemplo, contenía dos obligaciones de los mexicanos vinculadas a los municipios, la primera relativa a la obligación de "concurrir en los días y horas designadas por el ayuntamiento a recibir 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 subsiste", y la segunda correspondiente a la fracción V que establecía la obligación de "desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida". La primera de las obligaciones corresponde, casi literalmente, al artículo 36, fracción I, de la Constitución de 1857; la segunda carece de antecedentes.

Finalmente, el artículo 70, del proyecto en su fracción VI regulaba la existencia de los municipios en el Distrito Federal y en los territorios, dividiéndolos 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 período 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 sinequanon de vida, y su independencia, condición de su eficiencia". (52)

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

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

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

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

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

Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes de un 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, este 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 si había sido contemplado por Carranza, incluso en redacción muy similar.

La disposición del dictamen de la comisión, relativo al municipio, se llevó a cabo en tres sesiones ordinarias del congreso constituyente. Las dos primeras se efectuaron el día 24 de enero de 1917 y la tercera el 29 del propio año. A dichas sesiones correspondieron los numerales 59, 60 y 66 en el orden de las sesiones ordinarias del congreso constituyente. Cabe destacar que la fracción II, que fue la parte más discutida del dictamen, requirió de discusiones adicionales en la sesión permanente celebrada los días 29, 30 y 31 de enero, con la cual el congreso de Querétaro cerró sus sesiones.

El debate central de la asamblea constituyente se centró en la fracción II del proyecto de asamblea que se refería a la libertad hacendaria. Ni la cabeza del artículo ni la fracción I despertaron mayor interés de la asamblea, que manifestó su aceptación por parte conducente del proyecto; lo mismo sucedió por cuanto a los dos últimos párrafos de la fracción II, relativos al municipio, aun cuando si hubo algunas intervenciones, sobre todo en lo relativo a la personalidad jurídica municipal, no obstante lo cual 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..."(54)

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

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

Con respecto a la intervención que el dictamen 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 deslucarse 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 resolviera la Suprema Corte de Justicia..."(57)

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

La discusión continuó en esta sesión sin que se lograra el consenso de la asamblea. Ante la imposibilidad de acuerdo sobre los términos de la fracción II por la multiplicidad de propuestas, la secretaria 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 mayoría.(59). Así había sido aprobado el proyecto de la 2a. comisión casi en los términos de su dictamen: restaba solamente lo relativo a la fracción II.

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

Tras la negativa de aprobación de la fracción II del artículo 115 contenido en el dictamen de la 2a. comisión, se volvió a revisar 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 fracción II, proponiendo el texto que finalmente fue aprobado por el constituyente y que permaneció intacto hasta las reformas acaecidas en el año 1982, que decía:

"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.

## **CAPITULO TERCERO**

### **EL MUNICIPIO ACTUAL**

## 1. LA REFORMA MUNICIPAL Y EL FEDERALISMO

El ideal municipal fue retomado por el Congreso Constituyente de 1917; Heriberto Jara, Rafael Martínez, Fernando Lizardi e Hilario Medina contribuyeron fervorosamente para estatuir como garantía constitucional la autonomía hacendaria del municipio.

Así, la naturaleza social del municipio como célula fundamental en la vida política, económica y social de la nación fue determinante para que la Revolución mexicana lo reconociera como la primera y más importante de las instituciones democráticas; es una de las más grandes conquistas del constituyente de Querétaro.

Sin embargo, a partir del triunfo de la Revolución de 1910, la actividad económica de México se distinguió por una evolución desigual de las distintas entidades que conforman la Federación; aún más, en ocasiones, dentro de una misma entidad federativa se registran severas inequidades entre los municipios que la conforman. Este desequilibrio regional ha sido el resultado de una tendencia centralizadora de la actividad económica.

El abandono y el atraso de algunos municipios, particularmente rurales, incrementado por la inercia centralizadora, provocó que se registraran en diversas regiones del país condiciones deficientes en materia de educación, salud, nutrición y vivienda, y que muchos de los servicios públicos municipales presentaran situaciones inaceptables.

La consecuente centralización de la toma de decisiones en los niveles superiores de gobierno propició, además, una insuficiente expresión y escasa participación de las fuerzas sociales de la localidad en las decisiones de gobierno y en los proyectos de desarrollo municipal.

Por su parte, la centralización de los recursos financieros generó, por mucho tiempo, severos problemas administrativos en la organización municipal. La carencia de recursos propios y la irregularidad de las participaciones federales y estatales destinadas a las obras públicas municipales, impidió, durante muchos años, una eficiente dotación de servicios públicos municipales.

Largo ha sido el camino en la jornada de la nación por consolidar un municipio libre, autónomo y plural, sustento institucional de la República y base para lograr una sociedad más participativa con plena democracia en la libertad y en la justicia. México nace con profunda vocación municipalista; toda su historia transcurre a través del fortalecimiento, el avance o, en ocasiones, el lamentable retroceso del municipio.

Frente a las tendencias centradoras que han impedido al municipio asumir su cabal responsabilidad social, la Reforma Municipal emprendida por el Presidente Miguel de la Madrid y aprobada por el Congreso de la Unión en 1982, es la expresión de un esfuerzo social para revertir la acción centralizadora, con el propósito fundamental de fortalecer nuestro sistema federal.

Así, el fortalecimiento municipal es una cuestión del más elevado interés nacional, habida cuenta de que devolver a cada comunidad la posibilidad real de tomar las decisiones que le correspondan, en el marco de las leyes de la República, contribuye a vigorizar la vida democrática y a descentralizar la vida nacional. Esta vigorización está concebida como un proceso para mejorar las condiciones de vida de los municipios; pero —además es un instrumento para impulsar un desarrollo regional más equilibrado. El éxito en la planeación del desarrollo nacional está subordinado a los resultados positivos de la planeación en las entidades federativas y ésta, a su vez, encuentra su apoyo en los resultados de la planeación municipal.

Las reformas aprobadas por el Congreso de la Unión para modificar el artículo 115 constitucional, contribuyeron a consagrar un principio de seguridad jurídica para hacer más efectiva la autonomía política y administrativa de los municipios, sin alterar la esencia del pacto federal.

