

122
18



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ACATLAN**

EL TEXTO ACTUAL DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL Y SU PROCESO DE REFORMAS

T E S I S

**PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A

JULIA FLOR GUADARRAMA RODRIGUEZ



MEXICO, D. F.

1993

**TESIS CON
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.

I N D I C E

	Pág.
INTRODUCCION	
CAPITULO I	
EL MUNICIPIO DURANTE LA MONARQUIA ESPAÑOLA	
La creación del primer Ayuntamiento.....	4
El Municipio en la época colonial.....	6
El Municipio en la Constitución Gaditana.....	12
CAPITULO II	
EL MUNICIPIO DESDE LA INDEPENDENCIA A LA PROMULGACION DE LA CONSTITUCION DE 1917	
La Constitución de Apatzingán.....	20
La Constitución Federal de 1824.....	26
La Constitución Centralista de 1836.....	39
Las Bases Orgánicas de 1843.....	47
La Constitución Federal de 1857.....	52
CAPITULO III	
EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCION DE 1917	
Los planes políticos.....	59
La revolución constitucionalista.....	71
El plan de Guadalupe.....	74
El Decreto de Reformas.....	78
El Decreto de Modificaciones.....	89
La Convocatoria para integrar el Congreso Constituyente.....	96
La Instalación del Congreso.....	104
Los debates sobre el Municipio.....	106
El texto del artículo 115 aprobado.....	119
CAPITULO IV	
LAS REFORMAS Y ADICIONES AL ARTICULO 115	
Reforma de 1926.....	124
Reforma de 1933.....	126
Reforma de 1943.....	132
Reforma de 1947.....	133
Reforma de 1953.....	135
Reforma de 1976.....	138
Reforma de 1977.....	140
Reforma de 1983.....	142
Reforma de 1987.....	155
CONCLUSIONES.....	165
BIBLIOGRAFIA.....	169

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

La presente tesis titulada "El texto actual del artículo 115 constitucional y su proceso de reformas", tiene como propósito, -realizar en forma sencilla y general, un estudio sobre la Institución Municipal, a partir de su establecimiento en Veracruz y de su evolución histórica a través de los diversos ordenamientos constitucionales que han regido a nuestro país, examinando su inclusión como estipulación, conforme al texto aprobado por el congreso constituyente, así como, las principales reformas o adiciones efectuadas por el constituyente permanente, con la finalidad de perfeccionar ésta importante Institución Política.

Para cumplir éste objetivo, me propuse investigar directamente los documentos históricos que me proporcionaran un conocimiento más amplio sobre la Institución Municipal, razón por la cual, afirmé, que el valor de éste trabajo radica especialmente en la riqueza y abundancia del material del que pude disponer, porque en él se incluyen planes políticos, constituciones, leyes, decretos, debates, reformas constitucionales y documentos inéditos- que el Lic. Carlos Díaz de León, me proporcionó en vida.

Los breves capítulos en que se divide la tesis, describen una parte importante del pasado histórico de México, sus luchas sus problemas, sus aspiraciones, sus logros, en fin, todos aquellos sucesos políticos que dieron forma a nuestras constituciones políticas.

La constitución vigente, señala que el Municipio es la base de la división territorial de la organización política y administrativa de las Entidades Federativas. Tiene personalidad jurídica y puede formular bandos municipales, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas que sean necesarias para el cumplimiento de sus fines.

El Municipio es administrado por un Ayuntamiento electo por voto popular, directo y personal. Su integración constitucional corresponde a un presidente municipal, regidores y síndicos que se encuentran sujetos al principio mexicano de la No Reección. Cabe señalar que, nuestra Ley Suprema delegó en las Constituciones Locales la facultad de establecer los requisitos necesarios para ser miembro de los Ayuntamientos.

Aunque el artículo 115 constitucional no lo denomine, los miembros de los Ayuntamientos son objeto de un juicio político, porque pueden ser suspendidos o revocados en su mandato, cuando sus conductas, actos u omisiones produzcan perjuicio a los intereses públicos fundamentales del Estado, con la ventaja de que no podrán ser inhabilitados para desempeñar algún cargo dentro de la administración pública, nor carecer de inmunidad constitucional.

Dentro de las reformas más importantes efectuadas al artículo 115 constitucional, destaca la de 1983, donde se reestructura totalmente éste precepto, convirtiéndolo sus cinco fracciones en diez, con la finalidad de ampliar las facultades del Municipio, tanto en materia administrativa como en aspectos jurídicos económicos y sociales.

La existencia del Municipio corresponde a una decisión política fundamental, y su derogación exigirá la presencia y satisfacción de procedimientos especiales o extraordinarios, nor ser una estipulación constitucional de inexcusable observancia.

C A P I T U L O I

EL MUNICIPIO DURANTE LA MONARQUÍA ESPAÑOLA

LA CREACION DEL PRIMER AYUNTAMIENTO

En la tercera expedición de la conquista de México, Hernán Cortés desembarcó con un pequeño ejército frente a San Juan de Ulúa, en los arenales de Chalchiucueyehcan, cumpliendo las órdenes de Diego Velázquez, que era entonces gobernador de Cuba, Cortés debía realizar una pequeña incursión en esas tierras y luego regresar a Cuba, pero como sus relaciones con Velázquez no andaban del todo bien, decidió quedarse donde estaba y no regresar, - pues ello podía ocasionarle el encarcelamiento o la muerte.

Así en acuerdo con sus soldados, decidió que para no cometer desacato, convenía instituir en las tierras en que se hallaban una autoridad que dependiera sólo del Rey de España. Entonces crearon un Ayuntamiento que se encargaría de administrar y dar legalidad a la presencia española en las tierras conquistadas.

El 22 de abril de 1519 se levantó un poblado que nombrarían la Villa Rica de la Vera Cruz, que significa "a cruz del salvador" o "a la orilla de la cruz". Después se procedió al nombramiento de las autoridades que integrarían el Ayuntamiento, quedando designados de la siguiente forma:

ALCALDES ORDINARIOS	Alonso Hernández Portocarrero Francisco de Montejo
	Alonso Dávila
REGIDORES	Pedro Alvarado Alonso Alvarado Gonzalo de Sandoval
ALGUACIL MAYOR	Juan de Escalante
PROCURADOR GENERAL	Francisco Alvarez Chico
CAPITAN DE ENTRADAS	Pedro de Alvarado
MAESTRO DE CAMPO	Cristóbal de Olid
ALFEREZ DEL REAL	Ochoa y Alonso Romero
ESCRIBANO	Diego Godoy

Una vez instalado el primer Ayuntamiento en tierras mexicanas Hernán Cortés recibió poderes y fue nombrado Justicia Mayor y Capitán General, con lo cual legalizó su autoridad y propósitos de conquista.

EL MUNICIPIO EN LA EPOCA COLONIAL

Desde el siglo XVI tanto conquistadores como jefes de expediciones se dieron a la tarea de fundar Ayuntamientos en las colonias hispanoamericanas, pues ésta institución representaba una de las formas de conquista de los españoles.

Los Ayuntamientos se integraban con un alcalde mayor, alcaldes ordinarios, regidores, alféreces reales, alguaciles, fieles ejecutores y procuradores.

El alcalde mayor representaba la autoridad política del Ayuntamiento, y los alcaldes ordinarios gozaban de una función de carácter jurisdiccional, pues conocían en primera instancia sobre causas civiles y criminales de su localidad.

Los regidores realizaban gestiones locales, pues cuidaban del abastecimiento y del buen funcionamiento de la alhóndiga.

Los alféreces reales llevaban consigo el pendón real en ceremonias públicas y guardaban el estandarte de la ciudad.

Los alguaciles cuidaban del cumplimiento de acuerdos y deci
siones del Ayuntamiento.

Los fieles ejecutores cuidaban del abastecimiento de la ciu
dad o villa.

Los escribanos tenían la responsabilidad de certificar todas
las actuaciones del Consejo para que tuvieran válidez.

Los procuradores eran representantes jurídicos del Municipio
y su designación correspondía a los regidores.

Durante los primeros años de la dominación española, los car
gos concejiles se adquirían a través de la elección; sin embargo,
a partir del reinado de Felipe II, éstos comenzaron a ser vendidos
al mejor postor. Cabe señalar, que al principio solamente se ven-
dían por una generación, pero a partir de 1616 todos éstos cargos
se ofrecieron a perpetuidad, con derecho a revenderlos o heredar-
los en el transcurso de la vida del propietario.

Los miembros que integraban los Ayuntamientos estaban obliga
dos a asistir a las asambleas.

Durante las sesiones ordinarias se discutía sobre la distribución de tierras entre los vecinos, impuestos locales, policía, cárceles, obras públicas, inspección de hospitales, días festivos, procesiones y precios de los productos para el mercado local, asimismo, se expedían bandos reguladores de negocios municipales; se reglamentaban oficios, fijaban salarios y revisaban el sistema de pesas y medidas.

En las reuniones extraordinarias se trataban asuntos especiales y de mayor importancia.

El Ayuntamiento era el encargado del gobierno en los Municipios, y entre sus funciones administrativas podemos mencionar las siguientes:

- a).- El cuidado, mantenimiento y construcción de algunas obras públicas como puentes y caminos.
- b).- La vigilancia de mercados, de ventas y mesones, de pesas y medidas.
- c).- El cuidado y organización del disfrute de tierras, pastos y aguas comunes.
- d).- La vigilancia del corte y plantación de árboles.

- e).- La repartición de salarios, aguas y pastos, y la delimitación territorial de la población.
- f).- La atención de servicios públicos como policía, alumbrado, agua potable y del adorno de la ciudad.
- g).- La concesión anual, a través de remate, de los derechos para vender pan y carne.
- h).- La organización y cuidado de alhóndigas y pósitos.
- i).- La reglamentación de asuntos económicos como fijar precios en los productos, salarios y la recaudación de tributos locales.
- j).- La inspección de cárceles.
- k).- La vigilancia de la moral pública.
- l).- La regulación de los días festivos públicos y precesiones." (1)

Es importante señalar, que en ésta época los hospitales y cementerios se encontraban bajo el cuidado de la Iglesia. Por otra parte, las principales obras públicas, como el desagüe y la introducción de agua potable, quedaban a cargo de los virreyes.

(1) Díaz de León Fleury, Carlos. "APUNTES PERSONALES SOBRE EL MUNICIPIO". México, ENEP ACATLAN, 1990.

Los Ayuntamientos gozarán de la facultad de emitir sus propias ordenanzas sobre el buen gobierno de ciudades, villas y poblaciones. Sus ordenanzas eran revisadas por las Audiencias Reales y sancionadas por el Real Consejo de Indias.

El régimen de los ingresos municipales correspondían a Propios y Arbitrios. Los Propios constituían el rendimiento de las tierras que eran propiedad del Ayuntamiento. Los Arbitrios eran los ingresos que se integraban con los distintos conceptos que corresponden a Sisas, Derramas, Contribuciones y Concesiones.

El cobro de Arbitrios se aplicaban ante la insuficiencia de recaudación producida por los Propios o Comunes. El sistema de Arbitrios corresponde a la Sisa que eran los impuestos destinados a un fin concreto, su aplicación y rendimiento se destinaba a cubrir la construcción o realización de obra concreta, tales como caminos, puentes o edificios necesarios para la comunidad, este es, el impuesto de Sisa era originado por un concreto propósito de desarrollo.

Las Derramas eran las contribuciones temporales o extraordinarias, este es, el tributo de Derrama se aplicaba e integraba el valor de obra construida frente a la insuficiencia parcial de rendimiento de Propios e Comunes.

Las Contribuciones eran los impuestos en general, y se integraban con el conjunto de cobros por servicios municipales utilizados.

Las Concesiones eran las rentas e tributos cedidos por el Rey y se otorgaban en beneficio de determinadas comunidades.

El municipio colonial pervive tres siglos, algunos pensadores aceptan el absolutismo o despotismo ilustrado al señalar que presentaba la característica de gobernar con el pueblo, pero sin el pueblo, esto es, en materia de Ayuntamientos el pueblo no tenía intervención alguna en la designación de autoridades, y sin embargo, se constituía en beneficio de algún centro de población.

EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCION GADITANA

En el siglo XIX los franceses, bajo las órdenes de Napoleón Bonaparte, invadían la península ibérica, como resultado el rey Carlos IV como su hijo, Fernando VII, se trasladaron a Bayona. - Una vez ahí, Carlos IV fue obligado a abdicar al trono en favor de su hijo y éste, a su vez, a Napoleón Bonaparte, quien lo cede al rey de Nápoles, José Bonaparte, hermano del emperador.

Esta situación motivó que se reunieran una junta de liberales en la ciudad de Aranjuez para asumir el gobierno, pues se negaban a que Bonaparte gobernara en España. La junta se trasladó luego a Sevilla y, finalmente, a Cádiz, donde el 24 de septiembre de 1810, se abrieron las Cortes para redactar una Constitución. Previamente el 24 de mayo de 1810, la Junta Central y Regencia, lanza la convocatoria a elección de diputados constituyentes representantes de todas las provincias, incluso las de ultramar.

La invitación para participar en Cortes propició que los no vehispanos enviaran 15 representantes que corresponden a:

- José Miguel Ramos Arizpe por Coahuila
- Juan José Gutiérrez por Nueva Vizcaya
- Pedro Bautista Pino por Nuevo México
- Manuel María Moreno y Vázquez por Sonora
- Octaviano Obregón por Guanajuato
- Antonio Joaquín Pérez por Puebla
- José Miguel Guridi y Alcocer por Tlaxcala
- Mariano Mendiola y Velarde por Querétaro
- José Eduar de Cárdenas y Romero por Tabasco
- José Cayetano de Foncerrada por Valladolid de Michoacán
- José Miguel Gordeá y Barrios por Zacatecas
- José Simeón de Urriá por Guadalajara
- José Ignacio Boya de Cisneros por México capital
- Joaquín Maniá y Torquemada por Veracruz
- Miguel González y Lastiri por Yucatán

Y como diputados suplentes, que fueren designados en el puerto de Cádiz, para representar a la Nueva España, en tanto arribaban los propietarios, actuarán:

- José María Ceute (sacerdote)
- Francisco Fernández Munilla (militar)
- José María Gutiérrez de Terán (militar)
- Máximo Maldonado (sacerdote)
- Andrés Samariego (comerciante)

Cabe señalar que la representación de la Capitanía de Guatemala, se formaba por Antonio Larrazábal (sacerdote) por Guatemala, Florencio Castillo por Costa Rica, José Antonio de la Plata por Nicaragua, José Ignacio Ávila por el Salvador, José Francisco Morejón por Comayagua (Honduras), Mariano Robles por Chiapas.

La Constitución de Cádiz fue firmada el 19 de marzo de 1812, y adoptada por las autoridades novohispanas el 30 de septiembre de ese mismo año, y el 4 de octubre siguiente por el pueblo en las parroquias correspondientes.

Esta Constitución dedica su Título VI, al gobierno interior de las provincias y de los pueblos, y su capítulo primero se refiere a los Ayuntamientos.

El articulado de la Constitución de 1812, señala que para el gobierno interior de los pueblos habra un Ayuntamiento integrado por alcalde o alcaldes, regidores y procurador síndico.

La elección de los miembros del Ayuntamiento se efectuaba en forma indirecta, ya que se seleccionaban representantes - por parroquia, por partido e intendencia, y éstos precedían a elegir el Ayuntamiento, el cual se encargaba de elegir a los electores de partido.

Cabe mencionar, que uno de los logros más importantes de esta Constitución, fue precisamente la de establecer en su texto, que cesaban los cargos consejiles de carácter vitalicio e perpetuo, sosteniendo que éstos deben ser objeto de elección. Esta aseveración dejó sin efecto la orden e disposición real - de Carlos I de España y V de Alemania, referente a la venta de cargos consejiles.

Esta Carta Magna estableció un periodo constitucional de un año para el ejercicio de funciones de los miembros del Ayuntamiento, con la posibilidad de volver a ser electos después - de dos años.

La Constitución Gaditana le asignó a los Ayuntamientos ciertas atribuciones que quedarón plasmadas en uno de sus preceptos, el cual indicaba lo siguiente:

" Art. 321. Estará a cargo de los ayuntamientos:

Primero: La policía de salubridad y comodidad

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

Tercero: La administración e inversión de los caudales - de propios y arbitrios conforme a las leyes y - reglamentos, con el cargo de nombrar deposita--rio bajo responsabilidad de los que le nembran.

Cuarto: Hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones, y remitirlas a la tesorería respectiva.

Quinto: Cuidar de todas las escuelas de primeras letras, y de los demás establecimientos de educación - que se paguen de los fondos del común.

Sexto: Cuidar de los hospitales, hospicios, casas de - expósitos y demás establecimientos de beneficiencia, bajo las reglas que se prescriban.

- Séptimo:** Cuidar de la construcción y reparación de los caminos, calzadas, puentes y cárceles, de los montes y plantíos del común, y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornate.
- Octavo:** Firmar las ordenanzas municipales del pueblo, y presentarlas a las Cortes para su aprobación por medio de la diputación provincial, que las acompañará con su informe.
- Noveno:** Promover la agricultura, la industria y el comercio según la localidad y circunstancias de los pueblos, y cuanto les sea útil y beneficio so." (2)

Dentro de un breve análisis de estas atribuciones, nos encontramos que, la Constitución prevee que los municipios deben de cuidar la impartición de la educación, la cual se cubrirá con los rendimientos de los fondos del común. Hoy en día, no se le atribuye la prestación del servicio educativo.

(2) Tena Ramírez, Felipe. "LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO". Segunda Edición. México, Editorial Porrúa, 1964, págs. 96 y 97.

También se señaló en el texto de esta Constitución, que cuando los Ayuntamientos se vieran en la necesidad de recurrir a "arbitrios", era indispensable la aprobación de las Cortes para su aplicación. Es importante mencionar que, los Ayuntamientos eran inspeccionados por un diputado provincial, a quien cada año le debían rendir cuentas sobre los caudales públicos.

