

282  
2ej



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"ACATLAN"

## MARCO CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO DE MEXICO

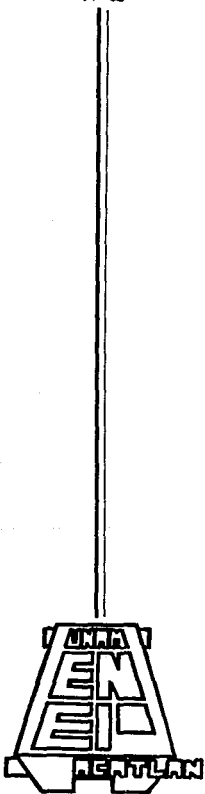


### TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

ARMANDO RODRIGUEZ MARTIN DEL CAMPO



México, D. F.

1992

FALLA 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.

# TESIS CON FALLA DE ORIGEN

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

El Municipio es una entidad sociopolítica. Es decir, que tiene dos caras dentro de ella que la caracterizan: es una entidad política, o sea una unidad política dentro del estado.

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

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

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

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

1

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

EL Municipio, como institución política y jurídica, se encuentra contemplado en las constituciones políticas de las naciones, llegando a formar parte de un poderoso cuerpo normativo que estructura y regula su existencia. Ha sido tan poderosa la constitución 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.

2

### 1.1 INICIOS DEL MUNICIPIO.

Es así que diversos autores aúnno seponen 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 determina 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". (1)

Para otros es: "Precisamente desde el siglo VI antes de cristo, en Grecia y Roma se da la aparición del municipio.

3

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 forma surge con Servio Tulio, en Roma, en el mismo siglo, el al 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 así de esta manera surge el municipio romano". (2)

Por lo tanto, es completamente indiscutible el hecho

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

## 1.2 LOS ROMANOS Y EL MUNICIPIO.

4\* 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, si tener los derechos de ciudadanía, propios de los habitantes de Roma. A partir de las leyes Julia, se otorgó el derecho de ciudadanía a los pueblos de Italia, adquiriendo en consecuencia a partir de esta ley el derecho de ciudades romanas, esto fue 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 ciudadanía romana.

Prestigiosos historiadores romanos sostienen que la palabra Municipium, se ha tomado en dos diferentes sentidos. Uno de carácter genérico: toda ciudad de constitución romana en Italia o en las provincias que se oponían a Roma; y otro de 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

5

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

Primero. Esta primer categoría incluye a las personas que eran originarios de poblados italianos y que cambiaron su domicilio a Roma, sin ser ciudadanos romanos. Estos vecinos no son tratados como extranjeros, ni tampoco están asimilados a los ciudadanos romanos, y sin la facultad de participar en forma activa ni pasiva en los comicios electorales o legislativos. Por otra parte, estos vecinos recidenciados en Roma prestan el servicio militar en las legiones, de la misma manera que los ciudadanos 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 las 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 aplicaba la noción de Municipium, la que comprendía a los italianos a cuya ciudad entera le había sido concedida la ciudadanía romana. En este caso, la condición de derecho llamada Municipium se confería no a los individuos, como sucedía en el primer caso, sino a la colectividad, a una ciudad.

6

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

Es precisamente de los ediles romanos donde surge el régimen edilicio, que todavía llamamos así al municipio. Ellos proclamaban, al tomar posesión, sus edictos, y de ahí viene precisamente el edicto "aedilium", que es el origen del derecho municipal romano, por primera vez codificado por Sexto Pírio, 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, pues 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.

7

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

El municipio es trasladado a España durante la dominación romana, en España se conjugaron 3 corrientes fundamentales el derecho visigótico, de la dominación visigótica que implantó el Concilium, del cual se deriva la palabra concejo municipal y del cual nace el mismo como corporación, y el derecho árabe, este derecho influyó notablemente en la organización municipal de España, al grado de que muchos de los vocablos que usamos son

árabes. por ejemplo, el nombre de alcalde, que viene de alcaldí, palabra árabe usada en león por primera vez en el siglo XI y que quiere decir jefe.

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

### 1.3 ETAPA MUNICIPAL EN LA EDAD MEDIA. 8\*\*\*\*

Una de las características más notables del resurgimiento del municipio en la Edad media no sólo fue la fidelidad que esta institución guardó con singulares de la institución romana, sino que fundamentalmente el núcleo vecinal, urbano y rural, adquirió una extraordinaria consistencia. Las comunidades adquirieron una poderosa autonomía política, conservando sus propias características de comunidad local pero integradas en una agrupación 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 logrando 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 vea como una fórmula perfecta de equilibrio político general, sino más bien de carácter concreto singular para cada comunidad.

9

Este hecho nos demuestra que desde sus orígenes, el municipio siempre ha tratado de resolver problemas muy singulares y particulares. Ahora bien, si lo vemos en conjunto, por supuesto que sí podemos afirmar que el régimen municipal es una forma adecuada para mantener el equilibrio político entre la poderosa autonomía local y su sujeción a una organización política más amplia, representativa y suficiente.

En mi opinión el rasgo característico de la organización municipal en la Edad Media es la particularidad y la diversidad.



va que cada ciudad adquiere aisladamente sus privilegios, recibe su constitucion peculiar y tiene su fisonomia propia. Lo anterior, forzó a que la estructura administrativa de los Municipios estuviera muy condicionada por las atribuciones de los funcionarios municipales, atribuciones que variaban frecuentemente según las poblaciones. Esta diversidad es una consecuencia obligada de una serie de factores absolutamente condicionantes, 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 constante en pleno siglo XX.

#### 1.4 LA DEMOCRACIA Y EL MUNICIPALISMO

Antiguamente el gobierno de la ciudad radicaba en el consejo abierto, constituido por una asamblea general de vecinos que se

10

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 mas 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 Consejo 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 regimen municipal está muy lejos de volver a alcanzar aquellos estadios de democracia directa que fueron característicos de la Edad Media. La propia naturaleza política del Municipio es algo que no se adecúa a las formas monárquicas del poder, y mucho menos a los gobiernos centrales arbitrarios y despóticos, y también a aquellas democracias excesivamente centralizadas. Existe una real incompatibilidad entre el Municipio como forma natural de autonomía local y propia representación, coexistiendo con un poder central que se abroga la soberanía para él solo, y que

11

trata de concentrar el mayor poder político y económico. Como podemos observar, la vida del Municipio ha sido muy asarosa y dramática. Por una parte, no sólo tiene que luchar con sus propias formas de organización comunal y garantizar la real

representación y vigencia de una democracia directa, sino que además tiene que adecuarse como fórmula ideal de equilibrio político, y luchar contra el excesivo centralismo de un poder que no está en su naturaleza respetar y reconocer las formas de autonomía local, propia representación y democracia directa comunal. Esa dramática lucha del Municipio ha engendrado violentos cambios a través de la historia, cuando 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 más rico en posibilidades democráticas y en mejores condiciones de vida.

## 1.5 EL MUNICIPALISMO MEXICANO

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

La historia gloriosa de las comunas españolas, se remontaba a los siglos de la reconquista, y Fernando III, por ejemplo, Rey de Castilla y León, había dado derechos, incluso a las comunas, para tener ejércitos comuneros a su servicio para ayudar a la reconquista y les daba grandes facilidades financieras y tributarias. Pero este gran esplendor del régimen comunero español

12

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

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

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

Esto quiere decir que el régimen municipal que se 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 postvillalar 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 autorizó a Cortés la conquista de México.

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

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

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

Por lo tanto, al pasar de una generación a otra, regiduría perpetua fue entregando el control de los ayuntamientos de todo el país, a manos de criollos, a través de la regiduría perpetua. En esta forma, el criollismo tuvo una gran tribuna para hablar y para hacer política y para defender sus intereses locales.

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

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

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

las jefaturas políticas.

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

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

15  
piensa que el porfirismo fue el que estableció las prefecturas políticas. Por el contrario, éstas vienen desde 1812 con la Constitución de Cadiz, copia del prefecto francés, y los prefectos políticos y jefes políticos que existieron en México de 1812 a 1910, cuando llega la reforma municipal sobre todo en 1911, cuando se viene la abolición de los jefes políticos, por primera vez en Chihuahua.

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

Por lo tanto, se afirmó que la Constitución general no podía legislar en materia municipal, y así sucedió que en las constituciones de 1824 y 1837, no se abordó el problema municipal. Había de ser hasta la época de Carranza cuando comienza ya a florar el constitucionalismo moderno y comienza ya a avocarse a dictar leyes, que resguardarán la autonomía de los municipios.

16  
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 Cadiz, se vino recrudesciendo el sentido dictatorial con el porfirismo, hasta convertir a las jefaturas políticas en instrumentos de dictadura.

Por lo tanto, la dictadura porfirista se sirvió del municipio a través de las jefaturas políticas para conculcar los derechos ciudadanos. Y así es como con este 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.

17

El Plan de Guadalupe, que también lo postula y es, repetimos, en Chihuahua, en 1911, por ley del 28 de octubre, cuando por primer vez en México se dicta una disposición aboliendo 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 consumir, en gran medida, la reforma municipal.

## 1.6 EL MUNICIPIO EN MEXICO Y SUS DIVERSIDADES

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

18

los Municipios de México. Esta diversidad y abismal diferenciación es la consecuencia obligada de las condiciones geográficas, territoriales, económicas, poblacionales, históricas, etcétera, de cada uno de los Municipios. Por ello, no es posible querer lograr una fórmula mágica que venga a resolver la problemática municipal para todos los Municipios del país. Por condiciones históricas y humanas, cada Municipio, como es el caso

de México, tenderá a resolver sus particulares problemas desde su particular óptica y de acuerdo a sus concretas necesidades.