Efectivamente, la reforma municipal sirve, fundamentalmente, al robustecimiento político y jurídico de los municipios y a la restructuración de su economía. Así, la participación efectiva de la comunidad en la administración de sus recursos, convierte en una realidad tangible el postulado del municipio libre que enarbolaron los constituyentes de 1917. Por ello se reconoció como la reforma económica y política de mayor trascendencia en el México de nuestros días.

Esta doctrina municipal constituye la base de la filosofía federalista; la fortaleza del pacto federal radica en la disposición de las comunidades para transformar sus particularidades en elementos de cohesión, de organización y de unidad social. Por ello el municipio libre constituye el pilar fundamental de nuestro federalismo.

Federalismo y municipalismo reafirman la voluntad de autodeterminación del pueblo mexicano. La fortaleza de la República radica en el vigor de las entidades federativas. A su vez, el fortalecimiento de los estados demandan un impulso vigoroso del régimen municipal.

El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados

sancionaron, en su proceso de actuación como constituyente permanente, las reformas al artículo 115 de la Constitución General de la República, que recogen la esencia municipalista del pueblo de México y, recreando las deliberaciones del Congreso Constituyente de 1916-1917, procuran consolidarlo al otorgarle no sólo el manejo libre de su hacienda, sino, como decía el ilustre Hilario Medina, la hacienda misma.

Con esta reforma propuesta por el Presidente Miguel de la Madrid, se creó el marco para proteger la autonomía económica de la comunidad municipal, que es un supuesto de la libertad política que satisfaga los reclamos de participación de las minorías en la totalidad de los municipios del país.

El Senado de la República, la Cámara de Diputados y las legislaturas de los estados, como constituyente permanente, dictaron la norma de acatamiento universal; en la colaboración federalista los congresos estatales la han regulado expidiendo la legislación local correspondiente.

El Pacto federal y municipio libre llegaron a ser en México la expresión de libertad y de vida democrática. Desde 1824 el pueblo de México se decidió por la forma federal de gobierno. En 1857, su convicción federalista; la Revolución mexicana agregó la autonomía municipal. Así, la Federación, estado y municipio constituyen los modelos institucionales que reafirman cotidianamente la vocación democrática del pueblo mexicano.

El municipio libre es la base de la soberanía federal; el fortalecimiento municipal engrandece a la Federación porque responde a ideales, recursos y esfuerzos. El fortalecimiento municipal engrandece a México porque afirma la convicción nacionalista al ensanchar la unidad de nuestra pluralidad en torno al proyecto como nación independiente y soberana.

El municipio libre dispone de un sólido marco legal que lo afirma como promotor básico del desarrollo nacional. Así, la democratización política y económica del municipio mexicano constituye significativamente a la reordenación económica y al cambio estructural que demanda el futuro de la nación. Esta democratización municipal reafirma la causa común de soberanía y con la autodeterminación.

### 3.2 LA MODERNIZACIÓN DEL MUNICIPIO

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 del poder político de nuestro país.

En este período de 65 años se refiere -que median entre 1917, en que fue expedida la constitución e incorporado al 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 1976, las relativas a las atribuciones del ayuntamiento para participar en la regulación del desarrollo urbano en su ámbito de competencia, mediante la expedición de disposiciones administrativas y en 1977, las correspondientes a la incorporación del principio de representación proporcional en la integración de los ayuntamientos, de municipios de 300 mil o más habitantes en el 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 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 FEDERACION

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 nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el 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 entren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las legislaturas designarán, entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los periodos respectivos.

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

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

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

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

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

- b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.
- c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

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

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

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

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, 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 artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias;

IX. Derogada;

X. Derogada.

## **CAPITULO CUARTO**

### **LA PROBLEMÁTICA DEL MUNICIPIO EN MEXICO**

El tema que enseguida voy a tratar, es la problemática del Municipio en México. Para lo cual hago referencia que a raíz de las reformas constitucionales de febrero de 1983 uno de los temas que ha interesado a políticos, funcionarios, académicos, profesionales y en general a toda la sociedad mexicana es el relativo al municipio. Este interés no sólo versa en recuperar la idea original del municipio como enclave de democracia y desarrollo social, es también la posibilidad de actualizar su eficiencia como factor de progreso y fortalecerlo como elemento básico de descentralización de la vida nacional.

Las reformas hechas al artículo 115 Constitucional, particularmente los aspectos que se involucran en la capacidad municipal para la gestión administrativa, están concebidos dentro de un proceso decidido y profundo, aunque gradual, ordenado y eficaz"-(61) deben de tenerse presentes en la implantación de medidas en las realidades sociológicas, económicas, y en los grados de desarrollo de los municipios, así como en los contrastes entre los municipios urbanos e industrializados que cuentan con recursos y capacidad administrativa; y las comunidades municipales marginadas en el ejercicio de su autonomía gubernamental, económicamente y carentes de toda capacidad administrativa. Estos aspectos considerados no deben de concebirse como un dejar al municipio, el gobierno directo de la comunidad básica, sino de una aplicación flexible, racional y temporal de redistribución de competencias, así como la devolución o entrega de las atribuciones relacionadas con la función municipal; para no fortalecerlo súbita y desmesuradamente de una carga que lo lesione y perjudique. En tales circunstancias lo mismo cabe decirse de los aspectos económicos contemplados en el referido texto constitucional, puesto que el mismo pretende revitalizar las ideas que afloraron en el constituyente de 1917 en el sentido de que, "no se concibe la libertad política y restringimos hasta lo último la libertad económica, porque entonces la primera no podrá ser efectiva y quedará simplemente consignada en nuestra carta magna como un bello capítulo y no se llevará a la práctica..."-(62)

Estos aspectos junto con la voluntad política deben siempre inclinarse por encontrar en su sentido, un propósito inmanente de allegarle de beneficios económicos y financieros al municipio, ya sea através de fuentes directas de tributación o bien através de los servicios asignados para prestarlos directa o en concordancia con el Estado.