El principal efecto de la Ley Gaditana es haber declarado - institución política al municipio, ya que a partir de 1812 el municipio tiene un fundamento constitucional. Cabe advertir que, - el municipio constitucional se rige por disposiciones jurídicas o leyes de regulación constitucional emanadas de la soberanía popular. En cambio, el municipio colonial era regulado por el Derecho Indiano, que era un conjunto de ordenanzas, circulares o disposiciones dictadas por el rey en ejercicio de soberanía monárquica.

Sin embargo, la vigencia de la Constitución de Cádiz no fue muy larga, ya que en 1814, el monarca español, Fernando VII fue liberado y la Constitución de Cádiz nulificada.

Los derechos reales de Madrid y de Segovia abrogan la vigencia de la Constitución Gaditana, reiterando el ejercicio de soberanía en Fernando VII; él mismo lo dicta y el mismo se atribuye éste ejercicio. El castigo para aquellos que se opusieran al cumplimiento de éstos decretos, era la pena con pérdida de vida.

No obstante, en 1820 un movimiento armado, comandado por Rafael de Riego, restituye la Constitución Liberal de 1812, cuya importancia histórica correspondió a declarar institución política al Municipio.

El rey Fernando VII se ve obligado a jurar nuevamente la Constitución de Cádiz, y declara: "marchemos todos al frente en defensa de la Constitución y yo primero". (3)

Todo lo anterior, viene a ser el detonante final del sistema español, pues los criollos conservadores con formación absolutista, conspiran y proclaman la independencia de México; cuyo principal significado lo enseñaba a oponerse a la aplicación de la Constitución de Cádiz y a sus diversos principios e instituciones políticas.

(3) Díaz de León Fleury, Carlos. "FUENTES DE DERECHO MUNICIPAL" México, ENF ACATLAN, 1990.

CAPITULO II

EL MUNICIPIO DESDE LA INDEPENDENCIA A LA PROMULCACION
DE LA CONSTITUCION DE 1917

LA CONSTITUCION DE APATZINGAN

En la primera década del siglo XIX, surgieron los primeros brotes de lucha por romper el tradicional orden colonial impuesto por España. Las principales causas del descontento fueron sobre todo, la desigualdad económica y social entre los diferentes grupos de pobladores, especialmente entre indios, mestizos, criollos y españoles.

Después de diversas conspiraciones frustradas, entre las que destacan las de Valladolid, en donde en calidad de teniente del ejército español esta involucrado José Mariano Michelena quien posteriormente figuraría en los primeros gobiernos del México Independiente, se produce el denominado "Grito de Dolores" donde el cura del lugar, Miguel Hidalgo y Costilla, en compañía de los capitanes Ignacio Allende, Juan Aldama, miembros del ejército español, hasta ese entonces, y en unión del pueblo habitante del curato, dan inicio a la Guerra de Independencia. La trayectoria de esta decisión recoge sucesos y acontecimientos, tanto en el orden bélico como de aportación jurídica.

En lo primero se suceden en forma destacada la toma de Guajuato, unida a la actitud del intendente Riaño, el recorrido -- triunfante a lo largo del Bajío, el arribo al Monte de las Cruces el alcance de Guajimalpa y la peca explicada orden de retirada al norte que Hidalgo dicta y que origina la principal discrepancia -- con los capitanes Allende y Aldama, y que habrá de concluir trágicamente en Acatita de Baján y en la Audiencia e Tribunal que los juzga a éstos pioneros de la libertad de Chihuahua, culminando -- después de la aprobación del Tribunal del Santo Oficio, con su fusilamiento, dejando sembrada la semilla de la libertad.

En lo jurídico, al pase del ejército de la Independencia por la ciudad de Guadalajara, el 4 de diciembre de 1810, el cura Hidalgo dicta y promulga cuatro decretos que constituyen, a no dudarlo, las primeras piezas fundamentales del constitucionalismo mexicano:

- Decreto que prohíbe la esclavitud
- Decreto que extingue los tributos de castas
- Decreto que cancela el papel sellado
- Decreto que anula el estanco de la pólvora

Examinar éstas aportaciones, nos establece la convicción de que Hidalgo realmente encabeza una revolución, porque éstos documentos modifican el orden jurídico imperante. El que extingue la esclavitud, se adelanta a las tareas constituyentes de España, - igualmente, frente a promulgaciones, en este orden, de otros Estados del planeta. El referente a tributes, inicia el concepto de uniformidad y abstracción de toda carga fiscal. El relativo al papel sellado, consideró, que es el antecedente directo al texto actual del artículo 117, fracción III, en atención a que - unido al derecho de petición, la no exigencia de papel oficial para promover, acerca la justicia a las clases económicamente pobres, ya que no se requiere pagar el papel que se usa para alguna promoción. Y la pólvora, evidencia de una necesidad motivada por el estado bélico que se vivía, establece la libertad de fabricación y uso de éste material indispensable.

Con la caída de Miguel Hidalgo, Ignacio Allende y otros, - provocada por la traición de Ignacio Elizondo, el ejército insurgente, dirigido por Ignacio López Rayón, se instaló en Zitácuare para organizar los nuevos ataques al ejército colonial.

Ignacio López Rayón y la Junta de Zitácuaro, elaboraron en el año de 1811, un documento denominado los "ELEMENTOS CONSTITUCIONALES", con el propósito de regular con leyes constitucionales los ideales emancipadores. Este manifiesto se encuentra vinculado con los conceptos hidalguistas, pues en él se contempla, la abolición de la tertura y la esclavitud, la igualdad de clases y el reconocimiento de derechos, tales como, el de la libertad de expresión y el de la inviolabilidad del domicilio. Cabe señalar, que este proyecto de Constitución, nunca tuvo vigencia pues los miembros de la Junta de Zitácuaro, se vieron obligados a dispersarse, ya que el general Félix María Calleja del Rey - prendió fuego a todo Zitácuaro.

La gesta independiente, sin embargo, continuó, jefaturada por José María Morelos y Pavón, quien en mayo de 1813, lanza la convocatoria a un Congreso Nacional Legislativo, fijando como sede Chilpancingo, punto central del territorio, hasta ese entonces, liberado. Morelos inaugura las sesiones del Congreso el 14 de septiembre de 1813, con un documento denominado los "SENTIMIENTOS DE LA NACION".

La importancia histórica de éste documento, radica precisamente, en haber declarado libre e independiente a México, señalando, asimismo, que la soberanía dimanaba inmediatamente del pueblo, el cual la deposita en sus representantes. Cabe recordar, que tanto Miguel Hidalgo y Costilla como Ignacio López Rayón, - afirmaban que el depositario de la soberanía que dimanaba del pueblo, era precisamente Fernando VII.

Las labores del Congreso en Chilpancingo, concluyen el 6 - de-noviembre de 1813, firmandose el "ACTA SOLEMNE DE LA DECLARACION DE INDEPENDENCIA DE LA AMERICA SEPTENTRIONAL", documento - radical que rompe los lazos de dependencia que vivía en esos momentos nuestro país.

Sin embargo, las tropas insurgentes protectoras de Chilpancingo fueron derrotadas y el Congreso se vió en la necesidad de cambiar su sede en diversas ocasiones a lugares como Ajuchitlán Tlalchapa, Uruapan, las haciendas de Santa Efigenia, Tiripitío, Ario y Apatzingán, en el actual estado de Michoacán. Durante - este trayecto se redactaron los puntos de lo que sería el "DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMERICA MEXICANA".

Este decreto fue redactado por Andrés Quintana Roo, Carlos María Bustamante y José Manuel Herrera, influenciados por autores europeos como Rousseau, Montesquieu, Grocio, y por el pensamiento de Ignacio López Rayón y los ensayos políticos y legislativos de Morelos.

El Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, es mejor conocido con el nombre de CONSTITUCION DE APATZINGAN, y en él se intentaban plasmar las tendencias democráticas de la revolución de independencia en un conjunto de principios generales. Sin embargo, no hizo referencia alguna sobre el Municipio, pero reconoció tácitamente la división administrativa del territorio ya establecido.

Es de señalarse, que la Constitución de Apatzingán no tuvo vigencia, pero sentó las bases de la organización política del país, pues sus conceptos democráticos y liberales fueron plasmados en la Carta Magna de 1817, tales como, la soberanía popular la tesis de la supremacía de la Constitución y el principio de la división de poderes.

LA CONSTITUCION FEDERAL DE 1824

Recién inaugurada la independencia, gobernaba al país una Junta Provisional Gubernativa que se componía de 38 miembros de distintos partidos. Esta Junta eligió por unanimidad a Agustín de Iturbide como presidente y lo nombró generalísimo de los Ejércitos del Imperio Mexicano.

Fue Iturbide quien decidió presentar a la Junta la necesidad de convocar a un Congreso de 120 diputados que representarían a las distintas clases sociales y a las provincias del país. La Junta no mostró mayor interés en la formación del Congreso; sin embargo, bajo la presión de Iturbide, se vieron en la necesidad de pedir a los ciudadanos que votaran para nombrar electores que elegirían alcaldes, regidores y síndicos de los ayuntamientos. Cada provincia de México elegiría sus diputados que deberían presentarse en la ciudad de México el 24 de febrero de 1822 en que se inauguraría el Congreso. Ese día, y tal como lo había previsto la Junta, se reunió por primera vez el Soberano Congreso Constitucional. Se instalaron en el templo de San Pedro y San Pablo, que sería su residencia provisional.

Lo primero que hicieron los congresistas fue declarar que la soberanía del país dependía de ellos. De esta manera, y desde el principio, el Congreso sentaba su poder y su fuerza y se enfrentaba con ello a Iturbide. Los diputados decretaron que todos los funcionarios de gobierno debían prestar obediencia al Congreso, y se decretó que los oficiales fiscales debían rendir informe al ministro de Hacienda.

Las relaciones con Iturbide se hicieron cada vez más tensas. Este solicitó un ejército de 35 000 hombres y el Congreso se lo negó. Para presionar a los diputados, Iturbide dimitió a su puesto de generalísimo y a la regencia. El Congreso se vio entonces en la necesidad de ceder a las demandas de Iturbide, porque ya en las calles las tropas marchaban pidiendo que fuera coronado emperador de México. Los generales hicieron una solicitud al Congreso para que se atendiera su petición y el Congreso no tuvo más remedio que aprobarla y declarar a Agustín de Iturbide como primer emperador.

Sin embargo, el enfrentamiento entre Iturbide y el Congreso no terminó ahí. Corrían rumores de conspiración contra el emperador y éste decidió apresarse a varios diputados que fueron encarcelados en Santo Domingo. Por sugerencia del diputado Valentín Gómez Farías, Iturbide decidió decretar la disolución del Congreso el 31 de octubre de 1822.

El 6 de diciembre de 1822 Santa Anna, Guadalupe Victoria y Mariano Barbosa se reunieron en Veracruz y redactaron un documento en el que se desconocía a Iturbide y se declaraba que la disolución del Congreso había sido "escandalosa, criminal y temeraria", y que había dejado "huérfana a la nación. No habría más remedio que oponer violencia a la violencia. A raíz de este documento, llamado Plan de Veracruz, se formaría el nuevo ejército libertador.

Iturbide, al enterarse del peligro, comisionó al general Echávarri para que lo defendiera en Veracruz de los pronunciados pero, en vez de hacerlo, Echávarri se unió a ellos, y con el pretexto de hacer una junta de guerra convocó a una reunión de oficiales cuyo resultado fue el Plan de Casamata, y el Acta del mismo nombre.

Uno de los puntos más importantes del Acta de Casamata, fue precisamente el anuncio de la próxima reinstalación del Congreso el cual volvería a integrarse con los diputados del Congreso anterior, con la única condición de que sus provincias los reeligieran.

Las derrotas sufridas por el ejército Iturbidista, obligaron al Emperador a aceptar el Plan de Casamata, y el 4 de marzo de 1823 declaró que reinstalaría el Congreso en la ciudad de México. Sin embargo, Puebla no reconoció este Congreso y solicitó que el Emperador saliera del país. Frente a esa situación Agustín de Iturbide abdicó al trono ante el Congreso y abandonó el país el 22 de marzo de 1823.

El nuevo Congreso se reunió a fines de 1823, constando con 103 diputados. Por otra parte, el Poder Ejecutivo se depositó en un triunvirato o Supremo Poder Ejecutivo compuesto por Pedro Celestino Negrete, Guadalupe Victoria y Nicolás Bravo. Sin embargo las provincias negaron al Congreso las facultades para elaborar una Constitución, reconociéndole únicamente el poder de convocatoria y exigiéndole la implantación del régimen federal.

Ante esta situación, el Congreso expidió el 17 de junio de 1823, las bases para la elección de un nuevo constituyente, de conformidad con lo dispuesto por el artículo primero del decreto expedido para tales efectos, en fecha veintiuno de mayo de ese mismo año. Cabe mencionar, que la elección de diputados se efectuó a través de juntas primarias, secundarias, y de provincia.

Las juntas primarias e municipales se celebraron el domingo tres de agosto de 1823, en poblaciones que no excedían de quinientos habitantes. Estas juntas se integraban por un presidente, por un secretario y por dos escrutadores, sin embargo, eran presididas por el jefe político, por los alcaldes de los ayuntamientos y por los regidores. El objetivo de estas juntas municipales era nombrar electores primarios, los cuales debían reunir los siguientes requisitos: ser ciudadanos en ejercicio de sus derechos, mayores de veinticinco años si su estado civil era de solteros, y de veintiuno si eran casados, ser vecinos y residentes de la municipalidad.

Las juntas secundarias o de partido, se componían con los electores primarios congregados en las cabezas de los partidos.

Las juntas de provincia se componían con los electores secundarios que se congregaban para nombrar a los diputados que representarían a cada provincia de la nación mexicana.

El punto setenta y cinco de la Convocatoria para integrar el congreso constituyente, indicaba lo siguiente: "En la ciudad ó villa de N. (aquí el nombre del lugar) á tantos días (aquí la fecha) congregados en la sala de (sea de ayuntamiento ú otra corporación) los ciudadanos (aquí el nombre de los electores) dijeron ante mí el infrascrito escribano y testigos, que habiendo obtenido la facultad de nombrar diputados al congreso constituyente de la nación mexicana, por habérsela conferido los ciudadanos residentes en sus respectivos partidos, mediante las elecciones primeras y segundas que se celebraron con arreglo á la convocatoria expedida por el congreso en 17 de Junio de este año, como consta de las certificaciones que obran en el expediente, habían procedido en este mismo día a verificar el nombramiento, como en efecto lo verificaron en los ciudadanos (aquí los nombres de todos los diputados) como resulta de la acta de la elección, por haber hallado en ellos las calidades requeridas en la convocatoria, y además la ilustración, probidad y carácter que se necesitan para tan grave encargo, y en consecuencia otorgan á todos y á cada uno poderes -

amplísimos para que constituyan á la nación mexicana del modo que entiendan ser mas conforme á la felicidad general, afirmando las bases, religión, independencia y union que deben ser inalterables y los otorgantes por sí y á nombre de todos los vecinos de esta - provincia, en virtud de las facultades que como electores secunda rios les han sido conferidas, se obligan á tener por válido, obedecer y cumplir cuanto como diputados del soberano congreso constituyente resolvieren ó decretaren en fiel desempeño de las altas obligaciones que han contraido con la patria. Así lo expresaron y otorgaron, hallándose presentes como testigos (aquí los nombres - de éstos) que con los ciudadanos otorgantes lo firmaron, de que - doy fé." (4)

Como se puede observar, ésta fórmula se encuentra impregnada de un gran sentido patriótico, pues la tarea de constituir un - congreso constituyente, que tendría como tarea fundamental el - otorgar a la nación mexicana las bases constitucionales necesaria s para su consolidación como país independiente, es un acontecimiento de gran trascendencia histórica para todos los mexicana nos, que amamos y respetamos el sistema federal como forma de go bierno de nuestro país.

(4) "LEGISLACION ELECTORAL MEXICANA 1812-1973". México, Secretaría de Gobernación, 1973.

El punto número ochenta de la convocatoria, establecía como fecha para la instalación del congreso constituyente, el 31 de octubre de 1823.

El congreso constituyente inició sus sesiones el 7 de noviembre de ese mismo año, y el punto más espinoso al que tuvo que enfrentarse, fue el de decidir qué tipo de república era la más conveniente a la realidad sociopolítica que presentaba la nación.

Durante los trabajos del congreso campearon dos corrientes políticas que representaron las ideas prevalecientes de esa época: - los centralistas, dirigidos por Lucas Alamán, José María Bustamante y Fray Servando Teresa de Mier, y los federalistas, encabezados por Miguel Ramos Arizpe y Crescencio Rejón.

La mayor parte de las provincias se inclinaron hacia la adopción de la República Federal, así como, a la soberanía para cada Estado, en virtud de que el país había vivido una situación política centralizada, por lo accidentado de la geografía mexicana, que casi automáticamente se daba un aislamiento entre las distintas regiones.

Miguel Ramos Arizpe fue nombrado presidente de la Comisión de Constitución y junto con su grupo, presentó el día 20 de noviembre un Proyecto de Acta Constitutiva que formuló en 36 artículos, la cual fue aprobada con el título de ACTA CONSTITUTIVA DE LA NACION MEXICANA, en enero de 1824. Formó parte y fue promulgada con la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, el 4 de octubre de ese mismo año, publicándose al día siguiente en la ciudad de México.

La Constitución de 1824 se componía con VII títulos subdivididos en secciones y 171 preceptos. Su texto reafirmaba la independencia de México frente a las demás naciones, y establecía un conjunto de instituciones y principios políticos fundamentales, tales como, el sistema federal, republicano, representativo y popular, así como la división del poder político en legislativo, ejecutivo y judicial. Por otra parte, reconocía la igualdad de todos los mexicanos, estableciendo un catálogo de garantías individuales, así como, las reglas relativas a la administración de la justicia en Estados y territorios federales. Además, reconoció el principio de soberanía popular en relación con las Entidades Federativas.