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

## 1.7 PROBLEMÁTICA DEL MUNICIPIO MEXICANO, SU ESTRUCTURA Y ESPECTATIVAS

En México, con más de dos mil quinientos Municipios en el territorio nacional, el régimen municipal como comunidades políticamente reconocidas, son una absoluta realidad en la teoría política y constitucional del derecho público mexicano. En nuestro país desde hace varios dsecenios, se ha venido insistiendo en la imperiosa necesidad de que los Municipios cuenten con órganos representativos de autogobierno local. Se ha insistido en que uno de los serios vicios que padece el régimen municipal mexicano no es su natural subordinación jerárquica a

19

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

En México, el municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, los que a su vez adaptan para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular. Si los Estados de la Federación son la base de nuestro sistema federal, vemos con claridad como el Municipio mexicano de acuerdo al artículo 115 constitucional se convierte en la división territorial

fundamental para la organización política y administrativa de la totalidad de los Estados de la Federación. Esto significa que el régimen municipal mexicano constituye uno de los fundamentos constitucionales políticos de mayor importancia en la conformación de nuestro sistema político mexicano.

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

El gobierno de los Municipios está debidamente estructurado por la constitución política, ordenándose que cada Municipio tendrá como autoridad gubernamental de su gobierno local a un Ayuntamiento que necesariamente tendrá que ser de elección popular directa, prohibiéndose la existencia de cualquier autoridad intermedia entre el gobierno municipal y el gobierno de los Estados. El artículo 115 establece a favor de los Municipios una garantía de carácter político por la cual se le garantiza teóricamente la administración libre de su hacienda municipal, la cual se forma de las contribuciones que señalan las legislaturas de los Estados, que necesariamente tendrán que ser las suficientes para atender a las necesidades municipales.

21

El Municipio en México es una entidad jurídica que está investida de personalidad jurídica para todos los efectos legales, existiendo en consecuencia no solo como comunidad sociológica e institución política, sino como una auténtica persona moral con la suficiente capacidad de goce y ejercicio de los derechos atribuidos por la Constitución y las leyes.

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

Esta subordinación política es auténticamente real desde el momento en que la formación de la hacienda municipal depende de la Legislatura de la Entidad Federativa correspondiente, y en virtud de que aun y cuando el Municipio es base de la división territorial y de la organización política y administrativa de un

Estado, son estas últimas Entidades las que desde la más alta vertiente del sistema constitucional mexicano, estructuran y forman el sistema federal, expresión política que garantiza la unidad territorial de la nación, la integración política de la República y el ejercicio pleno de la soberanía nacional.

22

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

23

## CAPITULO SEGUNDO

### BASES CONSTITUCIONALES DEL MUNICIPIO



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

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

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

## 2.1 CONSTITUCIÓN DE LAS CORTES ESPAÑOLAS DE 1812

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

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

Fue el título VI de esta constitución, relativo al "gobierno

interior de las provincias y de los pueblos", el que se encargo de regular a detalle el régimen municipal; en el capítulo 1 correspondiente a "los ayuntamientos" y que comprendía del artículo 309 al 323. El artículo 309 determinaba que "para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos, compuestos del alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico y presididos por el jefe político, donde lo hubiera y, en su defecto, por el alcalde o el primer nombrado entre éstos, si hubiese dos".

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

26

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

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

Valga la pena destacar la regulación contenida en la Constitución de Cadiz en materia municipal fue reglamentada por el decreto del 11 de agosto de 1813, que contenía varias reglas

27

para el gobierno de los ayuntamientos y que según se afirma, estuvo en vigor hasta 1937. (7) Tal decreto también reglamentaba

las disposiciones relativas a las diputaciones provinciales. (8)

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

No obstante lo anterior, la Constitución Gaditana -vigente solo 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, en suma, un principio de regulación constitucional sistemático y no incidental de los municipios, todo lo cual sirvió de experiencia y antecedentes en muchos textos constitucionales posteriores.

## 2.2 DOCUMENTOS DE IGNACIO LOPEZ RAYÓN

En el mes de agosto de 1811 Ignacio López Rayón, quien sustituyó a Hidalgo en la dirección del movimiento insurgente, instaló en Zitacuaro la Suprema Junta Nacional Americana, la que generó un documento constitucional denominado "Elementos Constitucionales". (10)

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

28

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 apartir 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 solo de las capitales, sino de los pueblos de distrito".

## 2.3 CONSTITUCION DE AFATZINGÁN DE 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 Apatzingán, convocado por Morelos, produce uno de los

29

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 hayamos podido producir a lo largo de nuestra historia. (11)

Aunque igual que en el caso de Rayón, Morelos y el Congreso de Apatzingán partieron de la existencia de los municipios y, aunque no lo reguló, si se estableció en el artículo 206 del decreto que "en los pueblos, villas y ciudades continuarán respectivamente los gobernadores y repúblicas, los ayuntamientos y demás empleos, mientras no se adopte otro sistema, a reserva de las variaciones que oportunamente introduzca el Congreso, consultando al mayor bien y felicidad de los ciudadanos".

#### 2.4 PROYECTO CONSTITUCIONAL DE 1823

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

30

#### 2.5 CONSTITUCION FEDERAL DE 1824

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

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

#### 2.6 CONSTITUCION CENTRALISTA Y LAS SIETE LEYES

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

31

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

Los artículos 25 y 26 son de la mayor trascendencia, el primero de ellos cataloga las atribuciones de los ayuntamientos, destacando que le corresponde: la policía de salubridad y comodidad; el cuidado de cárceles, hospitales y casas de beneficencia pública; el cuidado de escuelas de primera enseñanza sostenido con fondos comunes; construcción y reparación de fuentes 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

32

advertir la influencia de este último documento en posteriores regulaciones constitucionales del municipio

Novedosamente, la Sexta Ley Constitucional reguló en su artículo 26 algunas atribuciones específicas de los alcaldes. Así, se les facultaba para "ejercer el oficio de conciliadores" para resolver algunos asuntos contenciosos y dictar "providencias urgentísimas, dictar las primeras providencias en causas criminales y velar por la tranquilidad y el orden público". Semejante disposición tacitamente distinguía, por

primera vez, las atribuciones de los alcaldes de las del ayuntamiento como cuerpo colegiado.

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

Valga decir, por último, que con fecha 20 de marzo de 1837 se expidió por el congreso el Reglamento provisional para el gobierno interior de los departamentos" que, entre otras cosas, también reglamentó la organización y funcionamiento de los ayuntamientos. Todo parece indicar que, hasta entonces, se mantuvo en vigor el decreto de 1813 que reglamentó la parte conducente de la Constitución de Cadiz.

33

## 2.7 ESTATUTO ORGANICO DE 1856

Es 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, si 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 estos, 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 XVII). Al hacer uso de estas atribuciones los gobernadores, decía el artículo 118, informarían al gobierno general.

Además de lo señalado, el artículo 26 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,

34

también, que tales disposiciones no comprenderían a la corporación municipal de la capital de la República, "cuyos

fondos y atribuciones se señalarán por una ley especial" (artículo 113).

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

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

En suma, las disposiciones municipales del estatuto orgánico fueron exiguas y por ello forman parte del desfile de documentos constitucionales del siglo XIX que poco o nada hicieron en favor del municipio.

35

Es importante destacar, también, que durante el gobierno de Comonfort se expidieron algunas leyes de relevante importancia legislativa y política en la época, destaca -por lo que se refiere a nuestro análisis- la "Ley de desamortización de fincas rústicas y urbanas propiedad de corporaciones civiles y religiosas", conocida como Ley Lerdo de fecha 25 de junio de 1856 que, según afirma la investigadora María del Refugio González, "asestó un grave golpe a los municipios, del que no pudieron 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 "manos muertas". Sin embargo, en el propio texto de la ley queda verse cómo no todos los bienes municipales fueron objeto de esta regulación, pues se excluían, por ejemplo, "los edificios, ejidos y terrenos destinados exclusivamente al servicio público de las poblaciones a que pertenecían" conforme al artículo 6o. (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

fondos y atribuciones se señalarán por una ley especial" (artículo 113).

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

35

Es importante destacar, también, que durante el gobierno de Comonfort se expedieron algunas leyes de relevante importancia legislativa y política en la época, destaca -por lo que se refiere a nuestro análisis- la "Ley de desamortización de fincas rústicas y urbanas propiedad de corporaciones civiles y religiosas", conocida como Ley Lerdo de fecha 25 de junio de 1856 que, según afirma la investigadora María del Refugio González, "asestó un grave golpe a los municipios, del que no pudieron 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 "manos muertas". Sin embargo, en el propio texto de la ley puede verse cómo no todos los bienes municipales fueron objeto de esta regulación, pues se excluían, por ejemplo, "los edificios, ejidos y terrenos destinados exclusivamente al servicio público de las poblaciones a que pertenezcan" conforme al artículo 6o. (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

36

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 o directamente al servicio u objeto de la institución"; semejante disposición constitucional también abarcaba a los municipios, en tanto corporaciones civiles.

37

### CAPITULO TERCERO

#### ANALISIS DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL

### 3.1 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 esta 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 respectó a él encontramos son de toda suerte incidentales.

En efecto, el artículo 31 contenía como obligación de los mexicanos "contribuir para los gastos públicos, así de la federación como del estado y municipio en que resida, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes" (fracción II) en una fórmula fiscal que es válida hasta nuestros días. Igualmente, el artículo 36, fracción I, señalaba como obligación de los ciudadanos la de inscribirse en el padrón de la municipalidad, manifestando la propiedad que tiene o la industria, profesión o trabajo de que subsiste", regulación de igual validez en el texto constitucional actual.