Para cabar comprensión y eficacia de la política municipal se requiere de rompere viejas estructuras y añejos procedimientos, para que su intento no se agote en una fórmula jurídica o un idealismo divorciado de la realidad, sino que ha de allegarse de

una pretensión auténtica de instaurar y mover al poder público y social dentro de una latitud que rescate al municipio de la marginación. Considerando no sólo su actual regulación constitucional, sino también los antecedentes jurídico constitucionales que han venido regulando su vida económica, política y social, así como todo lo hecho y por hacer en materia municipal en íntima conexión con la naturaleza del Estado Mexicano en su desarrollo económico y social. Pero esto no quiere decir, que no se haya concebido e instrumentado un municipio que asuma el esfuerzo de resolver la crisis y generar su propio impulso, para alcanzar grados de democracia integral y de bienestar común.

Para pretender la instauración y movilidad del municipio en el poder público que hemos referido, habrán de cumplirse una diversidad de etapas antes de esperar una transformación positiva en su realidad política, económica y social.

Una de esas etapas es la modernización administrativa del municipio, la que se encuentra involucrada en el pleno cumplimiento del proceso formal de instrumentación del marco de actuación de los municipios, misma que se encuentra regulada en el artículo 115 constitucional; y entre sus fases se encuentra la relativa, que tanto la federación como los estados hayan procedido a reformar y adicionar las leyes federales, constitucionales y leyes locales (63), lo que deberá de cumplirse cabalmente, a bien de que éste cumplimiento sea uno de los pasos a la modernización municipal; por tanto habrá de esperarse que las entidades federativas hayan expedido ya las bases normativas a que han de ajustarse el ejercicio de la facultad reglamentaria de los ayuntamientos; toda vez que esa normatividad representa un dispositivo idóneo para la asunción de las atribuciones y responsabilidades municipales; y en el supuesto que los estados cuenten con una ley o código que regule tal actuación, estos deberán acreditar la existencia de modificaciones pertinentes, habida cuenta que solo algunas facultades son válidas a partir de estatutos legales.

Así quedaría establecido el marco jurídico constitucional indispensable y exclusivo del municipio, esperando que su capacidad de captar iniciativas permitan que los ayuntamientos las traduzcan en normas reglamentarias de conducta y de acción para conciliar en ellas democracia y eficacia socio-administrativa, por que son estas las bases de la actividad reglamentaria municipal que determinan los alcances y la naturaleza de su administración.

Es indudable que son los reglamentos, bandos de policía y buen gobierno, circulares, disposiciones administrativas, prácticas y

procedimientos incorporados a manuales y planes de acción, los que dan el perfil de lo que se considera como modernización municipal; el ejercicio cotidiano de las atribuciones y las relaciones con otras esferas de poder, así como con los ciudadanos, los que dan la medida de su eficacia.

Pero la urgencia de avanzar ágil y solidamente en ésta tarea se hace más patente, a medida que transcurre el tiempo y que los problemas de índole económica y social se agolpan cada vez más, en espera de soluciones, que no pueden darse solamente desde un ámbito.

Entonces los grandes objetivos de la nación, la democracia integral, la independencia y soberanía, los empleos, la educación, la salud, la cultura, el justo equilibrio del reparto de la riqueza, la disminución de brechas dicótomicas entre: el campo y la ciudad, asalariados y patronos, etcétera; solo pueden lograrse si en su búsqueda se incluyen en el que hacer y la función de las entidades municipales. De lo que se colige que la dimensión y características que deben otorgarse en la práctica política administrativa en las tareas municipales deben responder cuando menos a la envergadura de los proósitos nacionales, toda vez que debe existir congruencia entre lo que se propone alcanzar y los medios que se cuentan para ello. En tal caso el municipio es el medio de mayor relieve; cobrando mayor importancia en la actualidad ante la grave condicionante del desarrollo en que se ha convertido la crisis económica que padecemos, las posibilidades de desarrollo autónomo y autosostenido y la aptitud para resolver las urgencias y desequilibrios sociales que se agudizan aceleradamente y que parecen dificultarse cada día más por nuestra incapacidad para cubrir los servicios y cargos de la deuda pública externa y para ajustarnos económicamente, sin enfrentarnos con el desempleo y carestía generalizada.

Por lo que es el momento de hacer de los municipios órganos modernos y eficaces en la prestación de servicios colectivos, aglutinadores, y al mismo tiempo catalizadores de la manifestación política de los habitantes, resolutores efectivos de la problemática que se genera de la convivencia común, factores reales de soporte de las condiciones nacionales, y legítimos representantes del Estado en que descansan las aspiraciones de progreso y bienestar compartidos por la nación.

Sin embargo debe reconocerse que los obstáculos y barreras que se levantan ante ésta concepción municipal son caso de la misma dimensión y peso de sus bondades. No es fácil y de hecho no lo ha sido, que infinidad de funcionarios federales y gobernadores cambien su personal perspectiva y respeto hacia el federalismo y autonomía del municipio, hay una tradición de centralizar para



luego descentralizar que ha propiciado que muchos gobernantes y administradores públicos se hayan resistido a dar ese paso trascendental hasta sus últimas consecuencias aduciendo "razones de Estado" o apelando a pragmatismos interesados, que ha dejado trunco el propósito de fortalecer y revivificar a la piedra angular política y social en la que se apoya el país. Lo que llega a ser comprensible en las esferas del poder político y administrativo, pues tal acción conlleva a la pérdida de fracciones considerables de control, decisión, disposición y operación que forman parte de la práctica deformada del ejercicio del poder público, pero que ha sido precisamente esta la causante del caciquismo y el subdesarrollo político administrativo que se pretende revertir y desterrar.

Ahora bien, no es solamente este el obstáculo al que se enfrenta la estrategia descentralizante; la realidad mexicana evidencia los efectos de una inercia conservadurista que desconfió de la célula básica de la sociedad política como motor de progreso y que distorsiona la idea de autonomía en sus ámbitos locales y regionales; pareciéndoles a muchas autoridades municipales que es más aconsejable la dependencia que reconquista de espacios sociales perdidos, dejando así la entrada a reacciones centralizantes que hacen negatorios los propósitos de la voluntad política nacional.