La Constitución Federal de 1824, no estableció estipulaciones constitucionales en materia municipal, con el objeto de respetar el ejercicio de soberanía de las Entidades Federativas. - Es importante señalar, que esta Ley Suprema otorgó a los Estados la libertad de organizarse en su régimen interior.

El texto de la Constitución de 1824 concedió a las Entidades Federativas lo relativo a la formulación y promulgación de sus respectivas constituciones locales, sujetando a las mismas, a respetar la supremacía constitucional de la Carta Magna. Cabe advertir, que al no existir estipulaciones constitucionales en materia municipal en la primera constitución mexicana, su regulación se desplaza a las constituciones locales de cada Estado.

El Congreso Constituyente Local del Estado de México, decidió aprobar la primera constitución de este Estado, el 14 de febrero de 1827, y al igual que otras Entidades Federativas, asume la forma de gobierno republicano, representativo y popular. Asimismo, se declara libre, independiente y soberano en su régimen interior, estableciendo una división territorial sobre la base de Distritos, Partidos y Municipalidades.

Como se puede observar, la Constitución Local del Estado de México no infracciona ninguna estipulación constitucional de la Ley Fundamental de 1824, unicamente ejerce soberania sobre su régimen interior; señalando, asimismo, que la administración interna de los pueblos queda a cargo de los prefectos, subprefectos y ayuntamientos. Los prefectos se encargaban de presidir cada cabecera de Distrito y los subprefectos presidian las cabeceras de Partido.

El establecimiento de los Ayuntamientos se dió en los pueblos y lugares que contaban con más de cuatro mil habitantes. La integración de este órgano político correspondió a alcalde ó alcaldes, a síndicos y regidores nombrados por elección de vecinos de la municipalidad, mediante electores. Estos funcionarios municipales entraban en funciones cada primero de enero.

La Constitución de 1827, nos confirma una vez más, que la primera constitución federal del país, expedida el 4 de octubre de 1824, fue respetuosa de la soberania de los Estados, ya que no consagra estipulaciones constitucionales en materia municipal, dejando a las Entidades Federativas en libertad de organizarse en su régimen interior.

La primera constitución del Estado de México, la tomo como ejemplo, para confirmar una vez más, mi aseveración acerca de que el congreso constituyente mexicano no se olvidó de la institución municipal, simplemente dejó a los Estados en libertad de regular constitucionalmente lo relativo al Municipio.

La Constitución de 1827, en su parte segunda, relativa al gobierno político y administración de los pueblos, en su capítulo VI, referente a los Ayuntamientos, establece en su artículo 170 lo siguiente: "Las obligaciones de los Ayuntamientos son:

- 1.^a Cuidar de la policía de salubridad y comodidad en su municipalidad respectiva.
- 2.^a Acordar las medidas de buen gobierno para asegurar las personas y bienes de sus habitantes.
- 3.^a Auxiliar y proteger las que se dirijan á la educación, y á generalizar la enseñanza de primeras letras y la instrucción pública.
- 4.^a Remover los obstáculos que se opongan á los progresos de la industria, agricultura y comercio.
- 5.^a Conservar las obras públicas de utilidad comun, de recreo y ornato.

- 6.^a Administrar cuidadosamente los fondos municipales, á invertirlos conforme sus facultades.
- 7.^a Dar cuenta anualmente al prefecto del distrito de su monto y distribución.
- 8.^a Auxiliar á los alcaldes en órden á la ejecución de las leyes, reglamentos de policía y acuerdos del mismo ayuntamiento." (5)

En una rápida apreciación de las facultades de los ayuntamientos, podemos deducir que los Estados componentes del pacto federal de 1824, atribuían a éstos cuerpos colegiados, las funciones de educación y salubridad. Hoy en día, esas funciones - han quedado excluidas del marco de competencias del Ayuntamiento.

Todo lo anterior, nos establece la convicción, de que la importancia histórica de la Constitución Federal de 1824, radica precisamente en haber reconocido el ejercicio de soberanía por parte de las Entidades Federativas en lo concerniente a su régimen interior.

LA CONSTITUCION CENTRALISTA DE 1836

Vigente la Constitución Federal de 1824 y la particular del Estado de México de 1827, el régimen político del Estado Mexicano se regía bajo el Sistema Federal, que como hemos afirmado, en materia municipal carecía de estipulaciones constitucionales, - que de conformidad con la Ley Suprema, regulacen la organización política y demarcación territorial de los Estados de la República, circunstancia que permitía a las Entidades Componentes organizarse en lo interno en la forma que creyeren más conveniente.

Bajo el anterior cuadro, surge un motivo de preocupación nacional, asimismo, de intranquilidad, respecto a la expresión territorial de nuestro país, con motivo del inició del proceso separatista de Texas, esto es, a partir de 1833 los colonos texanos se sublevaron a la autoridad tanto estatal como federal mexicana, lo que da lugar a que el Ejecutivo Federal, en ese entonces a cargo del general Antonio López de Santa Anna, organizará un ejército que bajo su mando reprimirá a los rebeldes, determinación que origina el intirinato presidencial dentro del período constitucional previsto del general Miguel Barragán.

El general Santa Anna por una parte, encabezando el ejército mexicano, arriba a tierras texanas, donde se desarrollan distintos actos militares que lamentablemente culminan con la derrota en la Batalla de San Jacinto, que origina el repliegue hacia el río Bravo del ejército derrotado y la suscripción de los discutidos Tratados de Velasco, que se afirma, reconocen la emancipación texana, lo anterior, en atención a que el gobierno mexicano no reconoció validez de éste protocolo.

Simultáneamente, en la Ciudad de México, la Sexta Legislatura Constitucional, que inicia funciones el primero de enero de 1835, es exhortada por el presidente Barragán para que en ejercicio de la función constituyente, reforme ó adecue el texto de la Ley Suprema en vigor.

Las Cámaras se declaran constituyente originaria y proceden a la formulación del documento supremo, aprobando, inicialmente, las Bases Constitucionales de 23 de octubre de 1835, a través del conjunto de reglas aprobado, si bien, se preserva el principio de división de poderes, la forma presidencial y el sistema republicano, se desprende del texto contenido en su artículo octavo, que -

se pone fin a la forma de Estado Federal, al señalar lo siguiente: "El territorio nacional se dividirá en Departamentos, sobre las bases de población, localidad, y demás circunstancias conducentes: su número, extensión y subdivisiones, detallará una ley constitucional." (6)

Es de apreciarse, que las Bases Constitucionales de 23 de octubre de 1835, corresponden a reglas que en calidad de compromiso constituyente, rigen la formulación de la Ley Fundamental, objeto del ejercicio de este poder.

En efecto, las disposiciones que integran las Bases son observadas fielmente en la elaboración de la nueva Ley Fundamental. La Sexta Legislatura Constitucional Mexicana, efectivamente, dicta Constitución extinguiendo el Sistema Federal, al aprobar la forma de Estado Central ó Unitario, originando su decisión, la abrogación de la Constitución Federal y las particularidades de los Estados.

(6) Tena Ramírez, Felipe. "LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO". 2a.ed. México, Editorial Porrúa, 1964. págs. 202 y 203.

Al aprobarse el Sistema Centralista, se liquida el derecho de las Entidades Federativas Componentes para organizar su régimen interno, al transformar a éstas en Departamentos ó Unidades Administrativas, ya que se hacen presentes las características de esta organización:

- 1.- Una unica constitución
- 2.- Un unico orden jurídico
- 3.- Una sola administración
- 4.- Y un mismo sistema fiscal

Al Municipio lo deja incluido en su texto, dedicándole en la Ley Sexta diversos artículos, a partir de que, en el mismo ordenamiento se prevee la división de la República en Departamentos, indicándose que éstos se dividirán en Distritos, y a su vez, en Partidos; los primeros a cargo de un gobernador que será nombrado por el Ejecutivo Central a propuesta de las Juntas Departamentales, destacándose entre sus facultades las previstas en el artículo 7, fracciones VIII y IX.

"VIII. Suspender a los ayuntamientos del departamento, con acuerdo de la junta departamental. En el caso de que usen de alguna de las dos atribuciones anteriores, darán inmediatamente cuenta al gobierno general, para que éste, según sus facultades, determine lo que crea conveniente con respecto a la suspensión.

"IX. Resolver las dudas que ocurran sobre elecciones de ayuntamientos, y admitir o no las renunciaciones de sus individuos". (7)

Además de éstas dos facultades relacionadas con la suspensión de ayuntamientos, y elecciones de miembros del mismo; el gobernador compartía con la junta departamental, la facultad de iniciar leyes relativas a la administración municipal y se encargaban de formular las ordenanzas municipales de los Ayuntamientos.

(7) Tena Ramírez, Felipe. "LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO". 2a.ed. México, Edit. Porrúa, 1964. pág. 240.

La Constitución Centralista de 1836, al igual que la Constitución Local del Estado de México de 1827, estableció que cada Distrito estaría gobernado por un prefecto, y las cabeceras de Partido por un subprefecto.

La instalación de Ayuntamientos quedó establecido en el artículo 22 de la Sexta Ley, el cual indicaba: "Habrá ayuntamientos en las capitales de departamento, en los lugares en que los había el año de 1808, en los puertos cuya población llegue a cuatro mil almas, y en los pueblos que tengan ocho mil. En los que no haya esa población, habrá jueces de paz, encargados también de la policía, en el número que designen las juntas departamentales, de acuerdo con los gobernadores respectivos." (8)

Los ayuntamientos se elegirían popularmente y el número de alcaldes, regidores y síndicos serían fijados por las juntas departamentales de comun acuerdo con el gobernador.

(8) Tena Ramírez, Felipe. "LOS EYES FUNDAMENTALES DE MÉXICO". 2a. ed. México, Edit. Porrúa, 1964. Pág. 243.

El constituyente de 1836 casi calca las facultades del ayuntamiento según la Ley de Cádiz de 1812, pues el artículo 25 de la Sexta Ley indicaba lo siguiente: "Estará a cargo de los ayuntamientos: la policía de salubridad y comodidad, cuidar de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia, que no sean de fundación particular, de las escuelas de primera enseñanza que se paguen de los fondos del común, de la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos, y de la recaudación e inversión de los propios y arbitrios, promover el adelantamiento de la agricultura, industria y comercio, y auxiliar a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y el orden público en su vecindario, todo con absoluta sujeción a las leyes y reglamentos.". (9)

Como se puede observar, son las mismas atribuciones asignadas al municipio por el artículo 321 de la Ley Gaditana, a excepción de la fracción octava de dicho precepto, que facultaba la formulación de sus propias ordenanzas al Ayuntamiento. Esta facultad pasó a formar parte de las atribuciones de la junta departamental y del gobernador, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 14, fracción VII, de la Sexta Ley.

(9) Tena Ramírez, Felipe. "LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO". 2a. ed. México, Edit. Porrúa, 1964. pág. 243.

De lo anterior, podemos deducir, que el Municipio en la Constitución Centralista de 1836, tuvo como fundamento constitucional para su creación, a la Constitución de Cádiz de 1812 y a las Constituciones Locales de las Entidades Federativas que integraron el Pacto Federal de 1824.

Cabe mencionar, que uno de los Estados que se opusieron al sistema centralista, fue precisamente Yucatán, quien decidió separarse de la República Mexicana y se erigió en Estado independiente, pues consideraba que la forma de gobierno establecida por la Ley Suprema de 1836 era incompatible con el pacto suscrito por las Entidades Federativas en 1824, ya que al convertir a los Estados en Departamentos, aniquilaba el ejercicio de soberanía de las Entidades Federativas.

La implantación de las Siete Leyes no dio los resultados esperados, y sólo en una ocasión hubo elecciones conforme a su texto constitucional. En consecuencia, en 1839 y sin esperar el plazo legal, se propuso que la Constitución fuera reformada.

LAS BASES ORGANICAS DE 1843

A finales del año de 1841, el país se encontraba en uno de los momentos más lamentables de su historia. Había una total inseguridad de bienes y de la propia vida debido al desorden económico y, como consecuencia, al bandidaje; la situación del campo era miserable; la corrupción de los empleados públicos, to--tal, y, además, se acababa de independizar Texas y se corría el peligro de perder las zonas limítrofes; se sublevaba Yucatán, y el presidente tenía en su contra tanto a conservadores como a liberales.

En tales circunstancias tuvieron lugar varias sublevaciones de militares y gente descontenta, y la de mayores consecuencias fue la del general Mariano Paredes y Arrillaga, quien el 8 de septiembre de 1841, frente a la guarnición de Guadalajara, se pronunció proclamando un Plan en el que se pedía convocar a un Congreso con facultades para reformar la Constitución, declarar incapacitado para gobernar al entonces presidente Anastasio Bugamante y que el poder conservador designará una persona encargada del Poder Ejecutivo, dotada de facultades extraordinarias.

Este pronunciamiento tuvo eco en algunos lugares que se sublevaron y el presidente tuvo que ponerse al frente de su tropas para combatir la insurrección, pero ante la imposibilidad de acabarla - entró en tratos con los rebeldes firmando un armisticio en Tacubaya, y un Plan según el cual dejaba de ser presidente y se formaba una Junta de Notables para nombrar uno nuevo.

Dicho Plan, llamado Plan de Bases de Tacubaya, además de elegir la junta que nombrara otro presidente, tenía como principales disposiciones el desconocimiento de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, y la convocación de un Congreso Constituyente. El Plan estaba formulado en 13 puntos que fueron finalmente aprobados en los convenios de Fresa de la Estazuela, y en cumplimiento de ellos se nombró presidente provisional a Antonio López de Santa Anna, el cual inmediatamente convocó a elecciones.

El Congreso Constituyente comenzó sus gestiones inclinándose hacia los principios liberales, por cuyo motivo fue disuelto.

Nicolás Bravo, que había sido nombrado Jefe del Ejecutivo designó una Asamblea Nacional Legislativa, integrada por ochenta notables, la cual asumió la función constituyente y formuló las Bases de Organización Política de la República Mexicana.

Las Bases Orgánicas se publicaron el 14 de junio de 1843, ostentando los mismos principios constitucionales de las Siete Leyes de 1836, ya que el artículo 4o. de las Bases Orgánicas - establecía que el territorio de la República se dividiría en - Departamentos, éstos en Distritos, Partidos y Municipalidades. Además, dispuso que cada Departamento tendría una asamblea compuesta por 11 vocales como máximo; definió los requisitos para ser vocal, y la duración en sus cargos; señaló las facultades de las asambleas departamentales, así como sus obligaciones. - De igual forma señaló que habría un gobernador en cada Departamento; enlistó los requisitos para ostentar ese cargo; previó las faltas del gobernador, e indicó sus obligaciones y atribuciones.

Las Bases Orgánicas de 1843, dejó incluido al Municipio dentro de las facultades reconocidas a las Asambleas Departamentales, destacándose las fracciones X y XIII del artículo 134.

"Art. 134. Son facultades de las Asambleas departamentales:

X. Hacer la división política del territorio del Departamento, establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas, y reglamentar la policía municipal urbana y rural.

XIII. Aprobar los planes de arbitrios municipales, y los presupuestos anuales de los gastos de las municipalidades." (10)

(10) Tena Ramírez, Felipe. "LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO". 2a. ed. México, Edit. Porrúa, 1964. págs. 426 y 427.

Las Bases Orgánicas de 1843, dejó incluido al Municipio dentro de las facultades reconocidas a las Asambleas Departamentales, destacándose las fracciones X y XIII del artículo 134.

"Art. 134. Son facultades de las Asambleas departamentales:

X. Hacer la división política del territorio del Departamento, establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas, y reglamentar la policía municipal urbana y rural.

XIII. Aprobar los planes de arbitrios municipales, y los presupuestos anuales de los gastos de las municipalidades." (10)

(10) Tena Ramírez, Felipe. "LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO". 2a. ed. México, Edit. Porrúa, 1964. págs. 426 y 427.

Como se puede observar, las Bases Orgánicas al igual que la Constitución Centralista de 1836, dejaba la administración municipal a cargo de las Asambleas Departamentales.

La vigencia de las Bases Orgánicas fue de poco más de tres años, en este lapso tampoco hubo solución a los problemas nacionales, que, por el contrario, se vieron agravados por una guerra con los Estados Unidos que finalizaría en 1848. Las revueltas, los cambios en el gobierno y las discordias internas y externas provocaron que en agosto de 1846 estallará con el Plan de la Ciudadela, un movimiento armado encabezado por el militar José Mariano Salas, quien exigió entre otras cosas, la reunión de un nuevo constituyente, como lo establecía la Constitución de 1824.

Las Bases Orgánicas fueron suspendidas definitivamente el 22 de agosto de 1846. En 1847 el Congreso decidió restablecer la Constitución de 1824 y expidió el Acta de Reformas, documento que encerraba algunas modificaciones y adiciones a la Constitución.

LA CONSTITUCION FEDERAL DE 1857

Durante el período presidencial de Antonio López de Santa Anna, autonombado Alteza Serenísima, fueron restringidas las libertades políticas y civiles. Con la Ley Lares se afectó la libertad de prensa: se prohibía todo ataque a las bases de la administración, al gobierno, a sus actos y facultades.

Con fecha del primero de agosto de 1853 apareció la Ley - que declaraba conspiradores a cuantos se sublevaran, firmaran planes revolucionarios, celebraran juntas o reuniones públicas o secretas que tuvieran el propósito de conspirar o resistir a las disposiciones del gobierno, a los empleados que dieran noticias a los sublevados, en fin, se castigaba con la pena de - muerte a quienes en la más mínima forma expresaran su inconfor- midad frente a las disposiciones de la dictadura de Antonio Ló- pez de Santa Anna.