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

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

Con excepción de lo anterior, nada más dispuso la Constitución de 1857 sobre el municipio y, en las discusiones del Congreso Constituyente, la clase intelectual más notable de la época "profundamente la cuestión relativa al régimen municipal, pero casi siempre referido al Distrito Federal "(17) y muy poco o casi nada al resto de la República. (20)

Dentro de la poca discusión que sucitó 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 la federación; y segundo, "que toda municipalidad

39

con acuerdo de su consejo electoral, puede 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 lo 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 dividieron la existencia de los municipios y fueron las constituciones centralistas y los gobiernos conservadores los que se preocuparon por organizarlos y darles vida". (24)

40

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

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

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

La ausencia de regulación constitucional ciertamente no implicó la inexistencia de los municipios, pues, como ha señalado el maestro Martínez Cabañas, "a pesar de los grandes olvidos a nivel de orden jurídico general que sufrió el municipio, esto no quiere decir que no existió de hecho y que no fue regulado por la legislación secundaria". (27) Sin embargo, el marco constitucional del federalismo fue prácticamente inexistente en materia municipal y es menester destacarlo, cualquiera que sea la razón que se esgrima para censurarlo o justificarlo.

41

### 3.2 LA REVOLUCIÓN MEXICANA DE 1910

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

A mediados del año de 1907 Madero formó, conjuntamente con los hermanos Vázquez Gómez, Foribio 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 la República de las garras del absolutismo, volver a los estados su soberanía, a los municipios su libertad, a los ciudadanos sus prerrogativas, a la nación su grandeza". (29)

42

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 un acta. En dicha acta quedaron establecidos ocho lineamientos generales de política que deberían normar la

política de los candidatos, destacando el séptimo lineamiento que señalaba "mayor ensanche del poder municipal, aboliendo las prefecturas políticas". (30)

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

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

43

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

El punto 4o. del plan de manera importante destacaba que sería una 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, señaló el Plan de San Luis Potosí en relación con los municipios en el cuerpo formal del mismo.

Sin embargo, en el preámbulo 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, "solo existen escritos en nuestra carta magna" y que los gobernadores de los estados son designados por él (Porfirio Díaz) y ellos, a su vez, designan e imponen de igual manera las autoridades municipales. (32)

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

### 3.3 EL MUNICIPIO CONTEMPORANEO

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

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

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

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

Entre otros de los documentos referidos destacan por su importancia una "Ley General sobre Libertades Municipales" y otra "Ley Orgánica de Ayuntamiento para el Estado de Morelos". La

primera de estas leyes es un documento de 7 artículos firmados por el general Zapata en su cuartel general de Tlaltizapán, 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

46

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

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

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

La segunda de las leyes antecitadas se refiere a la organización de los ayuntamientos del estado de Morelos; se trata de un ordenamiento de 43 preceptos expedido por el general Emiliano Zapata en su cuartel general de Tlaltizapán el 20 de abril de 1917, es decir, 45 días después de promulgada la carta de Querétaro.

47

Esta ley consta de 13 capítulos relativos a la administración y división municipal; a la organización de los ayuntamientos, a quienes concibe como "corporaciones exclusivamente administrativas y (que) no podrán tener comisión o encargo alguno que atañe a la política, ni mezclarse (sic) en ella, con excepción de las funciones electorales" (artículo 30.); a los ayudantes municipales; a las obligaciones de los ayuntamientos, las cuales se separan por ramos (gobernación, hacienda, instrucción pública, seguridad, comercio y abastos, rastros, policía, ornato y obras públicas, cárceles, fomento, festividades cívicas, diversiones públicas, fiel contraste y registro y 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 podemos menos que expresar que nos parece que esta ley aun en condiciones del desarrollo municipal actual, puede considerarse paradigmática en muchas partes de su contenido. Tanto esta ley como la anteriormente referida son de un valor de suma trascendencia, pues aun cuando no llegaron a estar en vigor representan un antecedente histórico, cuyo escaso conocimiento debe superarse y su escasa difusión ser objeto de censura.

Mientras la lucha revolucionaria continuaba, el 3 de octubre

48

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

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

Unos días más tarde, el 26 de diciembre de 1914, Carranza expidió el decreto con el que se reformaba el artículo 109 constitucional, quedando de la siguiente manera: "Los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular teniendo como base de su

49

división territorial y de su organización política el municipio libre, administrado por ayuntamientos de elección popular directa sin que haya autoridades intermedias entre esta y el gobierno del estado". (38) 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 fue lo suficientemente inteligente como para incorporarla tan luego como advirtió que se trataba de un 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". (39)

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 de 6 de enero de 1915- fueron producto del ejercicio de facultades extraordinarias con que fue investido el primer jefe por las adiciones al Plan de Guadalupe, las cuales también señalaban que "... cuando la primera jefatura se estableciera en la ciudad de México, convocaría a elecciones municipales y del Congreso de la Unión, ante el cual Carranza daría cuenta del uso que hubiere hecho de (las mismas) y le sometería las reformas expedidas y puestas en

50

vigor durante la lucha armada con el fin de que .....las ratifique, enmiende o complete y para que eleve el precepto constitucional a aquellas que deban tener dicho carácter..." (40)

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

## REFORMAS Y ADICIONES AL MARCO CONSTITUCIONAL

### DEL MUNICIPIO MEXICANO

52

Antes de iniciar el tratamiento específico del tema, voy a hacer un somero recorrido histórico de la concepción municipalista contenida en las leyes fundamentales de nuestro país, con el fin de señalar los antecedentes del artículo 115 de la Constitución Mexicana de 1917 y estar en condiciones de plantear el análisis conducente de sus reformas y adiciones contenidas en el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983.

La concepción municipalista está presente en la historia de nuestro país, aun antes de que se conciba al mismo estado federal. En 1519, con el establecimiento de municipio de la Villa Rica de la Veracruz, se inicia en nuestro país toda una tradición, todo un ejercicio y toda una experiencia municipalista y el municipio -como forma natural de organización comunal- está presente en todo el periodo de la Colonia.

Durante el siglo pasado, después de haber conquistado la independencia política las diversas leyes fundamentales vigentes en nuestro país concibieron de alguna forma, al municipio como célula de organización primaria; y si bien no tuvo una regulación constitucional de fondo y sistematizada, sí existió de alguna

forma la referencia a la organizacion municipal refrendando la experiencia que nuestro pais tenia en esta fórmula fundamental de gobierno.

Cabe destacar que, tanto las constituciones federales de 1824 y 1857 y como las que establecian el gobierno central --siete 53

leyes constitucionales de 1836 y las bases orgánicas de 1843-- contenian referencias especificas a la organizacion municipal y más aún, el propio estatuto del imperio de Maximiliano, referia al municipio con mayor profusion aun que las propias constituciones federales.

En 1917 la constitución general de la República establece por primera vez, una regulacion sistematizada del municipio mexicano. Por desgracia, la concepcion establecida en el articulo 115 constitucional, que no tiene parangón en la constitucion de 1857, obedecio a una normatividad de tipo mas politica que administrativa; se trataba fundamentalmente de encontrar respuestas a una situacion politica ignominiosa, que el municipio mexicano vivio durante los 30 años de la dictadura porfirista, con la existencia de las llamadas prefecturas politicas. A esta situacion degradante de sumision y de subordinacion que el municipio mexicano vivio durante esta época, obedecio a que el constituyente de Querétaro se preocupara por establecer, en el cuerpo de la constitucion, algunas cuestiones de regulacion politica fundamental.

La constitucion politica de 1917 establecio, entre otras, algunas materias basicas como la relativa a la organizacion politica; se señalo por primera vez, que el municipio mexicano estaria gobernado por un ayuntamiento de eleccion popular directa y que entre este y el gobierno del estado no exista ninguna autoridad intermedia. Esa ordenación constitucional, evidentemente era la respuesta del constituyente de Querétaro a

54  
la existencia de las llamadas prefecturas politicas durante la dictadura porfirista, que fungian como autoridades intermedias en perjuicio de la autoridad municipal. Igualmente, se concibió al municipio como base de la division territorial y de la organizacion politica y administrativa de las entidades federativas que conforman al pais.

Otras materias fueron legisladas por el constituyente de 1917, como la materia hacendaria, mediante la cual se estableció que a los municipios corresponderia la administracion libre de su hacienda, conforme a los ingresos que dispusieran las legislaturas de las entidades federativas.

En materia educativa, se concibió a la autoridad municipal como la encargada de vigilar el cumplimiento del servicio publico

de educación. También se establecieron algunas disposiciones en materia de cultos en el artículo 130 constitucional, facultando a la autoridad municipal para ejercer vigilancia en esta materia. De igual manera, se contempló lo relativo al cumplimiento de deberes ciudadanos, como la prestación del servicio militar y de algunas otras obligaciones inherentes a la calidad del ciudadano, como el ejercicio de funciones electorales y de jurado.

Más recientemente, por reformas introducidas en 1975, se estableció también la facultad de la autoridad municipal de participar en la regulación del desarrollo urbano, mediante la expedición de disposiciones administrativas. En 1977, una nueva reforma introducida en el artículo 115 constitucional, permitió

35

la incorporación del principio de representación proporcional en la integración de los ayuntamientos, de los municipios que tuviesen 300 mil o más habitantes.

No obstante que la constitución social de 1917, contempló al municipio como respuesta del congreso de Querétaro, como una de las demandas más consistentes de los grupos revolucionarios, pues cabe señalar que el plan del Partido Liberal, el de San Luis Potosí, el de Ayala y el de Guadalupe, contenían como demanda revolucionaria, el establecimiento del municipio libre; este ordenamiento no fue suficiente, pues no contemplaba todas las materias que debía, fundamentalmente aquellas relativas a aspectos económicos y administrativos del municipio.