Esta rutina histórica, aunado a la fuerte dependencia política de la mayoría de las autoridades municipales que aumen por su origen electoral, es uno de los delicados aspectos que presenta el desarrollo municipal, esta actitud explica en casi todos los casos, el fracaso de las opciones de desarrollo político-social autónomo que pueden experimentar las comunas respecto de los gobiernos estatales y sus titulares; aunque no siempre y en todos los lugares es así, pero aún, en los ejemplos de voluntad política estatal, apoyo y acuerdos mutuos, es evidente la sujeción del quehacer municipal hacia los ejecutivos locales en su óptica personal, que determina lo que sí y lo que no debe realizarse.

Así pues, solamente se puede hablar de reestructuración administrativa en sentido estricto, con la expedición de bases normativas para la expedición de reglamentos y circulares municipales, dejando a salvo las diferencias variadas de los distintos municipios; cuando los reglamentos, manuales y circulares, etcétera, de cada uno de los municipios reflejan la realidad imperante en ellos y se constituyen en instrumentos de apoyo y no en entelequias y sofisticaciones incumplibles e incompatibles con la capacidad y aptitud económica política, social y cultural de los habitantes; cuando en sus prácticas y procedimientos internos, en relaciones administrativas y de poder

con otros niveles de gobierno, y en el trato cotidiano con los ciudadanos, y se han plasmado los principios y móviles que se han reservado a los municipios para su eficacia técnica, administrativa, política y social, es reiterando la instauración y movilidad moderna del municipio.

Pero hay que tener cuidado con esta modernidad, para no privilegiar a la eficiencia administrativa olvidando los resultados efectivos en bien de la ciudadanía; hay que procurar que se reasuman en práctica las atribuciones concedidas y las funciones asignadas. El proceso de instauración del municipio como dinamo democratizador y descentralizante tiene que ver con la racionalidad, pero esta no debe colocarse ni aparte ni encima de los propósitos, lo más importante es la eficacia pero no cualquier tipo de eficacia, sino la eficacia social, la que impacta directa y positivamente a la sociedad, coadyuvando a resolver su problemática desde su cotidianidad hasta lo que impide su transformación, en factor y agente de cambio económico y social.

Así los imperativos, la urgencia y los obstáculos de la reestructuración municipal planteados; tendrán que buscar los medios para su realización, sin olvidar que nos enfrentamos a una infinita gama de realidades, posibilidades y peculiaridades, constituidas en 2,378 municipios que cubren el territorio nacional, sin pretender la adopción de un "modelo nacional" toda vez que esta fórmula estaría destinada al fracaso por carecer de una concordancia con la realidad, ya que se debe abocar a las peculiaridades de cada caso.

Ahora bien, cabe señalarse, que la cuestión municipal debe enmarcarse no solamente dentro del contexto de lo nacional, sino que debe enmarcarse también dentro de lo que está ocurriendo en el orden internacional, lo que resulta obvio, pero que, sin embargo, tendemos con frecuencia a olvidar; que lo internacional tiene que ver a veces de manera determinante en nuestra realidad. Este olvido se debe tal vez, a que nuestra realidad inmediata y especialmente la realidad de quienes están en la administración municipal absorbe nuestra intención. En momentos, puede ser tan presionante esta realidad inmediata que borra, por así decir, lo que está ocurriendo en el orden internacional y que directamente esta afectando al municipio aunque no se vea de manera tan obvia como lo que está ocurriendo en la realidad inmediata.

De las causas externas que están afectando al municipio en nuestro país se tienen:

La primera causa externa evidente que existe, y que afecta al municipio, es la crisis mundial que ya lleva más de quince años

sin que se le vea salida próxima; han sido muchas las predicciones de organismos internacionales, economistas que se dedican a estudiar lo que está ocurriendo en el mundo y hacer pronósticos, de institutos de investigación internacionales los que han manifestado que no se vislumbran salidas a la crisis mundial.

Las tendencias, en el orden mundial tienden hacia un mayor desempleo en todo el mundo, no solamente en las regiones pobres o subdesarrolladas sino también en los propios países ricos e industrializados; circunstancia que no se le ve todavía terminación y prospectivas, sus previsiones son que el desarrollo de la tecnología moderna que es muy amplia, aunque gran parte de esta, genera un mayor desempleo mundial. Esta primera cuestión que se plantea es importante tenerla presente.

Una segunda causa, es la existencia de una especie de círculo vicioso financiero en el mundo, que se ha palpado por la propia experiencia sufrida en México y que no es más que una extrema concentración de la riqueza mundial, de recursos en centros altamente desarrollados e industrializados, y por otro lado, un empobrecimiento en toda la periferia rural o subdesarrollada que se llama Tercer Mundo.

Esta crisis de centralización, a nivel mundial, ha hecho que la brecha entre los países subdesarrollados se haya ampliado de manera excesiva y esa brecha ha originado, también, un flujo de recursos sobre todo en el orden monetario, que va desde las zonas menos desarrolladas del mundo hacia las zonas más desarrolladas. Ello se ha traducido bajo la forma del endeudamiento masivo y generalizado de todo el Tercer Mundo, respecto a los países altamente industrializados. Ese endeudamiento, que no solamente padece México sino todo el mundo subdesarrollado respecto al primer mundo, al mundo desarrollado, no es más que la expresión de que el flujo de recursos de la riqueza, que va de las zonas subdesarrolladas hasta las zonas altamente industrializadas, se ha acelerado en los últimos años; es decir que la concentración, la centralización a nivel mundial se aceleró, no alcanzando los recursos generados por nuestros países, para soportar esa carga, sino que recurrió al endeudamiento para hacer una especie de flujo pagadero a futuro con la riqueza de nuestras naciones. Esta es en términos generales, la problemática mundial que afecta directamente a los municipios, porque en la medida en que esta situación de endeudamiento continúa y se perpetúa, los municipios también estarán endeudados y resistiendo la falta de recursos financieros.

Otro punto importante, a nivel internacional, que afecta al municipio y especialmente al municipio rural en México, —es decir el 90 por ciento de los municipios del país—, es el tipo de

división internacional del trabajo que se generó hacia 1950 haciendo crisis hacia 1965. ¿Por qué el municipio rural mexicano ha tenido una declinación, una tendencia hacia el deterioro, en las últimas dos décadas? si se observa la tendencia de la producción agrícola y especialmente si pensamos en la producción del habitante, se ve que más o menos también desde 1920 hay una tendencia creciente, pero que a partir de 1965 la tendencia se vuelve hacia abajo, a la disminución de la producción agrícola por habitante.