Tal situación provocó la congregación de un grupo de libe- rales que en 1854 promulgó el Plan de Ayutla, cuyos objetivos principales eran la destitución de Santa Anna y la realización de una nueva constitución.

Ya avanzada la revolución del Plan de Ayutla, el gobierno de Santa Anna ordena el incendio de todo pueblo declarado rebelde - contra el gobierno y la muerte para aquellos que tomaran las armas. Sin embargo, el 9 de agosto de 1855 Antonio López de Santa Anna se declaró incapaz de contener la insurrección y renuncia a la presidencia de la República.

El 4 de octubre de ese mismo año, Juan Álvarez es nombrado - Presidente Interino, quien, de conformidad con lo dispuesto por - el artículo 5o. del Plan de Ayutla, el 17 de octubre de 1855 lanzó la convocatoria del Congreso Constituyente que tendrá como tarea principal la elaboración de una Constitución que transformará al país en una República Representativa y Popular.

La elección de diputados al Congreso Constituyente se efectuó a través de juntas primarias, secundarias y de Estado. Las - juntas primarias se celebraron el 16 de diciembre de 1855 en aquellas poblaciones que no excedían de quinientos habitantes. El objetivo de éstas juntas era nombrar electores primarios, los cuales debían reunir los siguientes requisitos: ser ciudadanos en el ejercicio de sus derechos, ser mayores de veintiun años, del estado secolar, vecinos y residentes de la municipalidad.

Las juntas secundarias se llevaron a cabo el 23 de diciembre de 1855, y por cada veinte electores primarios congregados en las cabeceras de Partido se elegía un elector secundario. Las juntas de Estado se celebraron el 6 de enero de 1856, y se componían con los electores secundarios nombrados en los Partidos de cada Estado, Distrito ó Territorio.

Una vez realizadas las elecciones de los diputados, se procede a la inauguración solemne de las sesiones del Congreso Constituyente, acto constitucional que tiene verificativo el 17 de febrero de 1856. Es importante señalar que, la convocatoria original expedida el 17 de octubre de 1855, señalaba que el Congreso tendría como sede la ciudad de Dolores Hidalgo, pero al renunciar Juan Álvarez a la presidencia de la República, lo sustituye Ignacio Comonfort, quien se encarga de modificar el punto relativo a la sede del Congreso, iniciando sus debates en la ciudad de México.

El Congreso Constituyente inicia sus labores el 18 de febrero de 1856, y el 15 de mayo siguiente emite un Estatuto Orgánico Provisional que rige el país mientras se promulgaba la Constitución de 1857.

Las discusiones del Congreso Constituyente fueron arduas y espinosas, ya desde la segunda sesión, Marcelino Castañeda, diputado por Durango, propone readoptar la Constitución de 1824, y aunque la propuesta es rechazada, Mariano Arizcorreta la rescata, sugiriendo algunas modificaciones, y logra que el proyecto se admita a discusión. Francisco Zarco y Guillermo Frieto intervienen y consiguen que tal proyecto sea archivado definitivamente.

Mientras los más conservadores tratan a toda costa de mantener los fueros y privilegios garantizados en 1824, Ignacio Ramírez, defensor del bienestar de los trabajadores, entabla una lucha verbal con Ignacio Luis Vallarta, que aboga por la libertad absoluta para la industria. Por su parte, José María del Castillo Velasco, Isidro Olvera y Ponciano Arriaga proponen un sistema de pequeña propiedad para una más justa distribución de la tierra, pero la proposición es desoída. En cambio, Crescencio Rejón y Mariano Otero consiguen que se incluya el Juicio de Amparo en el catálogo de derechos del individuo, que está por encima de cualquier ley o autoridad y aún por encima de la sociedad, según lo ve el Congreso.

Al margen de estas discusiones, los constituyentes protegen casi unánimemente las libertades de educación, comercio, trabajo y asociación, y no dudan en suprimir la dañina institución de la vicepresidencia.

Casi un año después de iniciados los trabajos del constituyente, el 5 de febrero de 1857, la Constitución fue expedida y el 11 de marzo solemnemente promulgada.

Por medio de la Constitución de 1857, México quedaba organizado como una República Representativa, Democrática y Federal, - compuesta por Estados Libres y Soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior.

La Constitución de 1857 establecía en calidad de estipulación constitucional la forma de organización de los Estados. En su artículo 109 indicaba lo siguiente: "Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano representativo popular." (11)

(11) Tena Ramírez, Felipe. "LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO". 2a.ed. México, Edit. Porrúa, 1964. pág. 625.

La Constitución de 1857 fue respetuosa del ejercicio de soberanía de las Entidades Federativas en lo correspondiente a su régimen interior.

En el orden municipal, la Constitución de 1857, no comprende estipulaciones constitucionales de obligatoria observancia - por las Entidades Federativas, concretándose a dejar establecido.

- 1.- El régimen municipal del distrito federal y territorios federales.
- 2.- La obligación de todos los habitantes del territorio nacional de contribuir al gasto público federal, estatal y municipal.
- 3.- La obligación de inscribirse en los registros municipales.

La Constitución Federal de 1857 al no contener estipulaciones municipales referentes a los Estados, deja en libertad a éstos para que se organicen en su régimen interno en la forma que estimen conveniente.

El Estado de México en el artículo 109 de su Constitución Local de 1870, establecía lo siguiente: "El Estado se divide para su gobierno, en distritos, municipalidades y municipios, que se gobernarán por jefes políticos, sujetos inmediata y directamente al Gobierno del Estado y por las demás autoridades establecidas ó que establezcan las leyes." (12)

Como se puede observar, el municipio en los Estados, encontraba sustento en la Constitución Local y en la función legislativa.

El Congreso Constituyente encargado de elaborar la Constitución de 1857, no estimuló cláusulas constitucionales en relación a la organización política y demarcación territorial de las Entidades Federativas, favoreciendo el ejercicio de soberanía por parte de los Estados en relación con su régimen interior.

La Constitución de 1857, que inicialmente habría de tener accidentada existencia, es base de la actual Constitución de México.

(12) "COLECCION DE CONSTITUCIONES DE 1857 Y PARTICULARES DE LOS ESTADOS". México, Leo, 1964.

C A P I T U L O I I I

EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCION DE 1917

LOS PLANES POLITICOS

Vigente la Constitución de 1857, adicionada en 1873 con las cláusulas referentes al restablecimiento del Senado Federal, ésta Carta Magna mantiene su fuerza como norma suprema. Sin embargo, a los inicios del presente siglo, la validez de sus principios unidas a las sucesivas reelecciones del general Porfirio Díaz, es objeto de cuestionamientos.

Es afirmable que dos aspectos debatían la conciencia nacional:

Primero.- La presencia de la reelección indefinida.

Segundo.- La necesidad de perfeccionar la Institución Municipal frente a los Poderes Estatales.

En efecto, en el primer Congreso Nacional del Partido Liberal, instalado y desarrollado en San Luis Potosí el 5 de febrero del año citado, contendo con la asistencia de distinguidos liberales de su tiempo, entre los cuales destacan en representación de sus Estados:

CHIHUAHUA: Antonio Mesa y Salinas.

COAHUILA: Lic. Antonio de la Fuente, Ing. Camilo Arriaga.

DURANGO: Lic. Benito Garza y Francisco S. Montelongo.

DISTRITO FEDERAL José Hinojosa y Lázaro Villareal.

HIDALGO: Fernando P. Tagle y Dr. Agustín Navarro.

GUANAJUATO: Mariano González

MICHOACAN: Guadalupe Colín y Federico R. Flores.

NUEVO LEON: Ing. Francisco Naranjo y Vidal Garza Pérez.

OAXACA: Rafael Odriozola

PUEBLA: Alberto Díaz y Juan Ramírez Ramos

SAN LUIS POTOSI Diódoro Batalla y Ricardo Flores Magón.

TAMAULIPAS: Lic. Amado González y el Lic. Ricardo López.

VERACRUZ: José Trinidad Pérez y Vicente Reyes Torres.

ZACATECAS: Jesús G. Piñera y el Dr. Miguel Macías.

Se aprueban un conjunto de resoluciones que en el título sexto de ella se denomina "Libertad Municipal", concretamente las determinaciones comprendidas entre la cuadragésima sexta y la quincuagésima primera, por su valioso contenido didáctico que presentan, es importante transcribirlas.

"VI. Libertad Municipal

"46a. Cuadragésima sexta.

Con el objeto de preparar el sufragio libre en materia de elecciones municipales, se previene que de las conferencias que todos los clubs tienen obligación de dar, una por lo menos mensualmente, se dedicará al derecho municipal.

"47a. Cuadragésima séptima.

Cuando por este medio poderosamente secundado por la labor periodística, se pueda reputar al pueblo bastante ilustrado para no caminar a ciegas, se iniciará una campaña empeñosa y enérgica en las elecciones municipales.

"48a. Cuadragésima octava.

En atención a que la libertad municipal ejerce eficazísima influencia en el desarrollo del espíritu público, el Congreso Liberal, declara que conceptúa labor antipatriótica la iniciada no - ha mucho en las Cámaras de la Unión con el deliberado objeto de mermar y hacer ilusorias las atribuciones, ya harto reducidas, - de los Ayuntamientos, procurando así su desprestigio ante la opinión.

"49a. Cuadragésima nona.

El primer Congreso Liberal estima que, por el contrario, - hay que enaltecer la institución municipal, y para ello, elevar el rango de preceptos constitucionales, la libertad del municipio y el derecho de ciudadanos para elegir libremente a las autoridades que han de decidir de la suerte de su ciudad o de su aldea.

"50a. Quincuagésima.

Para este efecto, todos los clubs desde ahora estudiarán la mejor manera de refundir este precepto en el Código Supremo, así como los términos de la ley orgánica que reglamente ciertos detalles.

"51a. Quincuagésima primera.

El club del Estado cuyo gobierno se negare a cumplir con ese deber, lo hará saber al Club Central y a todos los clubs de la República, para que conozcan la conducta irregular y altamente censurable de ese gobierno." (13)

Impulsados por la participación de un conjunto de mexicanos que se agrupaban para combatir el dilatado gobierno del general Porfirio Díaz, producto del Plan de Tuxtepec, sirve de tribuna la edición del periódico "Regeneración" dirigido por Ricardo Flores Magón, y las afortunadas intervenciones del ingeniero Camilo Arriaga, a la aceptación recibida por su primer Congreso, le suceden la Junta Organizadora del Partido Liberal Mexicano, que bajo la presidencia de Flores Magón, queda organizada la propuesta de éste organismo electoral. Entre los puntos del Programa Liberal, destacan los artículos 44, 45 y 50, que en forma clara y precisa señalan lo siguiente:

(13) "EL PROGRAMA DEL PARTIDO LIBERAL MEXICANO DE 1906 Y SUS ANTECEDENTES". México, Ed. Antorcha, 1985. págs. 24-26.

- "44.- Supresión de los jefes políticos.
- "45.- Reorganización de los municipios que han sido suprimidos y robustecimiento del poder municipal.
- "50.- El primer Congreso Nacional que funcione después de la caída de la dictadura, anulará todas las reformas hechas a nuestra Constitución por el gobierno de Porfirio Díaz; reformará nuestra Carta Magna en cuanto sea necesario para poner en vigor este Programa; creará las leyes que sean necesarias para el mismo objeto; reglamentará los artículos de la Constitución y de otras leyes que lo requieran, y estudiará todas aquellas cuestiones que considere de interés para la patria, ya sea que estén enunciadas o no en el presente Programa, y reforzará los puntos que aquí constan, especialmente en materia de trabajo y de tierras." (14)

(14) "EL PROGRAMA DEL PARTIDO LIBERAL MEXICANO DE 1906 Y SUS ANTECEDENTES". México, Ed. Antorcha, 1985. pág. 223.

Resulta necesario procurar una interpretación, que tomando en cuenta las circunstancias de la época, nos favorezca un punto de vista. Es atinado el compromiso que se adquiere en el numeral cincuenta, al afirmar que al triunfo de la causa liberal, se realizarán todas las reformas necesarias a la constitución y se legislarán ordenamientos legales indispensables para el alcance de sus objetivos. Lo anterior en materia municipal, necesariamente reconduce nuestro criterio para afirmar que, siendo la organización política y territorial de los Estados decisiones estrictamente estadual, acreditándose éste en la existencia de distritos políticos, partidos y municipios a cargo de jefes políticos y prefectos, como se aprecia en el artículo 109 de la Constitución Política del Estado de México, promulgada el 1 de diciembre de 1870, se desprende que, a fin de obtener la libertad municipal, se hacia necesario la adición correspondiente a la constitución general, para establecer el articulado necesario, que en su cumplimiento obligatorio, propiciará la derogación de disposiciones constitucionales locales, que ya percibía el Partido Liberal, significaban obstáculo al libre desarrollo del Municipio.

Los clubs liberales y el Partido Liberal Mexicano, en orden de las fechas de sus planteamientos, son iniciadores del desarrollo de la Institución Municipal, ya que su programa y disertaciones servirán, en su oportunidad, como orientación para la formal conquista del fortalecimiento municipal.

Otros planes políticos también dedican su atención a examinar la vida del municipio, como se observa en los postulados del Partido Democrático bajo la dirección de Benito Juárez Maza, que a pesar de su abierta inspiración porfiriana, también sostuvo la necesidad de alcanzar la libertad municipal, concretamente, en su Manifiesto a la Nación, indica: es preciso que se organicen debidamente el poder municipal, origen de las libertades públicas, escuela práctica del civilismo que como una celdilla resume su vida entera la vida del organismo social".

Juárez Maza, Jesús Urueta, Rafael Zubarán Campemany, Abraham Castellanos y Diódoro Batalla, resumen el pensamiento de este organismo en sus propias definiciones:

- 1.- Vigorización y ensanche del poder municipal
- 2.- Supresión de las jefaturas y prefecturas políticas

Merece especial comentario el programa del Partido Democrático, ya que a pesar de identificarse con el gobierno imperante excepcionaban de su compromiso, el apoyo a un régimen municipal que se encontraba supeditado a una autoridad intermedia, aptitud que desde luego me merecen la observación al señalar que seguramente la existencia de los distritos y jefes políticos a su cabeza, negaban el derecho de las comunidades organizadas a ejecutar sus propias determinaciones.

También es importante precisar que en el seno del Porfiriato, ya palpitaba la necesidad de reformas y adecuaciones al sistema legal imperante.

El 1 de diciembre de 1910 se da a luz al Plan de San Luis Potosí, instrumento revolucionario que condena la persistencia del ejercicio presidencial de Porfirio Díaz. En la parte introductoria de éste documento se indica: "tanto el poder legislativo como judicial estan completamente supeditados al Ejecutivo, la división de poderes, la soberanía de los Estados, LA LIBERTAD DE LOS AYUNTAMIENTOS, y los derechos del hombre sólo existen escritos en nuestra Carta Magna, pero de hecho puede decirse que en México reina constantemente la Ley Marcial".

Es de apreciarse que en el Plan de San Luis Potosí se inserta el aspecto municipal. El documento iniciador de la revolución mexicana, tiene presente a ésta celda principal del sistema político, que seguramente, contribuye a su criterio no reeleccionista.

Francisco I. Madero triunfa no solamente con la revolución que inicia, sino también en las elecciones presidenciales que se convocan en 1911. Estos eventos lo conducen a asumir la titularidad del Ejecutivo Federal, y seguramente, a poner las bases de la reestructuración del Estado Mexicano a que estaba comprometido, más la discordia, la incomprensión y finalmente la Decena Trágica, impedirían la realización de sus postulados.

Aún no había asumido la presidencia de la República, cuando nuestro admirado y respetado Emiliano Zapata lanzó al conocimiento de la Nación, el Plan de Ayala del 28 de noviembre de 1911, documento donde desconoce a Francisco I. Madero como presidente de la República.

Más en materia municipal el Plan de Ayala es oportativo, ya que proclama la realización de independencia de los Municipios como base y requisito para atender efizcamente los intereses comunales.

También en pleno ejercicio maderista, anarece el Pacto de la Empacadora de 25 de marzo de 1912, en su artículo 28 - expresa "La revolución hará efectiva la independencia y auto-nomía de los ayuntamientos para legislar y administrar sus - arbitrios y fondos". Afirmando también en el artículo 29 "Se suprimen en toda la República los cargos de jefes políticos, cuyas funciones serán desempeñadas por los Presidentes Municipales".

El general Pascual Orozco, principal responsable de este Plan Político, si bien se separa del maderismo y se pro--nuncia condenante de incumplimientos, que afirma existen, - comprometiéndose a la realización de este Pacto de la Empacadora, de los planes políticos de San Luis Potosí, de Tacubaya y de Ayala, es indiscutible que suma su voz y compromiso a anteriores reclamos de libertad municipal y de supresión - de los jefes políticos.

En apreciación de los distintos planes políticos que hemos citado respecto al Municipio, es de afirmarse que a pesar de las diferencias de fecha de publicación, de filiación política de sus autores, de mátziz evolucionista y revolucionario, de compromiso con el régimen que se derrumbaba ó de hombres que entregaban su vida a la transformación de México todos coinciden en proponer la libertad y fortalecimiento municipal, la desaparición de los jefes políticos, la existencia del patrimonio municipal, compromiso que sin distinción de abanderías originaba la transformación de la vida de México.

Los planes políticos sirven de necesario antecedente a reformas o legislaciones que habrán de aparecer tiempo después, y que revelan en su publicación, la existencia de una vida municipal que se vivía en la etapa pre-revolucionaria y en el primer período de la revolución mexicana, ya que éstos postulados quedarán consignados en la Ley Fundamental.