Por otra parte, conforme la dinámica social permitió la evolución de nuestro país, se fue acentuando un proceso de centralización de las decisiones en la autoridad federal y este proceso federalizador de las nuevas atribuciones, fue dejando inerte al municipio, sin que se diera una respuesta de reformas constitucionales, que permitieron adecuar las atribuciones del municipio a las nuevas necesidades sociales.

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 -

56

nado de la campaña presidencial de Miguel de la Madrid de descentralizar la vida nacional, para dar al municipio la posición que merece dentro de la estructura de poder político en nuestro país.

En este periodo de 65 años a que me refiero -que median entre 1917 en que fue expedida la constitución e incorporado el

artículo 115 y febrero de 1983, en que son publicadas las reformas y adiciones al artículo 115 constitucional que en este momento están en vigor- únicamente fueron introducidas dos reformas al artículo 115 constitucional: 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 pasado 4 de julio de 1982, a través del sufragio mayoritario en favor de estas tesis se plantea en diciembre de 1982, una iniciativa de reformas y adiciones al

57

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 en que finalmente entran en vigor el 3 de febrero de 1983 al publicarse en el Diario Oficial de la Federación, el decreto legislativo correspondiente.

De las reformas y adiciones introducidas al artículo 115 constitucional, que involucran aspectos relativos a estados y municipios, a nuestro juicio son seis los aspectos más importantes que se tocar en el contenido de dichos artículos. En consecuencia, podríamos destacar seis grandes grupos de modificaciones en lo relativo a la materia municipal que, si me lo permiten, podríamos tratar en forma separada.

En primer lugar, la introducción del artículo 115 refrenda lo establecido por el constituyente de Querétaro, en el sentido de que el municipio sería la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados. La fracción I de dicho precepto constitucional, confirma que el ayuntamiento -que es el órgano colegiado encargado de gobernar el municipio-, será producto de una elección popular y directa y que entre este órgano y el gobierno del estado, no existirá autoridad intermedia alguna refrendando del mismo modo, el principio de la no reelección en los cargos de elección popular a nivel municipal.

58

Pero lo más importante para los efectos de esta plática, es que en materia de organización política localizamos dos modificaciones importantes, que integran el primero de los grupos a analizar. En primer lugar, en la fracción I se introducen el principio de seguridad jurídica en el ejercicio de las funciones municipales, al establecerse un procedimiento mediante el cual se puede suspender o desconocer al ayuntamiento en pleno de algún municipio o bien, a alguno o algunos de los miembros que lo componen.

En efecto, el párrafo tercero de la fracción I del artículo 115 constitucional, establece que "las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que estos 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 de rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan". Este párrafo, de novedosa acuñación en el artículo 115 constitucional, permite a los representantes populares que gobiernan los diversos municipios del país a estar garantizados por un procedimiento legal, que hace descansar la facultad de suspenderles o desconocerles en una autoridad que tiene exactamente el mismo origen que los ayuntamientos, esto es, la elección popular y, por otra parte, establece bajo el principio de legalidad y de seguridad jurídica que, para que esto pueda suceder, es necesario que se siga todo un procedimiento legal ante la legislatura estatal y que ésta, después de haber analizado las pruebas

59

presentadas por los interesados y escuchado los alegatos que a su juicio convengan y sean procedentes, resolverán en definitiva si procede desconocer al ayuntamiento o suspender o revocar el nombramiento a alguno de sus miembros.

El hecho de que por primera vez se regule a nivel constitucional, un procedimiento para desconocer o suspender a funcionarios municipales de elección popular, obedece a la circunstancia de que en este momento, de las 31 leyes orgánicas municipales que existen en el país, 23 contienen la facultad p.c.a amonestar, suspender, remover o desconocer a los miembros del ayuntamiento o a este en su totalidad, así como para designar autoridades sustitutas, llámense consejos municipales, ayuntamientos sustitutos, juntas de administración civil o cualquiera otra denominación.

La circunstancia de que en 23 de las 31 entidades federativas que componen la República, estuviese consignada semejante facultad del gobernador o la legislatura sin sujetarse a mayor trámite que su propia decisión, motivó al presidente de la República a incorporar en la iniciativa de reformas y adiciones al artículo 115, el establecimiento de un párrafo que permitiera devolver a los funcionarios municipales de elección popular el principio de seguridad jurídica y el respeto al origen

de su encargo, que es precisamente de elección popular. Si bien es cierto que la sola elección popular de un funcionario no garantiza ni su capacidad, ni su honestidad, ni su eficiencia, también lo es que el origen mismo de la elección popular de un

60

funcionario debe ser motivo suficiente para que un procedimiento de remoción o suspensión de su cargo se sujete a un procedimiento legal, y que mejor que, como lo establece ahora el artículo 115 constitucional, sea un procedimiento ante un órgano como la legislatura del estado, cuyos miembros tienen exactamente el mismo origen que el ayuntamiento, éste es, la elección popular.

Hace unos días, en una reunión similar a esta en la ciudad de México, un legislador señalaba la posibilidad de que la regulación del artículo 115 constitucional, en este párrafo que acabo de referirles, signifique un retroceso en la vida democrática del país, particularmente por lo que nace a la vida municipal. Nosotros discrepamos de esta opinión en tanto que insisto, la sola elección popular de un funcionario no garantiza ni su eficiencia, ni su necesaria inamovilidad en el cargo. Si es posible regular los procedimientos para establecer la remoción de su cargo de funcionarios de elección popular en el nivel federal, con la misma o mayor razón deben regularse los procedimientos correspondientes en el nivel municipal y, en todo caso, que sea la legislatura --en quien reside la voluntad popular-- quien decida, después de un análisis cuidadoso, pútrco e imparcial, la remoción de los servidores públicos municipales de elección popular.

Conviene destacar que la propia fracción establece que, en caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediera que entraren en funciones los suplentes, ni que

61

se celebraren nuevas elecciones, la legislatura designará, de entre los vecinos, a los consejos municipales que concluirán los periodos respectivos. Esto permite evitar la designación arbitraria que hasta este momento se ha venido haciendo, por parte de algunos gobernadores de los estados, quienes, cuando se trataba de presidentes municipales de partidos de oposición o incluso del nuestro, pero que evidenciaban falta de afinidad política con la autoridad estatal, procedían al expediente comodino de declarar que había desaparecido el ayuntamiento, designando, en su lugar, a alguna junta de administración civil o a algún consejo municipal. El nuevo tutelaje legal del artículo 115 permite garantizar sobradamente el ejercicio del cargo de los ayuntamientos con un saludable resultado democrático.

Otra modificación importante sobre la materia, se refiere a la integración de los ayuntamientos. Por reforma de 1977 se había establecido que en los municipios de 300 mil o más habitantes, se

observaría el principio de representación proporcional en la integración de sus ayuntamientos; la nueva reforma constitucional amplía la aplicación del principio derivado de la reforma política, a todos los municipios del país, independientemente de la población con que cuenten, conforme al último párrafo de la fracción VIII del artículo 115, que establece esta garantía.

Aunque la aplicación generalizada de dicho principio había sido adoptada por algunas constituciones estatales, como la de Tlaxcala, expedida en febrero de 1982 -lo cual era perfectamente válido desde el punto de vista jurídico-constitucional-, si se

62

antojaba importante esta modificación en el artículo 115, pues la democracia no puede estar condicionada a volúmenes de población.

La segunda reforma importante introducida en el artículo 115, que faculta a los ayuntamientos para ejercer la facultad reglamentaria. Dice la fracción II, respetando el contenido original que le diera el constituyente de Querétaro, que "los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley" y, agrega la reforma constitucional, que "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".

La primera parte de la regulación de esta fracción II, tiene que ver con el contenido de la personalidad jurídica asignada por el constituyente de Querétaro al ayuntamiento, que no al municipio, pues este es la simple circunscripción territorial. Es importante destacar sin embargo, que en un análisis realizado a las diversas leyes orgánicas de los municipios, en las distintas entidades federativas del país, encontremos que en 13 de ellas existen disposiciones en las constituciones locales o en las leyes orgánicas municipales, que vulneraban el principio de otorgamiento de personalidad jurídica a los ayuntamientos cuando, por ejemplo, para realizar gestiones de cualquier tipo por parte de los representantes de los ayuntamientos, se exige -digo se

63

exige porque todavía las leyes orgánicas municipales, en la inmensa mayoría de los casos, no han sido modificadas, creo que esperarán los resultados de la consulta popular a que ha convocado la Secretaría de Gobernación para proceder a ello-, que dichas gestiones sean por conducto del gobierno del estado. Pero además de lo anterior, hemos detectado diez casos, en otras tantas entidades federativas, en que se señalaba en sus leyes municipales, que los poderes del estado son superiores jerárquicos de los ayuntamientos o de los presidentes municipales, lo cual evidentemente restringe, sino es que



vulnera o violenta, el principio constitucional de personalidad jurídica de los ayuntamientos y su consecuente atributo de autonomía y libertad.

Si bien el nuevo artículo 115 nada establece sobre el particular, es de esperar que, al modificarse la legislación municipal, desaparezcan estas ataduras que limitan la autonomía y libertad municipales y que no corresponden al sentido pristino de las reformas promovidas por el presidente de la República. Ojalá que el legislador local, que constitucionalmente no está obligado a establecer dichas modificaciones, vea con simpatía la posibilidad de promoverlas; sólo así el municipio podrá ser la "escuela de la democracia" en que ha pensado el Presidente De la Madrid.