Más de veinte años lleva el deterioro agrícola ya en forma intensiva y se manifiesta, por ejemplo, en que cada día es mayor el volumen de la importación de alimentos. Eso significa que todo el medio rural que vive de la agricultura, que genera sus ingresos en ella, ha ido también en deterioro. Es decir, la problemática del municipio rural se muestra en gran parte, en el deterioro de la agricultura en nuestro país; un deterioro de la agricultura del cual tampoco hay forma de salir. Hay que preguntarse entonces qué es lo que originó esta tendencia declinante de la agricultura, después de que la agricultura de los 30 a los 60-65, había tenido un crecimiento más o menos acelerado, a que se debe que la agricultura en México sufra un grave, deterioro constante que no se puede detener y que, en gran parte es el origen del deterioro del municipio rural, para ello es necesario remontarnos en breve a lo que ocurrió al terminar la Segunda Guerra Mundial.

Al término de la Segunda Guerra Mundial, Europa y Japón estaban destruidos en sus plantas industriales, mientras que Estados Unidos conservaba su planta industrial intacta. Y en ese momento Estados Unidos se convierte en una potencia hegemónica, estableciendo un sistema para ayudar a Europa y a Japón a reconstruir sus economías y sus plantas industriales, ya que podía emitir un billete -dólar- presentarse a Europa y con ese dólar Europa comprar bienes a Estados Unidos. Así se generó un flujo monetario que se convirtió en el sistema monetario actual y también un flujo de mercancías que alimentaba la reconstrucción europea y japonesa, pero estos reconstruyeron sus plantas industriales con tecnología moderna, con la más novedosa maquinaria en esa época, teniendo una alta productividad y producción; en cambio Estados Unidos debía esperar a que su planta industrial, y tecnología cumpliera económicamente con su período de obsolescencia, para que fuera rentable para luego sustituirla por una nueva. Lo que ocurrió es que la productividad era demasiado baja en comparación con la europea y japonesa. Después de 10 años Europa y Japón ya tenían totalmente reconstruidas sus economías y sus plantas industriales con alta tecnología, productividad, y alta producción, creando una fuerte competencia para los Estados Unidos por lo que este se vio

obligado a tomar medidas para compensar su pérdida de productividad que se basaba fundamentalmente en la industria automotriz y en la de aparatos electrodomésticos. Avescinandose entonces, una crisis mundial sumamente grave al no encontrarse salidas y nuevos mercados; dando como resultado dos fenómenos simultáneos a nivel mundial: por un lado, un agotamiento del modelo económico basado en la industria automotriz y en la de aparatos electrodomésticos, y por otra parte una pérdida de competitividad entre los Estados Unidos frente a Europa y Japón, y que resultaba necesario compensar. Afectando profundamente al mundo subdesarrollado en sus regiones rurales, si Estados Unidos no podía aumentar la productividad por la vía tecnológica tan rápidamente como quería, si podría aumentarla disminuyendo el costo de la fuerza de trabajo reduciendo el costo de los alimentos, ya que éste último constituye una de las porciones importantes del costo de la fuerza de trabajo, especialmente a los trabajadores de las ciudades industriales.

Iniciando así estados Unidos una revolución en su agricultura hacia los años 50s, alcanzando su esplendor en los años 60s. Con ese potencial tecnológico y científico de los Estados Unidos en muy poco tiempo, pudo no solamente ser autosuficiente en alimentos, sino producir masivamente para exportar, al grado que hoy representa las dos terceras partes de las exportaciones mundiales que abastecen al Tercer Mundo y a ciertos países del este.

Esa revolución agrícola que después fué seguida por varios países como Canadá, Alemania, Francia, Holanda, etcétera. No fué retomada por nuestro país, ya que la agricultura mexicana, que de alguna manera exportaba alimentos, a Estados Unidos perdió ese mercado, pero México ya había perdido sus propios mercados porque los alimentos producidos en Estados Unidos resultaban ser más baratos que los producidos en México. Entonces por la vía del mercado, la agricultura mexicana comenzó a ser desplazada de su propio mercado nacional, iniciándose esta declinación de la agricultura que aún persiste, sin verse salida a tan creciente deterioro. Aún cuando actualmente deben de considerarse las medidas tomadas por los legisladores, por lo que respecta a este factor, y que sus efectos podrán ser valuados pasado algún tiempo y determinar el cambio benéfico y dirigido a los municipios.

Continuando con nuestro análisis, tenemos que la Federación otorga al municipio ingresos los cuales han ido disminuyendo. Así, en el régimen del presidente Calles, de los ingresos federales el 8 por ciento fueron asignados a los municipios; en el de Cárdenas bajaron al 6 por ciento; en el de Avila Camacho al 4 por ciento; en el de Alemán, Ruiz Cortines y López Mateos al 3 por ciento en el Díaz Ordaz y Echeverría al 1.6 por ciento, en el

de López Portillo la situación del municipio se agravó a tal grado que hubo una especie de toma de conciencia y se implantaron una serie de medidas para revertir esta tendencia y se elevó un poco el ingreso federal hacia los municipios; pero luego, sobrevino la brutal crisis económica que volvió a deprimir de manera tajante y radical los ingresos de los municipios provenientes del Gobierno Federal.

Aún cuando -como ya se indicó anteriormente- por decreto presidencial en el año de 1983 se reformó el artículo 115 de la Constitución Política Federal, con la finalidad de reestructurar las actividades inherentes al Municipio en sus diversas entidades estatales, hasta el momento se desconoce si ha sido un logro positivo debido a que la evaluación que en estos momentos se hace para determinar sus alcances, todavía no se concluye y por lo mismo no se puede determinar si se han alcanzado los objetivos propuestos por la Legislación. Y por tanto los ingresos que la Federación otorgó y ha asignado al Municipio en régimen de Miguel de la Madrid y en lo que va del de Carlos Salinas fluctúa entre .5 a 2.5 por ciento.