LA REVOLUCION CONSTITUCIONALISTA

Los planes políticos contienen, en mi concepto, dos básicas aspiraciones:

- 1.- La no reelección
- 2.- La libertad municipal

Estas son las principales ideas que nutren el inicio de la Revolución Mexicana. Estos documentos integran su ideología y son su reclamo cuando la revolución se hace gobierno; de esta forma hemos visto que Emiliano Zapata y Pascual Orozco, critican el incumplimiento del Plan de San Luis, y proclaman sus propias declaraciones, que cronológicamente, integran el Plan de Ayala y el Pacto de la Empacadora, documentos que sustentan el persistimiento de una lucha armada encabezada por éstos dos caudillos, quienes de la lectura de sus proclamas, confirman su vocación municipalista, favoreciendo la consolidación de esta forma de organización política.

Ejerciendo la presidencia de la República Don Francisco I. Madero, se ve obligado a confrontar la presencia de estos movimientos en el norte y sur del país, y basado en la existencia del ejército federal, combate a sus antiguos aliados y promotores.

Viviéndose el curso de estos acontecimientos, se inicia el triste capítulo de nuestra historia conocido como la Decena Trágica. Los sucesos que le dan su nombre, se inician con el intento de tomar militarmente el Palacio Nacional, y culminan el 18 de febrero de 1913, con la aprehensión del presidente Madero - por fuerzas desleales.

De este momento en adelante se sucederán diversos actos entre los que destaca la renuncia del Ejecutivo Federal, su aprobación por la veintiseis legislatura, originando el acceso del general Victoriano Huerta a la primera magistratura federal, y dando lugar a que recluido Madero en sus antiguas oficinas de - Palacio, y al ser trasladado a la penitenciaría del Distrito Federal, muere en manos de sus esbirros.

Es de deducirse que el destino de la Institución Municipal que en los tiempos de ejercicio del presidente Madero, no se - aprecian propósitos políticos ó enmiendas de la constitución nacional, menos, resultaría afirmable, se significaría en el ejercicio de un gobierno cuyo origen no era la elección, sino la designación.

Instituido el gobierno del general Victoriano Huerta, apenas transcurridos un mes y unos cuantos días, el gobernador - constitucional de Coahuila se niega a reconocer y a adherirse a lo que el Congreso Federal, en forma expedita y simple había - aprobado.

Solamente se alza ésta voz, y parcialmente, la de los poderes de Sonora, primero mediante comunicaciones donde se expresa la inconformidad sobre lo resuelto, lo que motiva movimientos - militares en lo federal, y en lo estatal, las actividades y resoluciones legislativas que apoyan a su gobernador en la exigencia de la legalidad constitucional, asimismo, en defensa del - pacto federal.

EL PLAN DE GUADALUPE

Todo lo anterior, origina al Plan de Guadalupe, sustento ideológico y político para calificar de arbitrario el acceso de Victoriano Huerta a la presidencia de la República, y para establecer un formal compromiso de celebrar elecciones libres.

El documento base de la Revolución Constitucionalista -- tiene por puntos destacados:

- " 1o. Se desconoce al General Victoriano Huerta como Presidente de la República.

- 2o. Se desconoce también a los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación.

- 3o. Se desconoce a los Gobiernos de los Estados que aun reconozcan a los Poderes Federales que forman la actual Administración, treinta días después de la publicación de este Plan.

40. Para la organización del Ejército encargado de hacer cumplir nuestros propósitos, nombramos como Primer - Jefe del Ejército que se denominará "Constitucionalista", al ciudadano Venustiano Carranza, Gobernador del Estado de Coahuila.

50. Al ocupar el Ejército Constitucionalista la ciudad - de México, se encargará interinamente del Poder Ejecutivo el ciudadano Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército, o quien lo hubiere substituido en el - mando.

60. El Presidente interino de la República convocará a - elecciones generales tan luego como se haya consolidado la paz, entregando el Poder al ciudadano que hu biere sido electo.

70. El ciudadano que funja como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista en los Estados cuyos Gobiernos hubieren reconocido al de Huerta, asumirá el cargo de Gobernador Provisional y convocará a elecciones locales, después de que hayan tomado posesión de sus cargos los ciudadanos que hubieren sido electos para desempeñar los altos Poderes de la Federación, como lo previene la base anterior." (15)

La Revolución Constitucionalista ve el arribo del triunfo al sucederse el 15 de julio de 1914 la renuncia de Victoriano Huerta a la potestad política que ejercía. Consolida su triunfo, la celebración y firma de los Tratados de Teoloyucan que reconocen su éxito y pactan la disolución del Ejército y la Armada Federal.

(15) "LA PRIMERA LEY AGRARIA DEL CONSTITUCIONALISMO, 6 DE ENERO DE 1915". México, CEHAJ, 1981. pág. 49.

El Plan de Guadalupe fue un documento de extraordinario valor político, más no comprendía compromiso social alguno. Sin em embargo, con el transcurso del tiempo servirá de base al reordenamiento jurídico y político del país.

El gobierno de Venustiano Carranza tuvo que atravesar la etapa y resoluciones de la Convención Militar de la ciudad de México, así como, la Convención de Aguascalientes, donde se resolvió que cesaba en sus funciones de Primer Jefe, pero Carranza decide rechazar lo aprobado por la Convención e instala su gobierno en el puerto de Veracruz, funcionamiento gubernamental que presencia la consumación final de la causa del señor Carranza y la aparición del compromiso social y económico de la Revolución Constitucionalista.

En lo militar se inicia la lamentable confrontación de una revolución fragmentada, donde los convencionistas ó villistas en encuentran se acervo ideológico en los propósitos de la Convención, y los carrancistas en la publicación del Decreto de Adi---ciones de 12 de diciembre de 1914 al Plan de Guadalupe de 26 de marzo de 1913.

EL DECRETO DE ADICIONES

Del texto del Decreto de Adiciones, desprenderemos la esencia de la revolución triunfante y su original ideología que significó, seguramente, la modernización del país.

- "Art. 1.º- Subsiste el Plan de Guadalupe de 26 de marzo de 1913 hasta el triunfo completo de la Revolución, y, por consiguiente, el C. Venustiano Carranza continuará en su carácter de Primer Jefe de la Revolución Constitucionalista y como Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, hasta que, vencido el enemigo, quede restablecida la paz.
- Art. 2.º- El Primer Jefe de la Revolución y Encargado del Poder Ejecutivo, expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión pública exige como indispensables para establecer un régimen que garantice la igualdad

de los mexicanos entre sí; leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados; leyes fiscales encaminadas a obtener un sistema equitativo de impuestos a la propiedad raíz; legislación para mejorar la condición del peón rural, del obrero, del minero, y, en general, de las clases proletarias; establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional; bases para un nuevo sistema de organización del Ejército; reformas de los sistemas electorales para obtener la efectividad del sufragio; organización del Poder Judicial independiente, tanto en la Federación como en los Estados; revisión de las leyes relativas al matrimonio y al estado civil de las personas; disposiciones que garanticen el estricto cumplimiento de las Leyes de Reforma; revisión de los Códigos Civil y Penal y de Comercio; reformas del procedimiento judicial, con el propósito de hacer expedita y efectiva la explotación de minas, petróleo, aguas, bosques y demás recursos naturales del país, para des-

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

truir los monopolios creados por el antiguo régimen y evitar que se formen otros en lo futuro; reformas políticas que garanticen la verdadera aplicación de la Constitución de la República, y, en general, todas - las demás leyes que se estimen necesarias para asegurar a todos los habitantes del país la efectividad y el pleno goce de sus derechos, y la igualdad ante la ley.

Art. 3.^o- Para poder continuar la lucha y para llevar a cabo la obra de reforma a que se refiere el artículo anterior el Jefe de la Revolución queda expresamente autorizado para convocar y organizar el Ejército Constitucionalista y dirigir las operaciones de la campaña; para nombrar a los Gobernadores y Comandantes Militares de los Estados y removerlos libremente, para hacer las - expropiaciones, por causa de utilidad pública, que - sean necesarias para el reparto de tierras, fundación de pueblos y demás servicios públicos; para contratar empréstitos y expedir obligaciones del Tesoro Nacio-- nal, con indicación de los bienes con que han de RA--

rantizarse; para nombrar y remover libremente a los empleados federales de la administración civil de los Estados, Territorios y Distrito Federal; para organizar las Secretarías de Estado y fijar las atribuciones de cada una de ellas; para hacer directamente, o por medio de los jefes que al efecto autorice, las requisiciones de tierras, edificios, armas, caballos, vehículos, provisiones y demás elementos de guerra; y para establecer condecoraciones y decretar recompensas por servicios prestados a la Revolución.

Art. 4.º.- Al triunfo de la Revolución, reinstalada la Suprema Jefatura en la ciudad de México y después de efectuadas las elecciones de Ayuntamientos en la mayoría de los Estados de la República, el Primer Jefe de la Revolución, como Encargado del Poder Ejecutivo, convocará a elecciones para el Congreso de la Unión, fijando en la convocatoria las fechas y los términos en que dichas elecciones habrán de celebrarse.

Art. 5.º.- Instalado el Congreso de la Unión, el Primer Jefe de la Revolución dará cuenta ante él del uso que haya hecho de las facultades de que el presente - se halla investido, y especialmente le someterá - las reformas expedidas y puestas en vigor durante la lucha, con el fin de que el Congreso las ratifique, enmiende o complemente, y para que eleve a preceptos constitucionales aquellas que deban tener dicho carácter antes de que se restablezca el orden constitucional.

Art. 6.º.- El Congreso de la Unión expedirá las convocatorias correspondientes para la elección de Presidente de la República, y una vez efectuada ésta, el Primer Jefe de la Revolución entregará al electo el Poder Ejecutivo de la Nación.

Art. 7.º.- En caso de falta absoluta del actual Jefe de la Revolución, y mientras los Generales y Gobernadores procedan a elegir al que deba substituirlo, desem

peñará transitoriamente la Primera Jefatura, el Jefe de cuerpo de Ejército del lugar donde se encontrare el Gobierno Revolucionario al ocurrir la falta del - Primer Jefe". (16)

El Decreto de Adiciones al Plan de Guadalupe, presenta di versas decisiones, y básicamente, su artículo tercero y segundo en su parte conducente, sirven de base a la reorganización y consolidación del Municipio.

Del análisis sobre el contenido de este instrumento jurídico, se observa en su artículo primero, que se confirma la ca lidad de Primer Jefe de la Revolución en la persona de Don Venustiano Carranza, determinación que impide la cefalia del gru po revolucionario.

(16) "LA PRIMERA LEY AGRARIA DEL CONSTITUCIONALISMO, 6 DE FEBRERO DE 1915". México, CEHAM, 1981, págs. 69-71.

Desde el punto de vista de este trabajo, es muy importante la inclusión en el artículo segundo de la determinación que indica: "establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional". Esta decisión, sirve de base jurídica para que el señor Carranza expida ordenamientos en materia municipal.

- 1.- Ley que reforma el artículo 109 de la constitución vigente en ese entonces.
- 2.- Ley que faculta a los Municipios para establecer - oficinas, mercados y cementerios.
- 3.- Ley que autoriza a los Avuntamientos la acción expropiatoria.
- 4.- Ley de procedimiento de expropiación municipal.
- 5.- Ley de Organización Municipal del Distrito y Territorios Federales.

Del exámen de los anteriores dispositivos, se concluye que el señor Carranza hizo realidad los anhelos de libertad municipal, que implicaban, la desaparición de los jefes políticos o - prefectos como autoridades intermedias entre Municipios y Federes Estatales.

La reforma al artículo 109, inscribe en su texto constitucional al Municipio como Institución y al Ayuntamiento como único órgano de gobierno. Esta reforma sirve de antecedente y de - orientación a la resolución constituyente que en materia municipal se dicta en el Congreso de Querétaro.

Es cierto, del 26 de diciembre de 1914 al 1 de mayo de 1917 fecha de iniciación de la vigencia de la actual Constitución Política, el artículo 109 reformado del anterior, fue aplicable en los territorios gobernados bajo el signo de la Revolución Constitucionalista, más su importancia no se encuentra precisamente en lo anterior, sino en su propia resolución que concilia planes políticos, definiciones revolucionarias y legislación preconstitucional, unido seguramente, a la propia realidad vivida por el - Primer Jefe de la Revolución Constitucionalista en su natal Coahuila.

El Municipio que nace con la reforma del artículo 109, que da dotado de acción y procedimiento expropiatorio, medidas legales que lo facultan, derivadas de su aplicación, a iniciar su auténtico desarrollo, ya que sin estas medidas, de nada hubiera servido facultarlo para establecer oficinas, mercados, panteones, etc.

Respecto a la reforma del artículo 109, el ingeniero P. Pavlacini indica: "es de observarse que la reforma se realizó - apartándose del procedimiento constitucional, concluyendo, la necesidad impero".

Florencio Barrera Fuentes, en su obra "HISTORIA Y DESTINO DEL MUNICIPIO EN MEXICO", afirma: "se satisfacía transitoriamente la falta de legislación municipal, pero fundamentalmente - enunció por primera vez un principio revolucionario, el Municipio Libre".

Comentando lo anterior, efectivamente, las decisiones y re formas aprobadas no observaron el procedimiento previsto de re forma ó enmienda constitucional a que se concreta el artículo - 128 de la Constitución de 1857, la decisión no resultó de la ag tividad de los órganos legislativos federales y estatales que - integran el constituyente permanente, y que desde el punto de - vista de la teoría y práctica constitucional, son los únicos - instrumentos legítimos competentes para enmendar la Ley Suprema más habrá que examinar esta misma medida conforme a las situa-- ciones del Estado Revolucionario que se viva.

Una revolución destruye el orden jurídico existente, pero es fuente de un nuevo orden jurídico, ha dicho Jorge Carpizo en su obra "La Constitución de 1917", y estoy de acuerdo, la revo lución en su fase armada modifica bases esenciales, impone sus resoluciones con la fuerza de sus armas, como resultado también de las ideas de sus líderes la revolución es fuerza que conquta el ejercicio del poder, y que en su tránsito hacia la consu mación de sus ideales expide medidas jurídicas, mismas resolu-- ciones que el poder constituyente revolucionario u originario - se encargará tanto de legitimar el movimiento triunfante como -

de elevar a rango constitucional sus decisiones previas, ésta es seguramente la validez de los ordenamientos expedidos, los más - de ellos estarán incluidos en el Proyecto de Constitución que el señor Carranza presentará en Querétaro, es decir, el desarrollo de una revolución motiva compromisos políticos, sociales ó económicos, a su triunfo el poder constituyente revolucionario legitima la revolución y convierte en precepto constitucional disposiciones decretadas.

Lo anterior, formalmente queda previsto en el artículo 5o., más de acuerdo al tiempo de expedición, 12 de diciembre de 1914, vigente la Constitución de 1857 e instalado el Congreso conforme al artículo 4o. del decreto de referencia, se deduce que el informe de las actividades y resoluciones dictadas quede sometido a los poderes constituidos, y en su caso, al constituyente permanente, sin embargo, el tiempo y las circunstancias modifican el contenido de este precepto, ya que el 14 de septiembre de 1916 - se promulga el Decreto de Modificaciones.

EL DECRETO DE MODIFICACIONES

La Revolución Constitucionalista en su primer etapa tuvo dos instrumentos legales que constituyen la base de su compromiso social, político y económico: el Plan de Guadalupe de 26 de marzo de 1913 y el Decreto de Adiciones al Plan de Guadalupe de 12 de diciembre de 1914.

No obstante, en fecha 14 de septiembre de 1916, el señor Carranza expide en Palacio Nacional el Decreto de Modificaciones al Decreto de Adiciones. El texto de éste importante documento servirá de antecedente a los trabajos del Congreso Constituyente, razón por la cual consideré conveniente insertar - el contenido de este Decreto que a la letra dice:

"Artículo 1o.- Se modifican los artículos 4o., 5o. y 6o. del decreto de 12 de diciembre de 1914, expedido en la H. Veracruz, en los términos siguientes:

Artículo 4o.- Habiendo triunfado la causa constitucionalista y estando hechas las elecciones de Ayuntamientos en toda la República, el Primer Jefe del Ejército - Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, convocará a elecciones para un Congreso Constituyente, fijando en la convocatoria la fecha y los términos en que habrá de celebrarse y el lugar en que el Congreso habrá de reunirse.

Para formar el Congreso Constituyente, el Distrito - Federal y cada Estado o Territorio nombrarán un diputado propietario y un suplente por cada sesenta mil habitantes o fracción que pase de veinte mil, teniendo en cuenta el censo general de la República de 1910. La población del Estado o Territorio que fuere menor de la cifra que se ha fijado en esta disposición, elegirá, sin embargo, un diputado propietario y un suplente.

Para ser electo diputado al Congreso Constituyente, se necesitan los mismos requisitos exigidos por la Constitución de 1857 para ser Diputado al Congreso de la Unión; pero no podrán ser electos, además de los individuos que tuvieren los impedimentos que establece la expresada Constitución, los que hubieren ayudado con las armas o sirviendo empleos públicos a los gobiernos o facciones hostiles a la causa Constitucionalista.

Artículo 50.- Instalado el Congreso Constituyente, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, le presentará el proyecto de Constitución reformada para que se discuta, apruebe o modifique, en la inteligencia de que en dicho proyecto se comprenderán las reformas dictadas y las que se expidieren hasta que se reúna el Congreso Constituyente.

Artículo 60.- El Congreso Constituyente no podrá ocuparse de otro asunto que el indicado en el artículo anterior; deberá desempeñar su cometido en un período de tiempo que no excederá de dos meses, y al concluirlo, expedirá la constitución para que el Jefe del Poder Ejecutivo convoque, conforme a ella, a elecciones de poderes generales en toda la República. Terminados sus trabajos, el Congreso Constituyente se disolverá.

Verificadas las elecciones de los Poderes Federales e instalado el Congreso General, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, le presentará un informe sobre el estado de la administración pública y hecha la declaración de la persona electa para Presidente, le entregará el Poder Ejecutivo de la Nación.