También vale la pena señalar que, en este primer párrafo de la fracción II, se contempla un concepto novedoso: el relativo al "patrimonio municipal"; la nueva fracción II asocia personalidad

64

jurídica y patrimonio, señalando que los municipios manejarán éste "conforme a la ley". Importa destacar esta novedad porque el concepto de patrimonio cubre todos los aspectos de recursos municipales y, en consecuencia, va más allá de la simple administración hacendaria que le fue atribuida con libertad al municipio por el constituyente de 1917.

De esta manera, el Constituyente permanente ha sometido al imperio de la ley secundaria -que en este caso debe ser la orgánica municipal-, el manejo del patrimonio respectivo que incluye, entre otros conceptos, los bienes inmuebles de dominio público y privado, los bienes muebles, los recursos materiales y los financieros de los municipios.

Por otra parte, esta fracción II sufre una importantísima adición que es producto de la personalidad jurídica, que se les ha reconocido a los ayuntamientos y que consiste en la facultad de éstos "para expedir de acuerdo con las bases normativas que establezcan las legislaturas, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones". Ahora bien, ¿Qué tipo de disposiciones administrativas o de reglamentaciones son las que pueden expedir los municipios?

En primer lugar, cabe aclarar que en todos los casos se trata de facultades administrativas, pues en el marco de distribución de competencias de nuestro sistema constitucional,

65

el ayuntamiento carece de atribuciones legislativas. La facultad reglamentaria que se le otorga es producto de su propia personalidad jurídica y se trata, en todo caso, de los

reglamentos que la doctrina jurídico-administrativa han conceptualizado como autónomos, porque no derivan su existencia de la previa expedición de una ley cuyo contenido detallis.

En este sentido y atendiendo una clasificación convencional para efectos del tipo metodológico, nosotros podemos decir que, en ejercicio de esta facultad reglamentaria, los ayuntamientos pueden expedir reglamentos fundamentalmente de cuatro tipos.

En primer término, tendríamos los reglamentos que establecen y regulan la integración y funcionamiento interior del ayuntamiento, esto es, aquéllos que van a determinar la forma de integración del ayuntamiento de acuerdo con lo que establezca la ley orgánica municipal de la entidad federativa correspondiente, la forma en que se deberán conducir las sesiones del ayuntamiento y la participación de los diversos miembros del ayuntamiento en las sesiones. Esto último, en la actualidad, resulta de suma importancia, porque conforme a lo establecido en las nuevas disposiciones del artículo 115 constitucional, el principio de representación proporcional en la integración de los ayuntamientos es válido para todos los municipios del país, independientes con que cuenten y ello implicará que con este motivo, los ayuntamientos cuenten con representantes de partidos políticos de oposición, lo que ahora si conllevará la necesidad de que exista un reglamento interior del ayuntamiento, que

66

permita regular con precisión y con detalle la participación de cada uno de sus miembros en las sesiones, puesto que ahora, atendiendo a una situación política de hecho, va a ser una discusión entre correligionarios de partido, sino que abrirá a representantes de las diferentes corrientes políticas del país, representadas en los distintos partidos políticos que logran alguna posición en los municipios y, en consecuencia, las reglas del juego deben quedar claras.

El segundo tipo de reglamentos que pueden expedir los ayuntamientos, en ejercicio del párrafo segundo de esta fracción II del artículo 115 constitucional, son aquellos que establecen y regulan la organización administrativa del municipio. Mediante reglamentos de este tipo, se puede establecer la estructura administrativa del municipio y regular con precisión y detalle - eliminando duplicidades y evitando zonas grises de ejercicio administrativo-, qué corresponde hacer a cada una de las unidades administrativas que componen la administración pública municipal, que es el órgano auxiliar del presidente municipal en la ejecución de las atribuciones que le confiere la ley orgánica municipal, las distintas reglamentaciones que el propio ayuntamiento expida o bien los acuerdos que el mismo tome como órgano colegiado de decisión en los municipios.

En consecuencia, será necesario pensar en expedir un reglamento interno de la administración, mediante el cual se establezca que le compete hacer al secretario del ayuntamiento,

que al tesorero municipal, que al director de obras, que al

67

director de policía, y tránsito, si existe, que al director de parques y jardines, etc. Esto permitirá determinar con claridad, hacia el interior de la administración pública municipal, qué le compete hacer a cada uno de ellos; y hacia afuera, permitirá a la ciudadanía conocer con anterioridad y con precisión, quién es la autoridad legalmente responsable de atender demandas o los planteamientos de la ciudadanía frente a la autoridad municipal.

El tercer tipo de reglamentos que puede expedir el ayuntamiento, serían aquellos que establecen y regulan la organización y funcionamiento de los servicios públicos municipales. Este tipo de reglamentos, cobra particular importancia en este momento puesto que, como veremos en seguida, la nueva fracción III del artículo 115 constitucional, establece enunciativamente cuáles son los servicios públicos municipales que el ayuntamiento puede prestar. En consecuencia, es importante que pueda existir este tipo de reglamentos que expida el ayuntamiento que permitan señalar el establecimiento y la forma de organización o de funcionamiento, por ejemplo, del servicio público de limpia o del servicio público de agua potable y alcantarillado, en fin, de los distintos servicios públicos que tenga a su cargo el ayuntamiento. Para la población demandante es importante saber cuáles son las reglas de operación legal de un servicio público.

Y, finalmente el cuarto tipo de reglamentos que puede expedir el ayuntamiento, se refieren a aquellos que establezcan y regulen las actividades de los particulares que afecten el

68

desarrollo normal de la vida comunitaria. Esto resulta sumamente importante, porque existen muchas actividades desarrolladas por los particulares que pueden y deben ser reguladas por la autoridad municipal; de esa manera, podrían expedirse reglamentos de cierre comercial, de uso de espacios públicos, de espectáculos, de peluquerías, etc.

La normatividad de este tipo de actividades por los ayuntamientos les permitiría, inclusive, establecer instrumentos para obtener ingresos adicionales por concepto de la imposición de multas administrativas, por el incumplimiento o infracción de lo establecido en dichos reglamentos, lo cual significaría un auxilio importante en materia de ingresos.

Es importante destacar que, a la par de la facultad reglamentaria atribuida a los ayuntamientos, también se les faculta para expedir bandos de policía y buen gobierno, así como circulares y disposiciones administrativas. Entre paréntesis, el bando de policía y buen gobierno parece una vieja tradición que nos viene de la Colonia, tratándose de reglamentos con amplio

contenido, que va de la regulación de la seguridad pública municipal a la normatividad de conductas particulares.

De lo establecido en la fracción II del nuevo artículo 115 constitucional, quisiera destacar tres aspectos que, a mi juicio, parecen importantes. En primer lugar, se señalan, por primera vez, de manera enunciativa los servicios públicos que puede prestar el ayuntamiento. ¿Por qué enunciativamente?, porque

o9

atendiendo a la heterogeneidad municipal que se manifiesta en los 2,378 municipios que componen la geografía nacional, no se puede determinar con precisión un catálogo completo de servicios públicos que puedan prestar todos los ayuntamientos, independientemente de sus condiciones geográficas, socioeconómicas o políticas. No es posible que podamos identificar a los cuatro municipios de Baja California, por ejemplo, con los 570 de Oaxaca; su situación socioeconómica, su desarrollo social, el nivel cultural de sus habitantes, sus necesidades, su situación política es totalmente diferente entre sí.

Estas circunstancias las entendió plenamente el constituyente permanente y por ello, procedió a establecer enunciativamente cuáles servicios públicos municipales podría prestar el ayuntamiento dejando, en todo caso, a la legislatura local la facultad de señalar algunos otros servicios públicos que pudiera prestar el ayuntamiento. Al respecto, en el caso de municipios grandes como Monterrey o como Guadalajara o como Tampico o, en fin, algunos otros municipios de mayor potencialidad económica, resulta obvio que puedan prestar no solamente los señalados en el artículo 115, sino algunos otros más.

Es importante insistir en que por primera vez, se establece esta regulación y que en todo caso, los municipios, interpretando lo señalado en la primera parte de la fracción III, con los que pueden decidir qué tipo de servicios públicos de los que hemos

70

reseñado aquí, pueden prestar de manera directa, atendiendo a su capacidad económica; en consecuencia, aquellos municipios que carezcan de capacidad para prestar algunos servicios públicos podrán convenir con el estado, para que éste asuma la prestación de los mismos o para que se haga de manera coordinada.

Hablemos, por ejemplo, del servicio público de agua potable y alcantarillado, que en muchas entidades federativas del país se ha venido prestando por el gobierno del estado. Sobre el particular, recuerdo que el 5 de noviembre de 1980, cuando se determinó la transferencia de los sistemas de agua potable y alcantarillado por parte de la antigua SANUP, hacia los estados, se concibió esta acción como un propósito de fortalecimiento del

federalismo, totalmente indiscutible desde el punto de vista político; pero desde el punto de vista económico y técnico, seguramente sea conveniente referir que generaba algunos problemas serios, porque muchas de las redes de agua potable y alcantarillado, sobre todo de ciudades antiguas, se encontraban inutilizadas y, por otra parte, en muchos casos pesaban sobre estos sistemas deudas contraídas en dólares, como es el del organismo que presta el servicio de agua potable en Monterrey y su área de influencia, en donde recientemente, el presidente de la República dispuso que el gobierno federal absorbiera una deuda de aproximadamente siete mil millones de pesos, que dicho organismo tenía con BANOBRAS, que a su vez, recibe financiamiento en dólares por parte del Banco Interamericano de Desarrollo.