Al mismo tiempo, hubo una explosión demográfica que quintuplicó prácticamente a la población entre 1900 y 1980. Además el porcentaje de ingresos que la Federación reparte entre los municipios, se concentra en unos cuantos municipios. El deterioro en el mundo rural originó una migración muy intensa del campo hacia las ciudades, de tal manera que el 30 por ciento de la población reside en tres grandes ciudades, generando no solamente un abandono de las regiones rurales, lo cual causa problemas porque inmoviliza los recursos naturales potenciales de las regiones, creando también así problemas en las ciudades.

Actualmente el 90 por ciento de los municipios es rural y abarcan el 32 por ciento de la población. El 6 por ciento es de transición entre lo rural y lo urbano y abarcan el 9 por ciento de la población y solo el 4 por ciento de los municipios es urbano, abarcando el 45 por ciento de la población. O sea, la problemática del municipio puede sintetizarse en términos amplios de la opinión, en la centralización; es decir existe una centralización de la actividad de los recursos materiales y financieros y, al mismo tiempo, existe en la periferia un gran abandono, una gran desmovilización e inutilización, así como el desempleo de los recursos humanos y naturales.

La crisis económica mundial y la crisis nacional se entrelazan, de tal manera que hacen que poco a poco se vaya generando en nuestro país, una crisis financiera del estado. Circunstancia que se debe considerar, como ya lo he referido para poderlo

manejar en la administración municipal.

La crisis financiera viene a ser, justamente el proceso de centralización, no solamente de la población en las grandes zonas urbanas industriales, sino de la riqueza, esa brecha entre los pobres y los ricos que se ha ido incrementando, este abandono e inmovilización de la periferia que hace que en las zonas rurales, haya poca producción, poca productividad y, por lo tanto, son pocos los ingresos, lo que se traduce paulatinamente en un deterioro del poder de compra de las mayorías y un deterioro de los niveles de vida, que el Estado tiene que compensar, y lo hace a través de los subsidios. Así el Estado gasta cada día más dinero para compensar este desequilibrio provocado por la centralización de la actividad y del orden público. Aunque hay una polémica acerca de que cuanto asciende la intervención del Estado en la economía, de acuerdo a algunas cifras, el gasto del estado representaba en 1970, el 27 por ciento del producto interno bruto nacional; para 1980, ocurre una serie de fenómenos: la "nacionalización" de la banca, del transporte urbano de la Ciudad de México, de las líneas aéreas, etcétera, que, sin duda, incrementaron toda vía más la participación del estado en la economía; actualmente se han reinvertido algunos de estos fenómenos como es la privatización de la banca, de empresas paraestatales, de líneas aéreas, etcétera, que ha producido la disminución de la participación estatal en la economía. Pero este gasto del estado, para compensar el deterioro de la economía, en especial a las zonas de las periferias, se va haciendo cada vez mayor y a más velocidad.

Los recursos del estado no alcanzan para compensar ese deterioro provocado por la centralización. Se exporta petróleo para obtener más recursos. El estado elevó el encaje legal, que es la parte de los depósitos bancarios que el estado guarda para financiar su gasto, entra una rivalidad con la banca privada por los ahorros del público, pide prestado y se sobregira, emite demasiada moneda, acelera la inflación y la inflación provoca todavía una mayor centralización. Haciendo más pobres a los pobres, más ricos a los ricos y acelera todavía más, el deterioro en la periferia, la concentración y la necesidad del Estado de compensar tal situación a base de más gasto público, provocando un desequilibrio profundo y radical que justamente estamos experimentando.

Este breve panorama, puede ayudar a comprender cuales son las perspectivas en las finanzas públicas municipales, que difícilmente van a poder aumentarse en la proporción que se requiere, si los municipios siguen trabajando bajo los procedimientos tradicionales, porque sencillamente, el Estado se

encuentra en crisis financiera y en una situación de endeudamiento que va a durar muchos años; además, el estado no puede seguir creciendo, porque si sigue creciendo, la economía se encaminará a la destrucción. Por lo tanto, los municipios deben asumir nuevas responsabilidades.

La primera responsabilidad que surge de toda etapa mala, es que el municipio no puede esperar mayor financiamiento por parte del Gobierno Federal. Se ha visto, como ha caído este financiamiento por parte del Gobierno Federal, y cómo, sino hay un verdadero proceso de descentralización, pudiendo caer todavía más en razón de las crisis financieras del Gobierno Federal, que se prolongará por muchos años. Entonces, ¿de dónde los municipios van a sacar los recursos para desarrollar sus economías?. Esa es la pregunta más importante que deberán responder los administradores municipales en los próximos años.

Y es que debe entenderse que las administraciones municipales deben transformarse, ya no ser receptores del financiamiento federal, sino creadores de sus propios recursos. Recursos los hay, ahí están los recursos naturales, inmovilizados por todo este proceso centralizador; habiendo recursos humanos que están sumamente desempleados, pero no tienen dinero. Es el momento de comenzar a pensar seriamente en como movilizar esos recursos humanos y naturales sin dinero. Esa es la problemática que se plantea a los administradores municipales.

Entonces, hay que pensar de manera imaginativa, cómo "poderle sacar riqueza a la pobreza, ¿cual es la riqueza de la pobreza, cual es la riqueza de los elementos naturales, de elementos humanos que tiene un país pobre y que puede comenzar a movilizarlos sin tener que pasar por el dinero, sin tener que esperar el financiamiento, entendiendo que el dinero es el resultado de la riqueza y no la condición previa de la riqueza, puesto que si miramos hacia atrás en la historia, el dinero no surgió antes que la riqueza, sino que primero se produjo riqueza y luego esa riqueza adquirió una expresión en los intercambios, que fue el dinero". (64) Ese es el gran reto, el gran desafío municipal.

A este proceso de centralización o de deterioro del campo se le atribuyen generalmente falsas causas: Cuando preguntamos, ¿por qué el campo está tan mal?, muchas veces se nos responde que porque los campesinos son flojos o porque falta agua o porque falta crédito, etcétera. Pero la causa profunda, es que México posee una estructura industrial muy defectuosa, incapaz de absorber a la fuerza de trabajo que es la desplazada de la agricultura a causa de la innovaciones técnicas y de la modernización. Hay que entender que mientras sigamos promoviendo



un aumento de la productividad en el campo, sin corregir la estructura de la industria, ello se traduce en ahorro de fuerza de trabajo, en desplazamiento de campesinos que no van a encontrar empleo en la industria, porque ésta ha sido incapaz de generar el empleo suficiente.