Artículo 2o.- Este decreto se publicará por bando so
lemne en toda la República." (17)

Este Decreto representa la confirmación del compromiso de la Revolución Constitucionalista de convocar y celebrar un Congreso Constituyente, que a mi juicio, tiene el dominante propósito de revisar y actualizar las bases constitucionales plasma
das en la Ley Fundamental de 1857.

El Decreto al modificar el documento antecedente, fija re
glas de representación, asimismo, requisitos de elección y cau
sas de inhabilitación. Es de apreciarse, que en el primer caso indica que por cada sesenta mil habitantes ó fracción que pase de veinte mil se elegirá un diputado propietario y un suplente indicando que de no reunirse esta exigencia por Estados ó Te
rritorios cuya población fuese menor, de todas maneras se ele-
cirá un diputado propietario y un suplente.

(17) Bórquez DJED. "CRONICA DEL CONSTITUYENTE". México, Ed. Ro-
tas, 1938, págs. 102-104.

Prosiguiendo el comentario, se aprecia que es causa de impedimento pertenecer o haber pertenecido a facciones o grupos revolucionarios contrarios a la causa constitucionalista. La - inhabilitación que declara, revela dos situaciones:

Primera.- Existían facciones revolucionarias contrarias a la causa constitucionalista, como el grupo villista en el -- norte del país y grupos en el sur, particularmente, zapatistas

Segunda.- Deducido de lo anterior, se desprende que el - objeto del Decreto, se anticipa al alcance de la Paz en todo - el territorio nacional.

También es de particular importancia en este trabajo, su- brayar que el artículo 5o. modificado, precisa que en primer - lugar deberán de celebrarse elecciones en todos los Ayuntamientos del país, manteniendo con esta definición, la importante - relevancia que el Municipio empieza a adquirir a partir de la vigencia de los cinco Decretos-Ley, que en páginas anteriores hemos hecho mención.

El artículo 50. modificado, pone de relieve que el Primer Jefe de la Revolución Constitucionalista, adquiere la obligación de presentar ante la Asamblea Constituyente el Proyecto de Constitución reformada, el cual deberá comprender a nivel de precepto supremo, el conjunto de disposiciones constitucionales y de leyes secundarias que integren la legislación preconstituyente.

Respecto al artículo 60. el Decreto informa que el Congreso Constituyente no podrá funcionar en dos secciones ó contando con dos secciones, esto es, la de Constitución y la de Legislación, funcionamiento que se había venido dando en anteriores constituyentes. El Decreto indica que unicamente funcionará en tareas constituyentes, esto es, se elige, se instala y funciona unicamente para el dictado de Constitución. Ordenando también que con fundamento en el Código Supremo que se apruebe deberá procederse a convocar a elecciones generales en toda la República, igualmente, que integrados los Poderes Constituidos el Primer Jefe presentará un informe acerca de la gestión de los negocios públicos, y que debe procederse a entregar el Poder Ejecutivo Federal a quien legalmente resulte electo.

LA CONVOCATORIA PARA INTEGRAR EL CONGRESO CONSTITUYENTE

Vigente el Decreto de Modificaciones, con fecha de 19 de septiembre de 1916 se publica la convocatoria para integrar - el congreso constituyente más importante en la historia constitucional de México, que a la letra dice:

"VENUSTIANO CARRANZA, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y Encargado del Poder Ejecutivo de la República, en uso de las facultades de que me hallo investido y de acuerdo con lo prescrito en el artículo 4o., reformado, de las adiciones al Plan de Guadalupe expedido en la H. Veracruz el 12 de diciembre de 1914, he tenido a bien decretar lo siguiente:

Artículo 1o.- Se convoca al pueblo mexicano a elecciones de diputados al Congreso Constituyente, el que deberá reunirse en la ciudad de Querétaro, y quedar instalado el primero de diciembre del corriente año.

Artículo 2o.- La elección para diputados al Congreso Constituyente, será directa y se verificará el domingo 22 del próximo octubre, en los términos que establece la ley electoral, que se expide por separado, con esta misma fecha.

Artículo 3o.- Servirán de base para la elección de diputados al Congreso Constituyente, el censo de 1910 y la división territorial que se hizo para la elección de diputados y senadores al Congreso de la Unión en el año de 1912, teniéndose como cabecera de cada distrito electoral, la misma que entonces fue designada con ese objeto.

Artículo 4o.- Los Gobernadores de los Estados, sus secretarios, los presidentes municipales y demás individuos que ejerzan autoridad, no podrán ser electos en los lugares sujetos a su jurisdicción.

Artículo 50.- Las sesiones del Congreso Constituyente se regirán por el reglamento interior de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con las modificaciones que el mismo Congreso Constituyente creyere oportuno hacerle, por razón de su objeto especial, en sus tres primeras sesiones.

Artículo 60.- El Congreso Constituyente calificará las elecciones de sus miembros y resolverá las dudas que hubiere sobre ellas.

Artículo 70.- Los diputados al Congreso Constituyente, no podrán ser molestados por las opiniones que emitieren en el ejercicio de su cargo y gozarán de fuero constitucional durante el tiempo de éste, no pudiendo, por lo mismo, ser procesados por delitos de orden común, si no es previa la declaración de haber lugar a proceder en su contra.

Los delitos oficiales de los mismos diputados serán juzgados directamente por el Congreso Constituyente, con forme a la ley de responsabilidades vigente. .

Artículo 80.- Para los efectos del artículo 56 de la Constitución de 1857, se considerarán vecinos del Estado:

- I.- Los ciudadanos de él.
- II.- Los que hayan nacido en su territorio, aun cuando hayan cambiado de residencia.
- III.- Los que residan en su territorio cuando menos des de seis meses antes de la fecha de las elecciones.
- IV.- Los que hayan tenido la calidad de ciudadanos o - vecinos del Estado respectivo, en los días del - cuartelazo de la Ciudadela, siempre que hayan demostrado después, con hechos positivos, su adhesión a la causa constitucionalista.

Artículo 9o.- El Congreso Constituyente, no podrá ejercer sus funciones sin la concurrencia de la mitad más uno del número total de sus miembros.

La primera junta preparatoria tendrá lugar el 20 de noviembre de este año, comenzando a las diez de la mañana; y si en esa fecha no se hubieren presentado todos los diputados, los que concurran, aunque no constituyan la mayoría podrán citar desde luego a los suplentes, apercibiendo a los diputados propietarios ausentes que de no presentarse el día de la instalación del Congreso, perderán el derecho de asistir en lo venidero, a las sesiones.

Los diputados presentes llamarán también a los suplentes cuando, estando ya en sus funciones el Congreso, los diputados propietarios que faltaren a tres sesiones seguidas sin la licencia previa, o que sin ésta, tuvieren cinco faltas ininterrumpidas en quince días. Si los faltistas fueren los suplentes, perderán las dietas correspondientes a los días que no concurrieren.

Artículo 10.- Los diputados al entrar en el ejercicio de sus funciones, protestarán bajo la siguiente fórmula:

Presidente.- Protestais cumplir leal y patrióticamente el cargo de Diputado al Congreso Constituyente que el - pueblo os ha conferido, cuidando en todo por el restablecimiento del orden constitucional de la Nación, de acuerdo - con el Plan de Guadalupe de 26 de marzo de 1913 y sus adi - ciones expedidas en la H. Veracruz el 12 de diciembre de - 1914, reformadas el día 14 de septiembre del corriente año?

DIPUTADO.- Sí protesto.

PRESIDENTE.- Si no lo hiciéreis así, la Nación os lo demanda.

Artículo 11.- El Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, concurrirá al acto solemne de la instalación del Congreso Constituyente y en él presentará el proyecto de Constitución - reformada, pronunciando un discurso en que delinearé el ca - racter de las reformas y su verdadero espíritu, discurso - que le contestará, en términos generales el Presidente del Congreso.

Artículo 12.- Luego que el Congreso Constituyente hubiere concluido sus labores, firmará la Constitución reformada y citará a sesión solemne, para que en ella sus miembros protesten cumplirla fiel y patrióticamente.

Artículo 13.- Acto continuo, el Congreso citará al C. Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, para el día y hora que al efecto se señalen se presente ante el mismo Congreso a protestar, en sesión solemne, cumplir leal y patrióticamente la Constitución reformada, la que le será entregada en dicho acto, a fin de que la promulgue con las solemnidades debidas.

Artículo 14.- Publicada la Constitución reformada, todas las autoridades y empleados civiles y militares de la República protestarán, ante quien corresponda, cumplirla y hacerla cumplir leal y patrióticamente.

Artículo 15.- Los diputados al Congreso Constituyente percibirán durante el tiempo de sus funciones, la cantidad de \$ 60.00 diarios y, en su caso, tendrán derecho además, a que se les abonen los gastos de viaje, tanto de ida como de regreso." (18)

Como se puede observar, ésta convocatoria se integraba de quince artículos, y su finalidad primordial era convocar a elecciones de diputados para el Congreso Constituyente, que tendría como tarea principal, dar cauce legal a las demandas sociales, económicas y políticas surgidas del movimiento revolucionario y que, a su vez, se responsabilizaría de implementar las reformas necesarias a la Constitución de 1857.

(18) DJED PORQUEZ. "CRONICA DEL CONSTITUYENTE". México, Ed. Bo tes, 1938. págs. 105-110.

LA INSTALACION DEL CONGRESO

Una vez realizadas las elecciones de los diputados que integrarían el Congreso Constituyente, el Colegio Electoral procedió a abrir sus sesiones el día 20 de noviembre de 1916 en el salón de Actos de la Academia de Bellas Artes de Querétaro. La comisión dictaminadora revisó las credenciales de los presuntos diputados, actividad que provocó algunos debates ya que no todas las credenciales fueron aceptadas, sin embargo, en la sesión del día 30 de noviembre de ese mismo año, se aprobaron muchas de esas credenciales, procediéndose a la elección de la mesa directiva del Congreso Constituyente, la cual quedó integrada de la siguiente manera: Presidente, Lic. Luis Manuel Rojas; Primer vicepresidente, general Cándido Aguilar; segundo vicepresidente, Salvador González Torres; primer Secretario, Fernando Lizardi; segundo Secretario, Ernesto Meade Fierro; tercer Secretario, José María truchuelo; cuarto Secretario, Antonio Ancona Albertos; primer pro-Secretario, Jesús López Lira segundo pro-Secretario, Fernando Castaños; tercer pro-Secretario, Juan de Dios Bojórquez; cuarto pro-Secretario, Flavio A. Bórquez.

"La nueva Mesa tomó posesión de su puesto, con aplausos de la asamblea.

"El C. Luis Manuel Rojas formuló su protesta en los términos siguientes:

"Protesto cumplir leal y patrióticamente el cargo de diputado al Congreso Constituyente que el pueblo me ha conferido, cuidando en todo por el restablecimiento del orden constitucional de la nación, de acuerdo con el Plan de Guadalupe del 26 de marzo de 1913 y sus adiciones expedidas en la Heroica Veracruz el 12 de diciembre de 1914, reformadas el día 14 de septiembre del corriente año".

"A continuación, el mismo C. Presidente tomó la protesta a los diputados, a los que puestos de pie interrogó en esta forma:

"¿Protestáis cumplir leal y patrióticamente el cargo de dediputados al Congreso Constituyente que el pueblo os ha conferido, cuidando en todo por el restablecimiento del orden - constitucional de la Nación, de acuerdo con el Plan de Guadalupe de 26 de marzo de 1913 y sus adiciones expedidas en la Heroica Veracruz el 12 de diciembre de 1914, reformadas el día 14 de septiembre del corriente año?

"Los CC. DIPUTADOS.- Sí, protestamos.

"Inmediatamente después el C. Presidente Rojas hizo la siguiente declaración:

"El C. Congreso Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos, convocado por el Primer jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, en decreto de 19 de septiembre próximo pasado, queda hoy legitimamente constituido". (19)

Aquel diputado era el mismo que en febrero de 1913 se había negado a aprobar la renuncia del presidente Francisco I. Madero, y que después del asesinato de éste lanzó un formidable "Yo acuso" contra el embajador de Estados Unidos, - Henry Lane Wilson, por su intervención en los sucesos de la Decena Trágica. Ahora, tres años después, Rojas inausuraba la asamblea legislativa más importante del siglo en México.

(19) Palavicini, Félix F. "HISTORIA DE LA CONSTITUCION DE 1917". México, 1938. págs. 121 y 132.

Entre los discursos más emotivos, pronunciados durante la instalación del Congreso, podemos mencionar el expresado por el diputado Alfonso Cravioto, quien dijo: "Señores diputados: en estos momentos acaba de quedar constituido el Congreso Constituyente; desde este momento inolvidable tenemos una inmensa responsabilidad ante la historia, porque de aquí saldrá la nueva Constitución que regirá los destinos del pueblo mexicano. Os conjuro, pues, a que olvidemos nuestros resentimientos personales y dejemos a un lado todas nuestras bajas pasiones y levantando el espíritu hasta la excelcitud de la patria, fija la mente tan sólo en los grandes ideales, en perfecta solidaridad y en completa unión, trabajemos por la mejor solidez de nuestras instituciones políticas, por la mayor grandeza de la patria, por la gloria de la Revolución. Señores diputados: en nombre de las grandes y legítimas esperanzas que la República tiene puestas en todos nosotros, os invito a que gritemos: ¡Viva el Congreso Constituyente; ¡Viva el ciudadano Venustiano Carranza; ¡Viva la Revolución!" (20)

(20) Romero Flores, Jacás. "HISTORIA DEL CONGRESO CONSTITUYENTE" 1ra. ed. México, Edit. GUFY, 1985. pág. 24.

LOS DEBATES SOBRE EL MUNICIPIO

Uno de los artículos más debatido durante las sesiones del Congreso Constituyente fue precisamente el artículo 115, y su discusión giró en torno a la fracción II que establecía:

"II.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la porción y término - que señala la legislatura local. Los Ejecutivos podrán - nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre el - municipio y los Poderes de un Estado los resolverá la - Corte Suprema de Justicia de la Nación en los términos - que establezca la ley." (21)

(21) Palavicini, Félix F. "HISTORIA DE LA CONSTITUCION DE 1917" México, 1938. pág. 499.

Los diputados constituyentes que intervinieron en el debate de la fracción II del artículo 115, fueron: José Rodríguez González, Hilario Medina, Fernando Lizardi, Heriberto Jara, Ege teban B. Calderón, Cándido Áviles, Alberto González, José Alvarez y Pedro Chapa. Enseguida transcribiré las discusiones más relevantes en torno a la fracción II, relativa a la autonomía económica del Municipio.

"El C. JARA, miembro de la comisión: Señores diputados: - si la comisión no hubiera traído al debate la II fracción del artículo 115 en la forma en que está expuesta, seguramente que no hubiera sido consecuente con la idea expresada, que la referida comisión tiene para dar a los municipios su libertad, de acuerdo con el programa revolucionario. No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada, - tanto individual como colectivamente, tanto refiriéndose a personas, como refiriéndose a pueblos, como refiriéndose a entidades en lo general. Hasta ahora los municipios han sido tributarios de los Estados, las contribuciones han sido impuestas por los Estados, la sanción de los presupuestos ha sido hecha por

los Estados, por los gobiernos de los respectivos Estados. En una palabra, al municipio se le ha dejado una libertad muy reducida, casi insignificante.... Hasta ahora se ha acostumbrado que los municipios hagan los presupuestos de ingresos y egresos y vayan a los Estados para que allí sean revisados... Algunos temores se han iniciado acerca de que si a los municipios se les deja el manejo de la hacienda libremente, es probable que incurran en frecuentes errores de alguna trascendencia; nosotros, en previsión de eso, nos hemos permitido asentar que las legislaturas de los Estados fijarán lo que a éste corresponda para las atenciones meramente indispensables para el sostenimiento de los gobiernos de los Estados, para lo que sea absolutamente necesario para el funcionamiento de esos gobiernos.... Si damos por un lado la libertad política, si alardeamos de que los ha amparado una revolución social y que bajo este amparo se ha conseguido una libertad de tanta importancia y se ha devuelto al municipio lo que por tantos años se le había arrebatado, seamos consecuentes con nuestras ideas no demos libertad por una parte y la restrinjamos por la otra no demos libertad política y restrinjamos hasta lo último la libertad económica, porque entonces la primera no podrá ser -

efectiva, quedará simplemente consignada en nuestra carta magna con un bello capítulo y no se llevará a la práctica, porque los municipios no podrán disponer de un solo centavo para su desarrollo, sin tener antes el pleno consentimiento del gobierno del Estado. (Aplausos). Así, pues, señores diputados, pido respetuosamente a vuestra soberanía os dignéis dar vuestro voto por el artículo a discusión en la forma en que lo ha expuesto la comisión. (Aplausos).

"El C. MEDINA, miembro de la comisión: Señores diputados: la comisión ha visto con toda complacencia que los señores diputados que se han inscrito en pro y aquellos que han hablado en contra del dictamen están de acuerdo todos en que la verdadera y única base de la libertad municipal está en el manejo libre de los fondos con que debe contar el municipio. Yo he podido observar que la diferencia de criterio entre los diversos oradores estriba, en realidad, en puras cuestiones de detalles, y fundando en esas observaciones, tengo la esperanza, casi la seguridad, de que ganaremos y podremos incluir en la Constitución un gran principio avanzado, que será, de hoy en adelante, la clave de nuestra seguridad política y de nuestra

prosperidad general. Voy a ocuparme de las diversas objeciones que se han hecho al dictamen.... ¿De qué manera se establecerá el municipio libre, ya no como una promesa, sino como un hecho eficaz con toda su fuerza? Pues nada más, señores, que dándole su hacienda con toda su libertad. El municipio libre debe tener su hacienda propia, porque desde el momento en que el municipio en hacienda tenga un tutor, o sea el Estado o la federación, desde ese momento deja de subsistir... La otra objeción que se ha hecho sobre la intervención que se da a algunos interventores nombrados por el gobierno para vigilar esta parte que toca al Estado, es indispensable, porque hay que tener en cuenta la inexperiencia del municipio en los primeros años, y hay que tener en cuenta también que el Estado, como parte interesada en los impuestos, tiene el derecho de vigilar que aquella parte se le dé.... Queda la última objeción y me limito a las explicaciones.... Nosotros, queriendo respetar la autonomía local hasta un grado extremo, y suponiendo que lo esencial de la vida municipal estriba en la cuestión económica, hemos creído que sólo la cuestión económica era la que valía la pena que tuviera una intervención protectora de la Suprema Corte de Justicia...."