En consecuencia, la prestación de los servicios públicos

71

municipales no puede verse bajo un mismo enfoque o bajo una misma perspectiva y hay que atender a los distintos aspectos de los municipios y a sus diversos niveles de desarrollo económico. Esa sería la primera observación importante a esta fracción.

La segunda observación importante a esta nueva fracción II del artículo 115 constitucional, a nuestro juicio, es que establece las bases para señalar una tipología municipal. El penúltimo párrafo de la fracción III, dispone que los servicios públicos que presten los ayuntamientos serán los que hemos referido con anterioridad pero además, aquellos que las legislaturas locales determinen "según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera".

Lamentablemente, el legislador refirió ésta a mi juicio importantísima adición al artículo 115, a una situación específica que son los servicios públicos municipales. Yo creo que hubiese sido más prudente que el constituyente permanente hubiera compelido de alguna forma, en el propio texto del artículo 115, a las legislaturas estatales, a establecer una tipología municipal en sus respectivas leyes orgánicas municipales.

Creo que es muy comprensible que en los 2,378 municipios que componen la geografía nacional tenemos municipios rurales, municipios suburbanos, municipios urbanos y municipios metropolitanos, conforme a una pionera clasificación contenida en el manual de administración municipal, editado por la antigua

72

coordinación general de estudios administrativos de la presidencia de la República, y que en esa circunstancia es producto de la manifiesta heterogeneidad municipal; siendo por ello importante que la legislación sienta las bases de esa diferenciación. Sin embargo, y a pesar de que no hubo esa disposición expresa del constituyente permanente, creo que de los

terminos de esta redacción podemos inferir bases para establecer, en el nivel estatal, los elementos fundamentales para determinar una tipología municipal necesaria, indispensable, sustancial para poder ver con diferente perspectiva los municipios, atendiendo a sus necesidades y a sus condiciones geográficas, económicas y políticas. Pues un viejo axioma jurídico enseña que tratar igual a desiguales, es profundamente injusto.

Finalmente, el tercer comentario importante que creo relevante plantear respecto de esta fracción III, es que el último párrafo de la misma establece las bases para la coordinación intermunicipal. En efecto, ese párrafo señala que "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". Vuelvo a hacer aquí el mismo comentario relativo al párrafo anterior: lamentablemente, el constituyente permanente estableció las bases de coordinación intermunicipal para el caso de los servicios públicos, pero creo que el espíritu del constituyente fue llevar legislación relativa a la coordinación intermunicipal no solamente en lo que concierne a la presentación de los servicios públicos, sino para, en términos

73

generales, convenir el desarrollo municipal en todas aquellas materias de atribución municipal.

Seguramente, en este caso, el constituyente permanente estaba pensando en aquellos municipios de zonas conurbadas, como la zona metropolitana de la ciudad de México o la correspondiente de Monterrey o de Guadalajara, en donde por la conurbación que existe entre varios municipios, hay servicios públicos como el transporte, agua potable y alcantarillado u otros, que de alguna manera se tiene que convenir municipalmente para la mejor eficacia en la prestación de los mismos.

No obstante lo anterior, creemos que aun en los casos de los municipios que no son precisamente conurbados, pudiera preverse en la legislación estatal, de acuerdo con el espíritu del constituyente, la posibilidad de coordinación intermunicipal para fomentar el desarrollo armónico de las distintas comunidades de un mismo estado y de esa manera, promover la interacción, la interacción de los distintos municipios de una misma entidad no solamente para efectos, repito, de la prestación de servicios públicos, sino para determinar las bases de un desarrollo socioeconómico municipal más armónico. Estos serían los tres comentarios importantes que hemos querido plantear a este tercer grupo de reformas.

El cuarto grupo importante de modificaciones que sufre el artículo 115 constitucional, es el que se refiere al establecimiento de bases para la nueva regulación hacendaria.

74

Antiguamente, el artículo 115 establecía que los municipios administraran libremente su hacienda, la cual se formaría conforme a las contribuciones que le señala la legislatura estatal, las cuales serían suficientes para atender las necesidades municipales; sin embargo, una de las circunstancias fundamentales de la penuria financiera de los municipios es, precisamente, la ausencia de suficientes ingresos propios y de otros mecanismos efectivos de financiamiento. En la iniciativa que el presidente De la Madrid envió al congreso, propuso y este pasó sin mayores modificaciones-, una serie de garantías de carácter fiscal, que son otorgadas a los municipios.

En la nueva fracción IV del artículo 115, se contienen las nuevas disposiciones en materia fiscal; por su contenido, conviene destacar la que establece que la hacienda de los municipios se formará de los rendimientos de los bienes de dominio público y del dominio privado que le pertenecan; los rendimientos que éstos produzcan será la primera de las fuentes de ingreso de los municipios." de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor".

Este es el postulado fundamental de la fracción IV, que sigue la misma tónica de redacción de la original fracción II; cabe hacer sobre su contenido, dos observaciones importantes: la primera de ellas, es que en la intergración de la hacienda municipal, el legislador no sólo ha contemplado las contribuciones que fije la legislatura local, sino que incluye los rendimientos que le proporcionen sus bienes -conforme

75

señalamos antes-, facultando a las legislaturas para que determinen las contribuciones municipales y "otros ingresos" que consideren prudentes. La segunda observación consiste en que desaparece la frase original del constituyente de Querétaro, en el sentido de que las contribuciones municipales fijadas por las legislaturas, "en todo caso serían suficientes para atender las necesidades municipales", la omisión de esta locución quizá obedezca a que en la práctica, nunca se cumplió con dicho mandato y que era preferible establecer de manera expresa en el texto constitucional garantías hacendarias en favor de los municipios.

Efectivamente, la propia fracción IV previene en seguida que, en todo caso, "los municipios percibirán tres ingresos fundamentales: todas aquellas contribuciones, incluyendo tasas adicionales que establezcan los estados sobre propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan como base el cambio de valor de los inmuebles", ello significa que en adelante, el impuesto predial, el impuesto sobre traslado de dominio y demás impuestos y derechos que se deriven de la propiedad inmobiliaria, pasan a formar parte de la hacienda de los municipios.

Conviene señalar que esta parte del artículo 115

constitucional conforme a lo establecido en el artículo 10. del decreto de reformas al propio artículo 115, publicado el 3 de febrero de este año-, entrará en vigor hasta el 10. de enero de 1984 por razones obvias, ya que el decreto de reformas a la constitucion aparece en el Diario Oficial, el 3 de febrero y

76

nosotros vivimos periodos fiscales de un año que se inician el 10. de enero y concluyen el 31 de diciembre, primera razón y segunda, porque era necesario establecer el plazo de gracia de un año reordenar las estructuras fiscales de los estados, a fin de que no fuese de manera imprevista o, digamos, no meditada el establecimiento de la transferencia de estos recursos a los municipios.

Los otros dos ingresos que siempre deberán percibir los municipios, consisten en las participaciones federales, que la federación cubrirá a los municipios conforme a las "bases, montos y plazos que anualmente determinen las legislaturas" y en aquellos "derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo".

Cabe advertir que la nueva disposición establece que nunca las leyes federales podrán limitar la percepción de los ingresos propios de los municipios y que las leyes estatales no podrán establecer exención en relación con los mismos.

Finalmente y sin entrar en mayores detalles, queremos referir que otra de las novedosas cuestiones que señala la fracción IV en materia hacendaria, es que a partir también el año entrante, los presupuestos de egresos municipales serán aprobados por los ayuntamientos "con base en sus ingresos disponibles".

Como ustedes saben, hasta este año los distintos ayuntamientos del país debían formular su proyecto de presupuesto

77

de egresos. el cual era finalmente aprobado por la legislatura estatal y obviamente, los ingresos de los municipios eran determinados única y exclusivamente por las legislaturas estatales, conforme al principio de que en materia fiscal, únicamente el organo legislativo tiene facultad para la fijación de los impuestos y derechos que son aplicados a la población. En consecuencia, de acuerdo con las nuevas estipulaciones de la fracción IV del artículo 115, se refrenda que los ingresos sigan siendo exclusivamente señalados por la legislatura, pero enfáticamente, hay una reforma en cuanto al presupuesto de egresos: a partir de 1984, los ayuntamientos tendrán la facultad de elaborar y aprobar por sí mismos, sin estar sujetos a la autorización de la legislatura, sus presupuestos de egresos conforme a los ingresos disponibles. Esto es sumamente importante, porque implicará un nuevo ejercicio de responsabilidad para los ayuntamientos del país y al propio



tiempo, la posibilidad de ensayar con libertad plena el establecimiento de prioridades en el destino del gasto público municipal.

El quinto grupo importante de reformas que se introduce al artículo 115 constitucional, se refiere a las disposiciones en materia de desarrollo urbano. Sobre el particular, tenemos un antecedente en 1975: cuando se reformó el artículo 115 para facultar a los ayuntamientos, a participar en las regulaciones del desarrollo urbano municipal y en el ámbito de sus competencias: al respecto, ustedes recordarán que en ese año, se generó una profunda discusión pública en el país con motivo de la

78

expedición de la ley general de asentamientos humanos, como consecuencia de las reformas a los artículos 27, 73 y 115 constitucionales. Entre otras cosas, se discutía que los ayuntamientos no tenían facultad constitucional para normar lo correspondiente al desarrollo urbano y que el atribuirles, en el artículo 115, facultades en la legislación de esta materia, se le daban facultades legislativas de las que carecían por naturaleza, esa discusión pasó afortunadamente, sin mayores consecuencias y los ayuntamientos tuvieron facultades para regular el desarrollo urbano municipal.