Es necesario y urgente combinar, una política que incremente la producción, capaz de crear condiciones para poder enfrentar el despelo campesino.

Un segundo reto de los administradores municipales es: Como afrontar el problema del desempleo, que se ha traducido en una tendencia creciente hacia la desnutrición, especialmente de lo municipios rurales como lo demuestran los amplios estudios del Instituto Nacional de la Nutrición, lo que se necesita con urgencia, es una estrategia de defensa, de autodefensa, de autosuficiencia alimentaria, de diversificación de las actividades y de la producción para satisfacer las necesidades vitales; tanto al municipio rural como urbano, puesto que el deterioro rural se traduce en migración del campo a la ciudad, la cual crece enormemente, provocando un resultado nefasto en nuestros municipios.

El tercer reto es encontrar los detonantes de un desarrollo relativamente autónomo, que permita al municipio generar sus propios recursos.

Quise hacer solamente un planteamiento de la problemática general y de las causas internacionales y nacionales del deterioro del Municipio en México.

## CONCLUSIONES

- 1.- Si bien la Institución Municipal aparece como una institución única y uniforme para la totalidad de los municipios de la República Mexicana, lo cierto que en la realidad aparece totalmente distinta, hay un abismo de diferencia entre la organización administrativa de un municipio paupérrimo y un poderoso municipio que tiene una gran población y con un presupuesto suficiente para cubrir sus necesidades.
- 2.- El municipio mexicano quedará en un mito de la teoría política, si no cuenta con los recursos económicos suficientes para la gestión de sus servicios públicos mínimos indispensables.
- 3.- La mayoría de los municipios mexicanos carecen de las mínimas condiciones financieras para hacer frente a sus necesidades reales.
- 4.- Por sus condiciones geográficas, territoriales, económicas, históricas, de población, etcétera, cada municipio en México tendrá a resolver sus particulares problemas desde su óptica y de sus necesidades concretas.
- 5.- Lo ideal para la problemática del municipio en México consistirá en lograr formulas políticas de equilibrio de poder que permitan el paulatino y constante fortalecimiento político y económico de los mismos y a veces el equilibrio político, históricamente se ha logrado con la formulación de una "Ley".
- 6.- Una imperiosa necesidad de que los municipios en México cuenten con Organos representativos de autogobierno local por la carencia existente de autonomía financiera y de manifestación democrática.
- 7.- Los problemas de la suficiencia económica y de la vida democrática de los municipios mexicanos son cuestiones fundamentales de un fiel y estricto cumplimiento del artículo 115 Constitucional 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, toda vez que cuentan de personalidad jurídica estando subordinados políticamente.

- 8.- En el orden mundial se tiende a un mayor desempleo en todo el mundo, no solamente en las regiones subdesarrolladas, circunstancia que aún no tiene salida ni prospectivas, y que afecta de manera directa al municipio en México.
- 9.- El crecimiento económico de México en las últimas décadas ha generado desequilibrios estructurales reflejados en la inadecuada distribución de la población en el territorio nacional y en el incremento del fenómeno de migración de la población hacia ciertas regiones del territorio nacional, en particular hacia la zona metropolitana de la ciudad de México, por falta de expectativas de educación, por el deterioro agrario y empleo en sus lugares de origen, - así como una desigual distribución de los beneficios derivados del desarrollo nacional.
- 10.- La actividad industrial es uno de los sectores estratégicos para promover, consolidar y asegurar el desarrollo integral del país siendo preciso encausar la ubicación de la industria así como su crecimiento, de tal forma que se garantice su articulación con otras actividades económicas y con el desembolvimiento armónico y equilibrado de todas las regiones del territorio mexicano, y en beneficio del Municipio.

## I N D I C E

INTRODUCCION.....	1
<b>CAPITULO PRIMERO</b> <b>GENEALOGIA MUNICIPAL</b>	
1.- Inicios Municipales.....	4
2.- El Imperio Romano .....	5
3.- Edad Media .....	7
4.- Comunidad Local .....	8
5.- La democracia .....	9
6.- El Municipio Mexicano .....	10
<b>CAPITULO SEGUNDO</b> <b>ESTUDIO DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL</b>	
1.- Constitución de Cádiz 1812 .....	15
2.- Pensamiento Constitucional de Rayón.....	17
3.- Constitución de Morelos .....	17
4.- Reglamento del Imperio Mexicano .....	18
5.- Plan Constitucional de la Nación Mexicana .....	19
6.- Constitución de 1824 .....	19
7.- Bases Fundamentales de 1835 .....	20
8.- Centralismo de 1836 .....	20
9.- Reformas de 1840 y Bases Fundamentales de 1843 .....	21
10.- Estatuto Orgánico Provisional de 1846 .....	23
11.- Constitución de 1857 .....	24
12.- Segundo Imperio .....	27
13.- Epoca Porfirista .....	29

14.- Movimiento Social de 1910 .....	31
15.- El Municipio Libre .....	33
16.- Congreso de Querétaro de 1917 .....	37

**CAPITULO TERCERO  
EL MUNICIPIO ACTUAL**

1.- La Reforma Municipal y el Federalismo .....	44
2.- La Modernización del Municipio .....	46

**CAPITULO CUARTO  
LA PROBLEMÁTICA DEL MUNICIPIO MEXICANO**

1.- Problemática Municipal.....	51
CONCLUSIONES .....	64
INDICE .....	66
CITAS BIBLIOGRAFICAS .....	68