"El C. CALDERON: "He notado... que el dictamen... Deja a los municipios el derecho de administrar libremente su hacienda, recaudar todos los impuestos y contribuir a los gastos públicos del Estado.... Yo no estoy de acuerdo con la comisión, porque propone un desastre en el régimen hacendario.... la legislatura del Estado es el único cuerpo competente para dar leyes que deben obedecer los ciudadanos de un Estado.... que la legislatura señale al municipio sus recursos y que se quede el Estado con sus recursos propios... el Estado es libre para cobrar sus impuestos por medio de sus oficinas de rentas que tiene organizadas.... de la misma manera el municipio tendrá el derecho ineludible de tener sus oficinas propias, su tesorería, y el ayuntamiento será quien tenga la obligación de fiscalizar esa tesorería.... Esos documentos de la tesorería municipal irán para su revisión, a la oficina de glosa, que es la contaduría mayor de glosa y que depende no del Ejecutivo, sino del Legislativo del Estado, que es el único cuerpo autorizado para dar leyes a los habitantes de todo el Estado... y, por último, debo decir que la legislatura del Estado es la que tiene ese derecho, la única que puede discutir los impuestos, dándoles su plan de arbitrios al ayuntamiento, su presupuesto de egresos, etc..."

"La fracción fue desechada por ciento diez votos de la negativa y treinta y cinco por la afirmativa, al votarse en la sesión del 25 de enero.

"En la sesión nocturna del día 30 de enero se puso a debate el voto particular sobre la fracción II del artículo 115 - formulado por los CG. Heriberto Jara e Hilario Medina, que dice así:

"La 2a. comisión de Constitución ha estimado conveniente presentar a vuestra consideración las dos soluciones que ha tenido en su seno la cuestión municipal, para que se resuelva en definitiva por esta honorable asamblea la más aceptable al interés público.

"La libertad municipal, fundada en la libre disposición de la hacienda del municipio, es seguramente el único principio - para dar vida a las nuevas instituciones, y las diferencias - suscitadas cuando la discusión del primer dictamen acrediten - que tal libertad es deseada por todos los señores representantes, y que solamente variaba el concepto en la manera de hacer efectiva dicha libertad.

"Habiendo sido rechazado el primer dictamen de la comisión el presente voto particular contiene el primer dictamen con las correcciones sugeridas por la discusión, de tal manera que puede decirse que consagrándose la libertad hacendaria del municipio, quitando la facultad a la Corte para intervenir en las cuestiones municipales, y quitando también la facultad de recaudar todas las contribuciones, es de aprobarse por esta honorable asamblea el precepto relativo, en los siguientes términos:

"II.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones municipales necesarias para atender sus diversos ramos, y del tanto que asigne el Estado a cada municipio. Todas las controversias que se susciten entre los poderes de un Estado y el municipio, serán resueltas - por el tribunal superior de cada Estado, en los términos que - disponga la ley respectiva"

"El general CALDERON dice que la comisión no ha interpretado en estos dos dictámenes el sentir de la asamblea; que la misma división en el seno de la comisión demuestra lo delicado del asunto.

"El C. HILARIO MEDINA: "Me concretaré al punto fundamental nada más; esta es una cuestión de vida o muerte; se tachó a la comisión de no haber sabido interpretar el espíritu de la discusión del otro día. El otro día se objetó el dictamen de la comisión en dos puntos principales: fue el primero, que los municipios pudieran recaudar todas las contribuciones; se objetó en seguida la intervención de la Corte para las cuestiones municipales. El voto particular contiene todo lo que quedó después que se retiraron los dos puntos objetados; el único sistema propuesto para subsistir el voto particular, es que las legislaturas fijen la cantidad que perciba el municipio..."

"El C. GERZAYN UGARTE: "Una de las aberraciones que padecemos con frecuencia, es que, creándose en nuestro cerebro una idea determinada, para no perderla, a vueltas que le damos acabamos por no encontrar la salida; ahora la dificultad en la comisión y en los autores del voto particular, está en encontrar tal fracción II. Es muy loable el propósito de crear la independencia económica del municipio; pero ha dicho el diputado - Calderon, con mucha justicia, que no podemos crear la absoluta

autonomía de los ayuntamientos, porque eso sería, en términos claros, tanto como concederles el derecho de legislar para sí en materias administrativas, hacendarias y en los demás ramos encomendados a su cuidado. Para satisfacer este deseo, esa - justa aspiración de los señores diputados autores del voto - particular, voy a decir al señor general Jara -y esto es ha- cer un elogio de él, pues es quien más se ha preocupado de - las cuestiones que afectan a los pueblos y a los individuos - de nuestra clase humilde- que él ha sido diputado al congre- so de la unión, pero no ha sido diputado a algún congreso lo- cal. Yo sí lo he sido, más no cuando había municipios libres. Yo sí he sido diputado a una legislatura local; y esta es la práctica, no cuando había municipio libre, sino cuando tenía, digo, la facultad de proponer sus presupuestos a la legislatu- ra del Estado, incluyendo los recursos de que disponía, para cubrir esos presupuestos y la de todos los servicios que de- bía atender. Ahora que se creó el municipio libre no vamos a quitar ese régimen, esa armonía de ponderación que debe se- guir existiendo entre el municipio y los demás poderes del Es- tado; obrar de otra manera sería desviar la organización polí- tica de los Estados; los municipios tienen que acatar las le-

yes que dan las legislaturas locales, y tiene que aceptarlas - también el poder Ejecutivo porque es el que va a hacer cumplir esas leyes y sentencias en el ramo judicial. En consecuencia, algunos diputados que han querido de la mejor manera satisfacer el deseo de la comisión, para no dejar el hueco de las fracciones I a la III, en que consta la innovación que con muy loable propósito se introdujo, he pensado, aunque no sea reglamentario presentarlo yo, que la fracción II del artículo 115 quede, no como lo propone la comisión, ni como lo propone el voto particular, ambos dictámenes ya desechados, sino en los siguientes términos.

"Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados, y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades" (22)

La oportuna intervención de Gerzayn Ugarte logró poner fin a las discusiones relativas a ésta fracción, ya que su fórmula fue aceptada por los constituyentes de Querétaro.

(22) Palavicini, Félix F. "HISTORIA DE LA CONSTITUCION DE 1917" México, 1938. págs. 499-550.

EL TEXTO DEL ARTICULO 115 APROBADO

El Congreso Constituyente concluyó sus sesiones el miércoles 31 de enero de 1917, y no sólo logró reformar la Constitución de 1857, sino que dió vida a una nueva Carta Magna donde aparece por primera vez la institución municipal como cláusula de sistema local-federal, cuyo contenido debe ser observado por las constituciones locales, ya que el artículo 41 de la nueva constitución, indica que éstas no podrán contravenir las disposiciones del pacto federal, en consecuencia, todas las Entidades Federativas deben dar cabal cumplimiento a la disposición suprema. El texto del artículo 115, aprobado por el Constituyente de Querétaro, establecía:

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

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

"II.- Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que se hacen las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales.

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

" El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de cuatro años.

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

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

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

"Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente - anteriores al día de la elección" (23)

De acuerdo con el texto aprobado, la formación del municipio corresponde a la determinación constituyente, que en su funcionamiento, entraña existencia de una estipulación constitucional de inexcusable observancia.

(23) Romero Flores, Jesús. "HISTORIA DEL CONGRESO CONSTITUYENTE 1916-1917". México, GUPY, 1985. págs. 393-394.

El artículo 115 indica que los Estados se organizarán bajo el sistema democrático, teniendo por base de su organización política y demarcación territorial al Municipio Libre, que será administrado por un Ayuntamiento electo en forma directa.

El texto aprobado da nacimiento al Municipio Territorial - que sustituye a la anterior organización de las Entidades Fedrativas, donde el Municipio carecía de territorio propio porque éste pertenecía al Distrito que agrupaba en sus límites Partidos y Ayuntamientos.

También surge el concepto de Municipio Democrático porque los Ayuntamientos serán en lo sucesivo electos por sufragio o voto directo, universal y personal.

El artículo 115 prevee que el Municipio tendrá personalidad jurídica y capacidad para poseer los bienes inmuebles necesarios para el cumplimiento de sus fines.

La Constitución Política señala que no podrá existir autoridad intermedia entre el Municipio y los Poderes de los Estados, o sea, que no puede haber jefe político intermedio o prefecto de distrito entre el Ayuntamiento y el Estado.

También establece que las Legislaturas Locales asignarán los tributos que corresponden a los Municipios, los cuales serán bastantes para el cumplimiento de sus fines.

En cuanto al mando de policía, resulta lógico que el depositario del poder ejecutivo, sea federal o estatal, se le atribuya el mando de la fuerza pública en el lugar en que resida habitual o transitoriamente por razones de seguridad personal.

CAPITULO IV

LAS REFORMAS Y ADICIONES AL ARTICULO 115

LAS REFORMAS Y ADICIONES AL ARTICULO 115

La existencia del Municipio corresponde a una decisión política fundamental con carácter de estipulación constitucional de inexcusable observancia, que en sus efectos uniforma u homogeniza su observación por todas las Entidades Federativas. Es una - institución política que se encuentra revestida de rigidez constitucional que implica la necesidad de satisfacción de requisitos o salvamento de obstáculos para su derogación o reforma, eg to es, procediendo del ejercicio del poder constituyente, su re forma unicamente procede mediante la observación de procedimientos extraordinarios o especiales, que en el caso nacional, obli ga a la intervención de las Cámaras del Congreso de la Unión, - con voto aprobatorio de las dos terceras partes y participación confirmatoria de la mayoría de las Legislaturas Locales. En Mé xico el principio municipal queda protegido por las siguientes características:

- 1.- Rigidez Constitucional
- 2.- Intervención del Poder Constituyente Permanente
- 3.- Supremacia de la Constitución

La Supremacía de la Constitución se traduce en la existencia de juicios o procedimientos que sancionen o castiguen la inobservancia o incumplimiento de la Ley Fundamental. El texto original del artículo 115 ha sido objeto de diversas reformas o adiciones que constituyen el perfeccionamiento de la Institución Municipal.

REFORMA DE 1928

"El número de representantes en las Legislaturas de los Estados, será proporcional al de habitantes de cada uno; pero en todo caso no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes; de nueve en aquellos cuya población exceda de éste número y no llegue a ochocientos mil habitantes y de once en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra" (24)

Esta es la primer reforma efectuada al artículo 115 y fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 1928, y como se puede observar, en ella se disminuye el número de miembros componentes en las Legislaturas Locales, - ya que el texto original de éste precepto constitucional indicaba que el número menor de representantes populares sería de quince diputados propietarios.

REFORMA DE 1933

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Nunca podrán ser electos para el período inmediato:

a) El Gobernador substituto constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tenga distinta denominación.

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

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

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

Los diputados a las Legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes" (25)

La reforma transcrita fue publicada el 29 de abril de 1933 en el Diario Oficial de la Federación, y como se puede observar, ésta reforma constitucionaliza y eleva a la categoría de estipulación o cláusula el principio mexicano de la NO REELECCION inmediata.

En el párrafo segundo de la fracción I se establecieron las reglas de elección de los miembros de los Ayuntamientos, y se prohibió la reelección para el período inmediato de presidentes municipales, regidores y síndicos.

La parte final del párrafo segundo de la fracción III, relativa al período constitucional del Poder Ejecutivo Estadual, pasó a ser el párrafo tercero de ésta fracción.

Se creó un párrafo cuarto en el que se señala que las elecciones relativas al Ejecutivo Estadual y la de los integrantes de las Legislaturas Locales serán efectuadas en forma directa.

Asimismo, se creó un párrafo quinto en el que se prohibió que los gobernadores electos en forma popular vuelvan a ocupar ese mismo cargo con el carácter de interinos, provisionales ó substitutos.

Se adicionó un párrafo sexto con los incisos a y b, que señalan la imposibilidad absoluta de ocupar el cargo de gobernador constitucional a quien haya fungido como gobernador substituto, interino o provisional.

El párrafo final de la fracción III del texto original del artículo 115 pasó a ser el párrafo séptimo y el párrafo tercero pasó a ser el párrafo octavo.

Se dió nacimiento a un último párrafo en la fracción III y en él se prohibió la posible reelección de los diputados propietarios de las Legislaturas Locales y se autorizó que los suplentes puedan ocupar el cargo en calidad de propietarios para el siguiente período constitucional.

REFORMA DE 1943

"ARTICULO SEGUNDO.- Se reforma el párrafo tercero de la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos que siguen:

"Los Gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años" (26)

La reforma efectuada al párrafo tercero de la fracción III del artículo 115 elevó el periodo constitucional del Poder Ejecutivo Estadual de cuatro a seis años, y fue publicada el 8 de enero de 1943 en el Diario Oficial de la Federación.

Originalmente el artículo 115 comprendía las reglas concernientes a la organización de los Poderes de las Entidades Federativas, de tal manera que, las reformas efectuadas a este precepto, se referían también a los Poderes de los Estados, hasta la reforma de 1987, donde se separa lo relativo a Municipio de lo referente a Poderes Estatales.

REFORMA DE 1947

"Se declara adicionado el primer párrafo de la fracción primera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

"ARTICULO UNICO.- Se adiciona el párrafo primero de la fracción primera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

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

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

En las elecciones municipales participarán las mujeres, en igualdad de condición que los varones, con el derecho de votar y ser votadas" (27)

La adición a la fracción I del artículo 115 reconoce y con
cede el voto activo y pasivo a las mujeres en las elecciones mu
nicipales. Cabe destacar que la igualdad política entre mujeres
y hombres se inicia, en el caso nacional, con el reconocimiento
del voto activo y pasivo de la mujer en las elecciones municipa
les, ya que se legitima su intervención para elegir los Ayunta
mientos respectivos.

REFORMA DE 1953

"ARTICULO 2o.- Se reforma la fracción I del artículo 115
de la Constitución, para quedar en los términos siguientes:

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

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

Los Presidentes Municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio" (28)

En el año de 1953 se reforma el texto constitucional para dejar establecida la plena igualdad política de la mujer. Si bien es cierto que la reforma de ese año suprime la adición a la fracción I del artículo 115 constitucional, publicada en el año de 1947, donde el voto activo y pasivo de la mujer estaba limitado a elecciones municipales; la reforma al artículo 34 constitucional, publicada precisamente en 1953, reconoce y concede a la mujer la calidad de ciudadana y por ende, el derecho al voto en las elecciones municipales, estatales y federales.

La reforma de 1953, no fué, como se afirmó en su tiempo, una concesión del partido mayoritario, el PRI, fue el cumplimiento de una promesa de campaña por parte del Presidente de la República, Adolfo Ruiz Cortines, quien envió a las Cámaras del Congreso de la Unión la iniciativa de reformas al artículo 34 constitucional. Cabe señalar que no fue una resolución política nacida de un ortodoxo principio de igualdad, fue una consecuencia de la resolución de la Quinta Asamblea de la OEA en San José de Costa Rica, en la Convención Americana sobre Derechos Políticos de la Mujer, que había resuelto desde un año antes, en 1952, la igualdad política de la Mujer.

Es importante hacer notar que México se vió obligado a rechazar la resolución de San José de Costa Rica, en virtud de ser contrario al propio texto del artículo 15 constitucional, que indica que sólo podrán ser aprobados Tratados ó Convenios que no resulten contrarios al régimen de garantías ó al texto de la Ley Suprema de nuestro país, razón por la cual surgió la necesidad de reformar la Constitución para establecer la plena igualdad política de la mujer. Curiosamente, la aprobación de la Convención Americana sobre Derechos Políticos de la Mujer, no se produce en 1952, sino hasta 1981, de tal manera que, pues si lo vemos desde el punto de vista de la técnica constitucional, se hubiera podido aprobar acto seguido de reformar lo que se oponía a la aprobación.

REFORMA DE 1976

"Se adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con las fracciones IV y V para quedar como sigue:

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

V.- Cuando dos ó mas centros urbanos situados en territorios municipales de dos ó mas Entidades Federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia" (29)

Las adiciones a las fracciones IV y V del artículo 115 constitucional, constituyen una confirmación de la atribución del municipio en materia de asentamientos humanos y conurbación.

La reforma de 1976 faculta a los municipios para expedir los reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para planear, ordenar y regular los asentamientos humanos en el territorio municipal de acuerdo a la Ley Federal ó Estatal de la materia, lo cual origina, en su caso, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, el Plan Estatal de Desarrollo Urbano, Los Planes Municipales de Desarrollo Urbano, Los Planes de Centros de Población Estratégicos y los Planes de Centros de Población Municipales. Cabe señalar, que los Planes Municipales de Desarrollo Urbano atenderán al ordenamiento de los asentamientos humanos en el territorio del Municipio.

REFORMA DE 1977

"ARTICULO DECIMOQUINTO.- El artículo 115 se adiciona en la fracción III, con un último párrafo, en los siguientes términos:

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

- I y II.....
- III.....
- a).....
- b).....

De acuerdo con la legislación que se exista en cada una de las Entidades Federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población sea de 300 mil o más habitantes" (30)

La adición al último párrafo de la fracción III del artículo 115 constitucional, faculta a las Entidades Federativas para establecer el principio de representación proporcional en la elección de ayuntamientos, propiciando el avance democrático en los municipios, ya que se garantiza en la integración de esos cuerpos colegiados, una representación plural de todos los sectores del electorado activo.