La nueva ordenación contenida en las fracciones V y VI, pretende darle algunos matices de mayor autonomía municipal en esta materia y, entre otras cosas, establece que a los municipios, en los términos de las leyes estatales y federales correspondientes, se les faculta para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipales. Esto, es importante porque no se trata de una simple corrección conceptual o terminológica, sino que hay una modificación sustantiva en términos de la nueva redacción.

En efecto, anteriormente la facultad municipal consistía en expedir disposiciones administrativas en el ámbito de su competencia y para formular los planes de desarrollo urbano municipal, atribución que en muy pocos casos podían cumplir los municipios por sí mismos y casi siempre requerían del auxilio de las autoridades federales concretamente de la antigua Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, dada su escasa

79

capacidad técnica sobre el particular. Pero ahora no sólo se les faculta para expedir disposiciones administrativas que regulen el proceso de desarrollo urbano, esto es, reglamentos, acuerdos, circulares; sino también para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano; esto es, muy importante, porque implicará modificaciones sustanciales en las leyes de desarrollo urbano o leyes de asentamientos humanos de las entidades federativas, para adecuarlas a las nuevas disposiciones de este mandato, además de que, en las reformas que

se introduzcan a las correspondientes leyes orgánicas municipales, tendrá seguramente que establecerse algún capítulo correspondiente al desarrollo municipal.

En los términos de la nueva fracción V, también se consignan como atribuciones municipales, su participación en la "creación y administración de sus reservas territoriales" y "controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones, intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana, otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reserva", para lo cual, se faculta a los ayuntamientos para que expidan "los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios". Evidentemente, que la nueva disposición contempla el desarrollo urbano como un fenómeno que requiere de una planeación integral, razón por la cual se establecen bases para normar acciones advacentes como las relativas a las reservas territoriales, al desarrollo ecológico o al otorgamiento de permisos o licencias de construcción; con todo esto, el

80

ayuntamiento adquiere mayores márgenes de responsabilidad en la planeación municipal.

Por su parte, la también nueva fracción VI se dedica a señalar la participación conjunta y coordinada de federación, estado y municipios en el caso de zonas de conurbación, que abarquen municipios de dos o más entidades federativas. Valga mencionar, simplemente, que cuando la zona de conurbación sólo incluya municipios de un estado, será este y los correspondientes ayuntamientos, quienes participen en su normación conforme a la ley local respectiva; lo anterior interpretando a contrario sensu el mandato de la fracción VI.

Por último, la sexta reforma importante que se introduce al artículo 113 constitucional, con afectación directa en el terreno municipal, es aquella que se refiere a la regulación del régimen laboral; sobre el particular, resulta sumamente importante que consideremos algunos antecedentes, así sea brevemente:

El artículo 123 de la Constitución General de la República, en su contenido original de 1917, estableció que la facultad de expedir leyes en materia de trabajo, sería compartida entre la federación y los estados; a ello obedeció que en la década de los veinte hayan existido algunas leyes laborales a nivel local, como la famosa ley de trabajo del Estado de Veracruz. Por razones de orden político se consideró oportuno en 1929, que la normatividad en materia de trabajo fuese de competencia exclusivamente federal y que únicamente en cuanto a la ejecución

81

de la ley, se contemplara la competencia de tribunales federales y de tribunales estatales de manera concurrente, para resolver

las controversias motivadas u originadas con motivo de la aplicación de dicha ley federal. Reformas constitucionales a los artículos 73 y 123 establecieron en 1929, que sólo a la federación competía regular la materia del trabajo en el país, expidiéndose en 1931, en consecuencia, la primera ley federal de trabajo; que abrogó las leyes locales de trabajo que existían en algunos estados del país, dejándose repito, la competencia de la aplicación de la ley -ahí si compartida o concurrentemente- a la federación y a las entidades federativas.

Nunca se tocó constitucionalmente, hasta entonces, el problema de las relaciones laborales de los trabajadores municipales y de los trabajadores al servicio de los distintos poderes del estado, generando esta situación amplias discusiones sobre el particular. No obstante lo anterior, las legislaturas estatales vinieron expidiendo leyes de servicio civil o estatutos jurídicos, reguladores de las relaciones laborales de los trabajadores del estado y, en muchos casos, de los municipios.

En 1960, el presidente Lopez Mateos plantea la incorporación del apartado B al artículo 123 constitucional, para normar las relaciones laborales de los trabajadores al servicio de los distintos poderes de la Unión y del gobierno del Distrito Federal, pero no se incluye a los trabajadores del servicio de los municipios y del estado. Obviamente, que esta nueva legislación acentuó la polémica constitucional, acerca de cuál

82

era entonces, la naturaleza del servicio que los trabajadores prestaban al estado y a los municipios; si se consideraba como relación de trabajo, entonces las leyes que existían en todas las entidades federativas del país -porque en todas existen- eran, inconstitucionales, puesto que carecían de facultades para legislar en materia de trabajo, conforme a lo que señalamos en el sentido de que ésta era una atribución federal desde 1929. Si se concebía como una disposición de tipo administrativo, también había disputas muy importantes, porque es difícil distinguir entre la normatividad estrictamente administrativa y la de tipo laboral, que contemplan cuestiones como son aquéllas que se refieren a las condiciones generales de trabajo, a la jornada de trabajo, a la intensidad de trabajo, a primas de antigüedad, de vacaciones, condiciones de seguridad social y de higiene y seguridad, entre otras, todas las cuales se contenían con mayor o menor intensidad en las leyes de servicio civil que existen en los estados.

Para despejar estas dudas, no fue suficiente que la Suprema Corte de Justicia de la Nación justificara el carácter constitucional de estas leyes, reconociendo las respectivas facultades legislativas de los estados sobre el particular, al resolver algunos juicios de amparo, interpuestos en contra de resoluciones dictadas por tribunales estatales de arbitraje con fundamento en dichas leyes.

Por fortuna y para desterrar las dudas de los escépticos, la iniciativa de reformas y adiciones al artículo 115 presentado por

83

el presidente Miguel de la Madrid, contempló una novedosa fracción IX que prevenía la ordenación de esta materia. Es muy importante señalar que la única parte de dicha iniciativa presidencial, que fue sustancialmente modificada en el Congreso de la Unión durante el proceso legislativo de discusión y aprobación, fue precisamente la fracción IX; ninguna de las otras fracciones que aquí hemos referido sufrió modificaciones sustantivas, fueron modificaciones de redacción por ejemplo, para sustituir municipio por ayuntamiento o a la inversa. Repetimos, la única que sufrió modificaciones fundamentales en el proceso legislativo fue la fracción IX.

El proyecto original del presidente De la Madrid, señalaba que las leyes que sobre el particular expedieran las legislaturas, debían considerar lo correspondiente al servicio civil de carrera en los municipios y en los estados, y establecer normas que garantizaran las permanencia en el empleo, así como señalar las bases que aseguraran el servicio de seguridad social a los trabajadores estatales y municipales, con todo lo cual se señalaban un contenido mínimo para dichas leyes. Sin embargo, de manera inexplicable, tales consideraciones del proyecto no fueron aprobadas por el congreso, simplemente disbuso que las legislaturas estatales expedirian leyes que regularan las relaciones de trabajo "con base en los dispuesto en el artículo 123 constitucional", sin referir conforme a que apartado, y que los municipios observarían las mismas reglas en cuanto a sus trabajadores.

84

La disposición constitucional, tal y como esta en vigor, propicia la necesidad de plantear varios comentarios: en primer término se obliga a las legislaturas locales para que expidan leyes sobre la materia, pero sin sujetarlas a un contenido mínimo, lo cual seguramente dara lugar a una heterogeneidad legislativa sobre el particular; en segundo lugar, se establece que dichas leyes se expedirán conforme a las bases del artículo 123 constitucional -lo que en cierto sentido implica el señalamiento de un mínimo de contenido; el de dicho preceptor-, pero sin definir a que apartado en lo específico.

Esta falta de defición ha propiciado que se generen dudas al respecto: algunos piensan que las bases que han de tomarse en cuenta por los estados, para expedir sus leyes, deben ser las del apartado B, pues este es el que se refiere al trabajo burocrático y los mas opinan que dichas bases han de ser las del apartado A ya que el B, según lo establece expresamente, sólo condiciona las relaciones laborales de los trabajadores "de los poderes de la Unión y del gobierno del Distrito Federal". Nosotros pensamos que

dichas bases pueden ser las de ambos apartados pues al no referir la fracción IX del artículo 115 a ninguno de ellos, dejan abierta la posibilidad para que así sea, lo cual, además, es jurídicamente procedente.

El tercer comentario que queremos hacer es que, en todos los casos, los trabajadores municipales estarán sujetos al mismo tratamiento jurídico-laboral de los estatales, con lo cual se supera la marginación legal a que se encontraban sujetos los

85

municipios en muchos estados del país, pues si bien en alguno de ellos las leyes respectivas incluían a los municipios, en otros únicamente reglamentaban el trabajo de los servidores públicos estatales.

Para terminar, quisiera señalar que el constituyente permanente -del cual forman parte las legislaturas estatales-, estableció en el artículo segundo transitorio del decreto de reformas al artículo 115 constitucional, que las legislaturas tendrían el plazo de un año para introducir las reformas y adiciones que fueran necesarias, a las constituciones locales y a las leyes orgánicas municipales, para adecuarlas al contenido novedoso del artículo 115 constitucional. Desgraciadamente, el legislador pasó por alto que, en algunas entidades federativas del país, para reformar sus respectivas constituciones, se requiere la aprobación de la legislatura en dos distintos periodos ordinarios de sesiones o bien, en algunos casos como el de Michoacán, hasta de la aprobación concurrente de dos distintas legislaturas; lo cual jurídicamente supone la imposibilidad legal de que, en esos casos, las legislaturas pudieran cumplir con la exigencia del segundo artículo transitorio del decreto de reformas al 115 constitucional.