### CITAS BIBLIOGRAFICAS

- ( 1 ) Faya Viesca Jacinto; "Visión Histórica del Municipio como Institución Política, Gaceta Mexicana de Administración Política Estatal y Municipal No. 4, Ed. I.N.A.P., México 1981, p.30.
- ( 2 ) Ocho Campos Moisés, Evolución del Municipio Mexicano, - Fortalecimiento, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal Nos. 16, 17, Ed. I.N.A.P, México 1984-1985, p. 23.
- ( 3 ) Idem. p. 25.
- ( 4 ) Tena Ramirez Felipe; Leyes Fundamentales de México, Ed. Porrúa, S.A., México 1976, p. 59.
- ( 5 ) González Ma. del Refugio; Debates sobre el Régimen del Municipio en México en el Siglo XIX, En Rufz Massieu José Francisco y Valadéz, Diego Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, S.A. México 1983, p. 201.
- ( 6 ) Idem.
- ( 7 ) Idem. p. 204.
- ( 8 ) Organos originales creados por esta Constitución, que eran a la vez órganos legislativos y administrativos y que han sido tomados como referencia para señalarlos como antecedentes del régimen Federal Mexicano, Véase al respecto; Benson, Nettie Lee, "La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano", 2a. edición, Cámara de Diputados, LI Legislatura, 1980.
- ( 9 ) Burgoa Orihuela Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, S.A. México 1984, p. 881.
- (10) Tena Ramirez Felipe; op. cit., p. 23.
- (11) De la Torre Villar Ernesto; La Constitución de Apatzingán y los Creadores del Estado Mexicano, Ed. U.N.A.M., México 1978, p. 38.
- (12) Burgoa Orihuela, Ignacio; op. cit., p. 882.
- (13) Tena Ramirez Felipe; op. cit., p. 155.
- (14) González Ma. del Refugio; op. cit., p. 205.

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

- (15) Burgoa Orihuela Ignacio: op cit., p. 882.
- (16) González Ma. del Refugio; op. cit., p. 208.
- (17) Este importante documento puede consultarse en Partido Revolucionario Institucional, "Documentos Básicos de la Reforma, 1854-1875" Tomo 1, 2da. edición mayo 1982, p.p. 246-250.
- (18) González 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 de 1856, puede encontrarse en Gutiérrez Salazar, Sergio Elias y Solís Acero Felipe, "Gobierno y Administración del Distrito Federal en México" Ediciones I.N.A.P., México, 1985.
- (21) Faya Viesca Jacinto; "Antecedentes y Actual Estructura del Municipio Mexicano", en Gaceta Mexicana de Administración Pública y Municipal, número 8-9. Ed. I.N.A.P. México 1985, 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. 1 Ed. Porrúa, S.A., México, 1976, p. 565.
- (27) Martínez Gamboas Gustavo; La Administración Estatal y Municipal de México, Ed. I.N.A.P.-CONACYT, México 1985, p. 127.
- (28) Secretaría de la Presidencia, "México a través de los - informes Presidenciales, la Ciudad de México", Tomo 16 Vol. 1, México 1976, p.p. 473-403.
- (29) Idem. p.p. 494-503.

- (30) Tena Ramírez Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, op. cit., p. 155.
- (31) Secretaría de la Presidencia, Vol. 11, p. 412.
- (32) Gutiérrez Salazar Sergio Elías y Solís Acero, Felipe, op. cit., p. 69.
- (33) Carpizo, Jorge: Evolución y Perspectivas del Régimen Municipal de México, en Ruiz Massicu, José Francisco y Valadés, Diego, Ed. I.N.A.P. México 1983, p. 234.
- (34) Rodríguez, Ramón: Derecho Constitucional, Reimpresión facsimilar de la Segunda edición original de 1875, U.N.A.M Coordinación de Humanidades, México 1978, p. 225.
- (35) Tena Ramírez, Felipe: Derecho Constitucional Mexicano, op. cit., p. 154.
- (36) Partido Revolucionario Institucional, Textos Revolucionarios, T.R.02, Pronunciamientos Liberales de Precursores de la Revolución Mexicana; 1903-1910, Edición Conmemorativa del 75 Aniversario de la Revolución Mexicana. 1985, p. 21.
- (37) Idem. p. 22.
- (38) Partido Revolucionario Institucional; Textos Revolucionarios, T.R. 06, Manifiestos Antireeleccionistas 1909-1911 op. cit., p. 8.
- (39) Idem. p. 23.
- (40) Tena Ramírez Felipe: "Leyes Fundamentales de México", op. cit., p.p. 733-734.
- (41) Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México - Zapata y el Municipio, México 1982. p. 5.
- (42) Idem. p. 7.
- (43) Idem. p. 8.
- (44) Ocho Campos Moisés; Evolución del Municipio Mexicano Fortalecimiento del Municipio, Gaceta Mexicana del Administración Pública Estatal y Municipal No.s 16, 17. Ed. I.N.A.P., México 1985-1985.
- (45) Carpizo Jorge; op. cit. p.p. 234-235.



- (46) Burgoa Orihuela, Ignacio; op. cit., p. 885.
- (47) Ruiz Masieu, José Francisco; El nuevo artículo 115 Constitucional, Revista de Investigaciones Jurídicas No. 6 Escuela Libre de Derecho, México, 1983, p. 442.
- (48) Ulloa, Bertha; La Constitución de 1917, en Historia de la Revolución Mexicana, Tomo 6, 1914-1917, El Colegio de México, 1983, p. 496.
- (49) Idem.
- (50) Carpizo, Jorge; op. cit., p. 235.
- (51) Tena Ramírez Felipe; Leyes Fundamentales de México, op. cit., p. 757.
- (52) H. Congreso de la Unión; Cámara de Diputados, Legislatura, Los Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones, Tomo VIII, Segunda Edición, Manuel Porrúa, S.A., Librería México 1978, p. 310.
- (53) Ibidem.
- (54) Idem. p.p. 314 y 315.
- (55) Idem. p. 318.
- (56) Idem. p. 330.
- (57) Idem. p. 333.
- (58) Idem. p. 336.
- (59) idem. p. 362.
- (60) Ibidem.
- (61) Exposición de motivos correspondientes a la iniciativa de Reformas y Adiciones al Artículo 115 Constitucional punto número 3.
- (62) Foro del Constituyente de 1917, Jara Heriberto, Diario de Debates del Constituyente de 1917.
- (63) Artículo 2o. Transitorio, párrafo 1o. del Decreto aprobatorio de las reformas y adiciones al artículo 115 Constitucional.
- (64) González Pedrero, Enrique; "La riqueza de la pobreza".