REFORMA DE 1983

"ARTICULO UNICO.- Se reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

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

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

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

Las Legislaturas locales, por acuerdo de los dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos

tos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros por alguno de las - causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando - sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o - por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, - las Legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los períodos respectivos.

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

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

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

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

- a).- Agua potable y alcantarillado.
- b).- Alumbrado público.
- c).- Limpia.
- d).- Mercados y centrales de abasto.
- e).- Panteones.
- f).- Rastro.
- g).- Calles, parques y jardines.
- h).- Seguridad pública y tránsito, e
- i).- Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

VIII.- Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años.

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

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

Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato.

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

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

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

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

Los diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietario, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

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

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

X.- La Federación y los Estados, en los términos de ley podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior" (31)

La reforma de 1983 reestructura al artículo 115 constitucional dividiéndolo en diez fracciones, comprendiendo las atribuciones ya reconocidas y originando otras nuevas. Esta reforma al reorganizar esta cláusula constitucional, establece reglas de organización y elección de Ayuntamientos, adicionando lo relativo a suspensión o desaparición de poderes municipales, así como, la suspensión o revocación de los miembros de los Ayuntamientos.

(31) DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION. México, Sría. de Gob. 1983.

Además, nos señala que el Municipio tiene personalidad jurídica, es sujeto de derechos y obligaciones, tiene patrimonio propio y está capacitado, conforme a las bases orgánicas que fijan las legislaturas locales, para formular bandos, reglamentos y circulares.

Por lo que respecta a los servicios públicos municipales, la reforma de 1983, tiene la virtud de constitucionalizarlos y adscribirlos al principio de rigidez constitucional y supremacía de la constitución.

Al enumerar los servicios públicos que quedan a cargo del Municipio, el propio enunciado le asigna: el agua potable y el cantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito.

Mantiene la posición constituyente relativa a la titularidad del mando de la fuerza pública de seguridad, indicando que ésta la ejerce el Ejecutivo Federal y los Gobernadores en los Municipios donde residan habitual o transitoriamente.

Esta reforma, también nos señala, que todos los impuestos a la propiedad inmobiliaria, así como, los rendimientos de los bienes, serán percibidos en beneficio de los Municipios.

Confirma y reitera la intervención de los Municipios en materia de asentamientos humanos y de conurbación.

Introduce el sistema de diputados de minoría en las Legislaturas Locales, y el principio de representación proporcional en los Municipios; facultando a las Entidades Federativas para determinar la forma de integración de los Ayuntamientos.

Establece que las relaciones laborales entre los Municipios y sus trabajadores, se régiran por las leyes que emitan las Legislaturas Locales, conforme al título sexto de la Constitución Política y sus Leyes Reglamentarias.

Eleva a rango constitucional la celebración de convenios mediante los cuales el Municipio asume la prestación de servicios públicos estatales.

REFORMA DE 1987

"ARTICULO 115.-

I a VII.-

VIII.- Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

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

ARTICULO SEGUNDO.- Se derogan las Fracciones IX y X del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" (32)

(32) DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION. México, Sría. de Gob. 1987.

La reforma de 1987 reestructura al artículo 115 constitucional, con la finalidad de separar de su texto lo relativo a poderes estatales, reagrupando sus fracciones en ocho y derogando las fracciones IX y X, las cuales fueron trasladadas en su contenido, como las fracciones V y VI del artículo 116.

Las ocho fracciones del artículo 115, en su calidad de - cláusula de sistema federal o estipulación constitucional originaron la adecuación de las constituciones locales en cumplimiento del contenido de cada una de ellas.

Es importante señalar que a partir de las reformas hechas al artículo 115 las facultades de los Municipios se ampliaron tanto en materia administrativa como en aspectos jurídicos, - económicos y sociales.

El texto actual del artículo 115 constitucional, reitera que la base de la organización política y demarcación territorial de las Entidades Federativas lo es el Municipio Libre, - disposición que nació del decreto expedido por Carranza el 25 de diciembre de 1914, mediante el cual se reformó el artículo 109 de la Constitución de 1857.

Cabe señalar que las Legislaturas Locales están facultadas para determinar el número de municipios, su extensión territorial, así como, las condiciones económicas que deben reunir y la población que debe estar asentada para decretar, en su caso, la creación, supresión o modificación de la superficie territorial de los Municipios.

El ideal de un Municipio Libre como base fundamental de la vida democrática del país, empezó a ser real desde el momento en que se anula la existencia del jefe político y se establece en el texto constitucional que el Municipio será administrado por un Ayuntamiento electo en forma popular por voto directo y personal. Esta determinación constituyente resulta absolutamente congruente con los postulados rectores de la organización nacional.

Aunque la cláusula de sistema federal no expresa un número determinado de miembros en la integración de los Ayuntamientos, éstos se integran con presidentes municipales, regidores y síndicos que se encuentran sujetos al principio mexicano de la No Reelección.

La facultad de suspender o desaparecer a los ayuntamientos así como la suspensión o revocación de sus miembros, corresponden de única y exclusivamente a las Legislaturas Locales, las cuales sólo podrán ejercerla por alguna de las causas graves señaladas en las Constituciones Estatales, y en las Leyes que en el ejercicio de la función legislativa dicta el congreso estadual tales como, la Ley Orgánica Municipal y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos Municipales.

Estos ordenamientos establecen como causales: la ejecución de planes y programas distintos a los aprobados, la usurpación de atribuciones, la aplicación indebida de recursos municipales, la violación reiterada de garantías individuales y el ataque a las instituciones públicas.

Las causas de suspensión o desaparición de los ayuntamientos, así como la suspensión o revocación de sus miembros, solamente pueden ser sancionadas por la Legislatura Local, exigiéndose las dos terceras partes de los miembros de ésta para aprobar la medida propuesta, previa garantía de audiencia donde el inculcado tenga todas las facilidades para aportar las pruebas que estime convenientes.

El Municipio cuenta con personalidad jurídica y es capaz, por lo tanto, de derechos y obligaciones; motivo por el cual esta facultado, conforme a las bases orgánicas de la legislatura local, para formular bandos municipales, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas necesarias para el cumplimiento de sus fines, como lo es, la prestación de servicios públicos municipales.

Los servicios públicos municipales están encaminados a mejorar los niveles y condiciones de vida de la población de los Municipios., y los podemos clasificar en servicios públicos no recuperables y servicios públicos recuperables.

Entre los servicios públicos municipales no recuperables, podemos mencionar al alumbrado público, limpieza, bacheo y ornato.

Los servicios públicos municipales recuperables son aquellos que producen un incremento en la hacienda pública municipal, porque su utilización origina el cobro de derechos fiscales, como es el suministro de agua potable, la construcción de puentes, panteones y mercados.

El Municipio para el cumplimiento de sus fines requiere de ingresos propios, razón por la cual el constituyente del sistema, en su modalidad de permanente o derivado, decidió plasmar en el artículo 115 constitucional, que el Municipio perciba ingresos por la prestación de servicios públicos y que su hacienda se integre con los rendimientos derivados del patrimonio municipal, así como, de los impuestos y otros ingresos que legalmente le son adjudicados.

Cabe señalar que el Municipio se encuentra sujeto a los ordenamientos legales que en materia fiscal dicta el Poder Legislativo Estadual, de conformidad con las atribuciones que el constituente ha decidido plasmar en la cláusula de sistema federal, cuyo contenido plantea y justifica las percepciones que en calidad de impuestos, derechos, aportaciones de mejoras, productos, aprovechamientos, ingresos municipales en gravámenes y, fondos revertibles e ingresos derivados de financiamientos, percibe el Municipio para satisfacer en forma eficaz las demandas y necesidades de la población, elevando su nivel de vida.

La Ley de Ingresos Municipales contempla la percepción de participaciones federales y empréstitos, los cuales quedan sujetos a la aplicación de la Ley de Coordinación Fiscal Federal y a la Ley de Coordinación Fiscal Estatal.

La Ley de Coordinación Fiscal Federal establece que el Fondo de Fomento Municipal se integrará con un porcentaje determinado de las recaudaciones de los impuestos federales.

Las Leyes Estatales de Coordinación Fiscal prevén que la distribución le corresponde a los Municipios atendiendo a la satisfacción de tres reglas: densidad demográfica, monto de la recaudación federal e incorporación a planes y programas de desarrollo.

La Ley del Sistema establece que solamente se podrán celebrar empréstitos, cuando éste endeudamiento se destine a objetivos que rebunden en el incremento de la hacienda municipal.

En materia de asentamientos humanos, los municipios se avgarán a las disposiciones constitucionales, para que dentro del marco de las leyes federales y estatales, puedan formular sus planes y programas de desarrollo urbano, que tenderán a mejorar las condiciones de vida de los habitantes.

Los Municipios en el ámbito de sus competencias, podrán formular, aprobar y administrar su zonificación, crear sus reservas territoriales, controlar, vigilar y utilizar el suelo del territorio municipal, intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana, otorgar permisos y licencias de construcción y participar en la delimitación y administración de zonas de reserva ecológica.

Dentro del territorio municipal existen cuatro categorías de asentamientos humanos o centros poblacionales, que por su importancia, grado de concentración demográfica y servicios públicos, corresponden a ciudades, villas, pueblos y rancherías.

En cuanto al mando de la fuerza pública en los Municipios ésta corresponde al Ejecutivo Federal y a los Ejecutivos Estaduales, donde residen habitual o transitoriamente, por razones de seguridad personal.

Por disposición constitucional, los Municipios se encuentran adscritos al principio de representación proporcional en la elección de Ayuntamientos, lo que origina una auténtica representatividad de las distintas fuerzas políticas en la integración de éstos cuernos colegiados.

Por lo que respecta a las relaciones laborales entre los Municipios y sus trabajadores, éstos se rigen por las leyes que expidan las Legislaturas Estaduales de cada Entidad Federativa, de conformidad en lo dispuesto por el artículo 123 constitucional cuyo contenido establece las garantías más importantes para los trabajadores mexicanos. Tales garantías tienen categoría constitucional para evitar que puedan ser violadas a través de leyes ordinarias o medidas administrativas.

Sin embargo, es importante señalar que la institución protectora del Municipio se olvidó de revestir de inmunidad constitucional a los miembros de los ayuntamientos, ya que éstos no se encuentran comprendidos en la relación de servidores públicos protegidos de inmunidad constitucional.

Lo ideal sería que los miembros de los ayuntamientos quedaran beneficiados de inmunidad constitucional, y que los servidores públicos protegidos de fuero constitucional pueden ser objeto de juicio político cuando sus conductas, actos u omisiones produzcan perjuicio a los intereses públicos fundamentales del Estado.

CONCLUSIONES

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

PRIMERA.- El texto actual del artículo 115 constitucional establece un conjunto de estimulaciones que reconocen al Municipio como la base de la división territorial de las Entidades Federativas. Sin embargo, el constituyente del sistema se olvidó de señalar en su contenido, la posibilidad legal de los Ayuntamientos de declarar ocupada la propiedad privada por razones de utilidad pública, pues, desde mi punto de vista, es importante que sea plasmada en nuestra Ley Fundamental, la facultad de los Municipios de intervenir en el dictado de medidas expropiatorias, cuya aplicación se destine a iniciar su auténtico desarrollo municipal.

SEGUNDA.- El constituyente del sistema se olvidó también de revestir de inmunidad constitucional a los servidores públicos municipales, los cuales, desde mi punto de vista, deben gozar de cierta inmunidad que no significa impunidad, esto es, que deben sujetarse a un procedimiento, previo y especial, antes de ser consignados ante las autoridades penales competentes por la comisión de delitos federales, estatales o municipales.

TERCERA.- El artículo 115 constitucional establece que los miembros de los Ayuntamientos podrán ser suspendidos o revocados en su mandato por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, sin embargo, en su texto no se plasmó la posibilidad de que éstos puedan ser inhabilitados para desempeñar algún cargo dentro de la administración pública, razón por la cual, yo considero conveniente, que los servidores públicos municipales sean revestidos de inmunidad constitucional, para que sean objeto de un auténtico juicio político de responsabilidad, cuya sanción consistirá en la suspensión, destitución e inhabilitación, cuando sus conductas, actos u omisiones produzcan perjuicio a los intereses públicos fundamentales del Estado.

CUARTA.- También estimó conveniente que sea suprimido del texto constitucional la terminología de desaparición de Ayuntamientos, pues dicho concepto implica la anulación de la Institución Municipal, la cual no puede desaparecer, porque el Municipio es la base de la organización política nacional, lo que si puede suceder, es que el Ayuntamiento sea suspendido cuando se perjudicaren los intereses públicos fundamentales del Estado.

QUINTA.- Jurídicamente, los Municipios gozan de una autonomía interior dentro del marco estructural de la Federación, razón por la cual, se les debe conceder la posibilidad legal de impugnar aquellos actos o leyes que lesionen su autonomía interior en el orden político, administrativo y hacendario.

SEXTA.- El Municipio al recaudar sus propios ingresos deberá satisfacer las necesidades de su comunidad, a través de un estricto control de los contribuyentes municipales y del oportuno cobro de sus obligaciones fiscales, con la finalidad de corregir aquellos casos de evasión o elusión fiscal. Además deberá evitar, en forma pacífica y respetuosa, que no le sean escatimados los medios indispensables para cumplir con la función a su cargo.

SEPTIMA.- Las autoridades municipales no recibirán un culto público personal, ni formarán una clase social apartada y privilegiada, porque serán tan sólo sobrios servidores públicos, dedicados a cumplir con su misión, bien remunerados para que tengan lo suficiente para una existencia plena, y con éste motivo siempre dispuestos a cumplir con su deber.

OCTAVA.- Los Municipios de común acuerdo y de forma autónoma, podrán resolver entre sí, sus mutuos problemas, tomando en consideración las propuestas que las autoridades federales y estatales brinden al respecto, pero sin someterse en ningún caso a imposiciones que vulneren o lesionen sus facultades y competencias constitucionales.

NOVENA.- Se debe dar amplia información y publicidad de los reglamentos, circulares, disposiciones administrativas y bandos de policía y buen gobierno que expidan los Ayuntamientos, pues se ha comprobado que los habitantes de los Municipios desconocen por completo los ordenamientos legales que rigen la vida municipal.

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

- 1.- Bórquez DJED. "CRONICA DEL CONSTITUYENTE". México, Ed. Bo
tas, 1938.
- 2.- Burgoa, Ignacio. "DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO". México
Edit. Porrúa, 1984.
- 3.- Garpizo, Jorge. "EVOLUCION Y PERSPECTIVAS DEL REGIMEN MUNI
CIPAL DE MEXICO". México, INAP, 1982.
- 4.- Garpizo, Jorge. "LA CONSTITUCION MEXICANA DE 1917". México
UNAM, 1986.
- 5.- Castillo Velasco, José María. "APUNTAMIENTOS DE DERECHO --
CONSTITUCIONAL". México, Imprenta del Gobierno, 1871.
- 6.- De la Torre, Ernesto. "LA CONSTITUCION DE APATZINGAN Y LOS
CREADORES DEL ESTADO MEXICANO". México, UNAM, 1978.
- 7.- Díaz de León Fleury, Carlos. "APUNTES DE DERECHO MUNICIPAL"
México, ENEP ACATLAN, 1990.
- 8.- "EL PROGRAMA DEL PARTIDO LIBERAL MEXICANO DE 1906 Y SUS AN
TECEDENTES". México, Ed. Antorcha, 1985.
- 9.- "LA PRIMERA LEY AGRARIA DEL CONSTITUCIONALISMO, 6 DE ENERO
DE 1915". México, CEHAM, 1981.

- 10.- Ochoa Campos, Moises. "LA REFORMA MUNICIPAL". México, Ed. Porrúa, 1987.
- 11.- Palavicini, Félix F. "HISTORIA DE LA CONSTITUCION DE 1917" México. 1938.
- 12.- Romero Flores, Jesús. "HISTORIA DEL CONGRESO CONSTITUYENTE" 1.^a ed. México, Edit. GUPY, 1985.
- 13.- Ruiz Massieu, José Francisco. "EL NUEVO ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL". México, Revista de Investigaciones Jurídicas, 1983
- 14.- Tena Ramírez, Felipe. "DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO". México, Edit. Porrúa, 1975.
- 15.- Tena Ramírez, Felipe. "LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO". México, Edit. Porrúa, 1976.
- 16.- Zarco, Francisco. "HISTORIA DEL CONGRESO EXTRAORDINARIO CONSTITUYENTE DE 1856-7". México, Colegio de México, 1957.

L E G I S L A C I O N E S :

- 17.- "COLECCION DE CONSTITUCIONES DE 1824 Y ESTADOS". México, Imprenta Galván, 1827.
- 18.- "COLECCION DE CONSTITUCIONES DE 1857 Y PARTICULARES DE LOS ESTADOS". México, Leo, 1964.

- 19.- "CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS". México, Talleres Gráficos de la Nación, 1992.
- 20.- "DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION". México, Secretaría de Gobernación, 1928.
- 21.- "DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION". México, Secretaría de Gobernación, 1933.
- 22.- "DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION". México, Secretaría de Gobernación, 1943.
- 23.- "DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION". México, Secretaría de Gobernación, 1947.
- 24.- "DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION". México, Secretaría de Gobernación, 1953.
- 25.- "DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION". México, Secretaría de Gobernación, 1976.
- 26.- "DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION". México, Secretaría de Gobernación, 1977.
- 27.- "DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION". México, Secretaría de Gobernación, 1983.
- 28.- "DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION". México, Secretaría de Gobernación, 1987.
- 29.- "LEGISLACION ELECTORAL MEXICANA 1812-1973". México, Diario Oficial, 1973.