Creemos sin embargo, que en este momento resulta menos trascendente discutir esta circunstancia, porque ahora es más importante esperar las conclusiones de las reuniones de consulta popular a que ha convocado la Secretaría de Gobernación, para

86

analizar temas municipales sustantivos. Es de esperar que las legislaturas recojan con interés y simpatía las demandas de la ciudadanía, de los grupos sociales organizados y de las organizaciones políticas en torno a lo que debe ser la normatividad municipal en las distintas entidades del país.

## CITAS BIBLIOGRAFICAS

1

Jaya Viesca, Jacinto: Vision Historica del Municipio como Institucion Politica. Gaceta Mexicana de Administracion Publica Estatal y Municipal No. 4. Ed. I.N.A.P Mexico, 1981, p.30.

2

Ochoa Campos, Moises: Evolucion del Municipio Mexicano. Fortalecimiento del Municipio. Gaceta Mexicana de Administracion Publica Estatal y Municipal Nos. 16-17 Ed. I.N.A.P., Mexico, 1984-1985, p. 23.

3

Idem, p. 25.

4

Gana, Ramirez Felipe: Leyes Fundamentales de Mexico. - Ed. Porrúa, S.A., Mexico, 1976, p. 59.

5

Gonzalez, Ma. del Refugio: Debates sobre el regimen - del Municipio en Mexico en el siglo XIX. En Ruiz ---- Massieu, Jose Francisco y Valdes Diego, Nuevo Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa, S.A. Mexico, ---- 1983, p. 201.

6

Idem.

7

Idem, p. 204.

8

Organos originales creados por esta Constitucion (que eran a la vez Organos Legislativos y Administrativos) que han sido tomados como referencia para señalarlos como antecedentes del Regimen Federal Mexicano. vease al respecto: Benson, Nettie Lee, "La Diputacion Provincial y el Federalismo Mexicano", 2a. edicion. Camara de Diputados. La Legislatura, Mexico, 1980.

9

Burgos Ornela, Ignacio: Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa, S.A., Mexico, 1964, p. 361.

MARCO CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO EN  
MEXICO

INTRODUCCION

CAPITULO PRIMERO  
ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO

- 1.1 INICIOS DEL MUNICIPIO.
- 1.2 LOS ROMANOS Y EL MUNICIPIO.
- 1.3 ETAPA MUNICIPAL EN LA EDAD MEDIA.
- 1.4 LA DEMOCRACIA Y EL MUNICIPALISMO.
- 1.5 EL MUNICIPALISMO MEXICANO.
- 1.6 EL MUNICIPIO EN MEXICO Y SUS DIVERSIDADES.
- 1.7 PROBLEMÁTICA DEL MUNICIPIO EN MEXICO, SU ESTRUCTURA Y EXPECTATIVAS.

CAPITULO SEGUNDO  
ESTUDIO CONSTITUCIONAL DEL ARTICULO 115  
(1a Parte)

- 2.1 CONSTITUCION DE LAS CORTES ESPAÑOLAS DE 1812.
- 2.2 DOCUMENTOS DE IGNACIO LOPEZ RAYON.
- 2.3 CONSTITUCION DE APATZINGAM DE 1814.
- 2.4 PROYECTO CONSTITUCIONAL DE 1823.
- 2.5 CONSTITUCION FEDERAL DE 1824.
- 2.6 CONSTITUCION CENTRALISTA Y LAS SIETE LEYES.
- 2.7 ESTATUTO ORGANICO DE 1836.

CAPITULO TERCERO  
ANALISIS DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL  
(2a Parte)

- 3.1 CONSTITUCION DE 1857.
- 3.2 LA REVOLUCION MEXICANA DE 1910.
- 3.3 EL MUNICIPIO CONTEMPORANEO.

CAPITULO CUARTO  
REFORMAS Y ADICIONES AL MARCO CONSTITUCIONAL

- 4.1 ETAPA MODERNA Y SEGUIMIENTO FINAL DEL MUNICIPIO-MEXICANO EN MATERIA CONSTITUCIONAL.

CONCLUSIONES

INDICE

BIBLIOGRAFIA

## CONCLUSIONES

1.- EL REGIMEN MUNICIPAL QUE SE TRASPLANTO DE ESPAÑA A MEXICO EN 1821, YA NO FUE TAN BRILLANTE COMO EL DE LAS COMUNAS ESPAÑOLAS, SINO FUE UN NUEVO TIPO DE MUNICIPIO CENTRALIZADO INICIADO POR LOS REYES CATOLICOS.

2.- CONSIDERO QUE ENTRE LOS FINES MAS IMPORTANTES DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL, DESTACAN LOS SIGUIENTES: ALCANZAR UNA MAS JUSTA DISTRIBUCION DEL PODER PUBLICO COMO CONTRAPESO DEL NEGATIVO CENTRALISMO POLITICO; LOGRAR UN MAS AMPLIO Y SANO DESARROLLO DE LAS COMUNIDADES POLITICAS NATURALES; HACER DE LA INSTITUCION DEL MUNICIPIO LIBRE EL MAS EFICAZ DETONADOR DE LA DECENTRALIZACION; REHABILITAR LA DIGNIDAD DEL MUNICIPIO PARA CONVERTIRLO EN EL PROTAGONISTA MAS IMPORTANTE DEL DESARROLLO NACIONAL; Y HACER DEL MUNICIPIO EL INSTRUMENTO MAS IDONEO PARA ACREDITAR Y PERFECCIONAR LA SOLIDARIDAD SOCIAL Y LA DEMOCRACIA COMO FORMA DE GOBIERNO, ESTILO DE VIDA Y VOCACION HUMANA.

3.- EL MUNICIPIO COMO UNIDAD POLITICA, ES UNA ASOCIACION QUE RESULTA DEL EJERCICIO DEL PODERENTRIF LOS CIUDADANOS DE UN LUGAR DETERMINADO, QUE BAJO LA FORMA FEDERAL DE GOBIERNO ASUME LA MAXIMA AUTORIDAD POLITICA Y ADMINISTRATIVA EN UNA CIRCUNSCRIPCION TERRITORIAL DETERMINADA.

4.- EL MUNICIPIO EN CUANTO A NIVEL DE GOBIERNO HA SIDO LIMITADA SU AUTONOMIA POR LA COMBINACION DE FACTORES Y PRACTICAS DEL SISTEMA POLITICO MEXICANO.

5.- LA DISTRIBUCION DEL PODER GUBERNAMENTAL REQUIERE ACENTUAR MAS AUN LA TRANSICION DE RECURSOS NATURALES, ECONOMICOS Y DE SERVICIOS POLITICOS PARA ASEGURAR Y GARANTIZAR LA AUTONOMIA ESTATAL Y MUNICIPAL.

6.- EL FORTALECIMIENTO DEL GOBIERNO MUNICIPAL DEBE FIJAR SU ORIENTACION EN LA REVITALIZACION DE LA VIDA Y EN LA PARTICIPACION DE LA NACION.

7.- LA DEMOCRATIZACION DEL PODER POLITICO EN EL ESTADO, Y SOBRETUDO EN EL MUNICIPIO, DEBE SUSTANTARSE EN GARANTIZAR LA LIBERTAD Y EL RESPETO RESTRICTO DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LA JUSTICIA SOCIAL.



## BIBLIOGRAFIA

1. BASSOLS SIFALLA, ANGEL: "PANORAMA DEMOCRATICO", ED. STYLO MEXICO, 1956.
2. BENSON, NETTIE LEE: "LA DIPUTACION PROVINCIAL Y EL FEDERALISMO MEXICANO", 2a. EDICION, CAMARA DE DIPUTADOS, L. LEGISLATURA, MEXICO, 1969.
3. BURGOA, IGNACIO: "DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO", QUINTA EDICION, FORROA, MEXICO, 1964.
4. CARRIZO, JORGE: "EVOLUCION Y PERSPECTIVAS DEL REGIMEN MUNICIPAL DE MEXICO", ED. INAF, MEXICO, 1962.
5. CASTILLO VELASCO, JOSE MARIA: "DOCUMENTOS BASICOS DE LA REFORMA 1854-1875", ED. PRI, MEXICO, 1962.
6. DE LA TORRE VILLAR, ERNESTO: "LA CONSTITUCION DE QUATZIMBAN" Y LOS CREADORES DEL ESTADO MEXICANO", EN GACETA MEXICANA DE ADMINISTRACION PUBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL, NUMERO 6-9, OCTUBRE 1982 MARZO 1983, INAF, MEXICO, 1983.
7. FAYA VIERGA, JACINTO: "VISION HISTORICA DEL MUNICIPIO COMO INSTITUCION POLITICA", EN GACETA MEXICANA DE ADMINISTRACION PUBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL, NUMERO 4, ED. INAF, MEXICO, 1981.
8. GONZALEZ MA. DEL REFUGIO: "DEBATES SOBRE EL REGIMEN DEL MUNICIPIO EN MEXICO EN EL SIGLO XIX" EN RUIZ MARRIEN, JOSE FRANCISCO Y VALADEZ, DIEGO: "NUEVO DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO - ED. FORROA, S.A., MEXICO, 1963.
9. GUTIERREZ CALMIRA, SERGIO ELIAS Y SOLIS ACEVO, FELIPE: "GOBIERNO Y ADMINISTRACION DEL DISTRITO FEDERAL EN MEXICO", ED. INAF, MEXICO, 1983.
10. MARTINEZ CASARIAS, GUSTAVO: "LA ADMINISTRACION ESTATAL Y MUNICIPAL DE MEXICO", ED. INAF-CONACYT, MEXICO, 1985.