

236



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

**FACULTAD DE DERECHO
"CAMPUS ACATLAN"**

**EL MUNICIPIO Y SU FUTURO ANTE EL
NUEVO MILENIO**



T E S I S
PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
JOSE LUIS QUIROZ HERNANDEZ

DIRECTOR DE TESIS: LIC. JUAN VICTOR MANUEL HUIDOBRO LOPEZ

MEXICO, D. F.

2000

238444



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

RECONOCIMIENTO

**A MIS MAESTROS JUAN HUIDOBRO LÓPEZ, EFRÉN MÉNDEZ ALVIZU Y
JOSÉ CARMEN MÚJICA JURADO, POR SU GRAN APOYO Y AMISTAD.**

A MI ESPOSA, POR SU AMOR Y COMPRENSIÓN.

**A MIS PADRES Y HERMANOS, POR SU CARIÑO Y AMOR, POR ENSEÑARME
EL CAMINO DEL BIEN.**

**” EL MUNICIPIO Y SU FUTURO
ANTE EL NUEVO MILENIO ”**

INTRODUCCION

En el tratamiento específico del tema hago un somero recorrido histórico de la concepción municipalista desde su nacimiento y orígenes en la antigüedad, pasando por Roma y Grecia, su resurgimiento en la edad media, analizando su forma de organización y así llegar a lo que fue el Municipio en México desde la llegada de los españoles hasta nuestros días.

Asimismo dentro de este estudio se verá el contenido de nuestra Ley Fundamental, con el fin de señalar los antecedentes del artículo 115 y estar en condiciones de plantear el análisis conducente de sus reformas y adiciones, ya que de acuerdo con este artículo los Estados adoptan para su régimen interior, la forma de gobernarse, organizarse política y administrativamente dentro de su división territorial.

El artículo 115 señala que el Municipio es, en nuestro sistema federal de gobierno, una institución política primaria y una entidad de nivel básico en la que se ejercita el sufragio popular.

Una vez que el lector ha hecho un repaso de la evolución del Municipio desde la Constitución en Cádiz hasta nuestra época actual encontrará todas las bases jurídicas de tan importante articulado para nuestra vida democrática en México, ya que el Municipio en la historia de nuestro país se concibe antes del Estado Federal, con el establecimiento del Municipio de la Villa Rica de la Veracruz en 1519.

Es muy importante y es el propósito fundamental del presente trabajo,

analizar las perspectivas y el papel que juega el municipio en esta última década con visión y hacia la apertura del siglo que está por comenzar, ya que me preocupa el desarrollo y la tarea que éste tenga en los años que están por venir. Su modernización dentro del marco de una buena planeación en lo administrativo, en sus recursos humanos, en sus finanzas y sobre todo en sus aspectos políticos y sociales, harán que la institución municipal tenga preponderancia y vida perenne en lo futuro.

Es de particular interés que las instituciones de educación superior, como las universidades coadyuven a hacer del municipio el órgano de gobierno eficaz y eficiente.

CAPITULO PRIMERO

GENESIS MUNICIPAL

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

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

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

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

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

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

Esta ha llegado a adquirir en el mundo entero una extrema

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

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

a) Nacimiento.

Es así que diversos autores aún no se ponen de acuerdo del origen del nacimiento de esta institución. Siendo el Municipio un producto histórico y no el resultado de una fría construcción doctrinaria, ha sido en consecuencia

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

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

Para otros es: "Precisamente desde el Siglo VI antes de Cristo, en Grecia y en Roma se da la aparición del municipio, como asociación de vecindad. El hecho es claro: Clístenes realiza la formación de las cuatro tribus atenienses, las convierte en 10 y en vez de que estén asociadas por consanguinidad, que era el vínculo gentilicio desde la antigüedad tribal, las convierte ya en tribus sedentarias ciudadanas, agrupadas por la vecindad.

Por primera vez en la historia aparece el municipio como asociación de vecindad, ya no de orden gentilicio, ya no por consanguinidad, ya no por vínculos de parentesco, sino por vínculos civiles dentro de la ciudad y crea así Clístenes el Demos, o sea el municipio griego que aparece en el Siglo VI.

Igual reforma surge con Servio Tulio, en Roma, en el mismo siglo, y Servio Tulio, igual que Clístenes en Grecia, transforma de 3 a 7 tribus las de Roma, rompe con los vínculos gentilicios que antes, por consanguinidad, unían a las tribus y las agrupa por domicilio o vecindad, dentro de la ciudad. Y aquí surge el municipio romano.” (2)

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

b) Roma Antigua.

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

Prestigiados historiadores romanos sostienen que la palabra Municipium, se ha tomado en dos diferentes sentidos. Uno de carácter genérico: toda ciudad de constitución romana en Italia o en las provincias que se oponían a Roma; y otro de carácter específico: para expresar la condición de derecho público, o una categoría especial de los ciudadanos italianos o provinciales.

Porcio Festo, Procurador romano entre los años 60-62, quien gobernó a Palestina, toma la palabra Municipium en el abstracto sentido de una condición de derecho público, en consecuencia, en relación a la particular condición en que se encuentra una vecindad en relación al derecho de la ciudadanía romana, Festo distingue tres categorías de Municipios:

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

Afirma Festo que estas personas que llegaban a Roma para fijar allí su domicilio, posteriormente se les otorgaba la ciudadanía romana. Quedando,

en consecuencia, asimilados a las condiciones generales de todo ciudadano romano.

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

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

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

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

viene la palabra democracia. Porque demos quiere decir pueblo, y cratos, autoridad. Es así que el origen de la democracia viene del nacimiento del municipio occidental, del demos griego. Como política viene de la Polis griega.

Por lo tanto, todo el nacimiento de nuestro derecho político, de nuestros derechos civiles, de nuestra organización vecinal, de nuestra organización democrática, arrancan del nacimiento propio del municipio occidental.

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

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

c) Edad Media.

Una de las características más notables del resurgimiento del Municipio en la Edad Media no sólo fue la fidelidad que esta institución guardó con los singulares perfiles de la institución romana, sino que fundamentalmente el núcleo vecinal, urbano o rural, adquirió una extraordinaria consistencia las comunidades adquirieron una poderosa autonomía política, conservando sus propias características de comunidad local pero integradas en una comunidad política más amplia. El fuero municipal, expresaba la solución del problema del equilibrio de poder que todo régimen municipal entraña. La consecución y conservación de un permanente equilibrio del poder entre la autonomía municipal y su dependencia a una organización política más amplia, ha sido una constante histórica dentro del proceso evolutivo de esta institución política. Los fueros municipales contenían una serie de normas que no eran la derivación de una creación arbitraria por parte del legislador, sino el destilado más puro de las inquietudes y necesidades de la región o territorio donde se encontraba asentada la ciudad. En este sentido, el fuero municipal, al igual que nuestras actuales leyes municipales, constituían una auténtica carta donde se consignaban una serie de derechos y normas jurídicas que derivaban con una perfecta lógica jurídica, del derecho positivo vigente, en esa región o territorio. Este fuero trataba de consignar la mejor calidad de normas de derecho tratando de que correspondieran a las inquietudes y reales necesidades de la ciudad. Es necesario destacar que en la Edad Media el régimen municipal, aún y cuando se veía como una fórmula perfecta de equilibrio político, lo cierto es que esta institución no trataba de resolver un

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

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

d) La Comuna.

Una de las graves equivocaciones en que se ha incurrido al estudiar la génesis y desarrollo del régimen municipal ha sido el pensar que esta

institución sea muchas veces determinada y regulada por las disposiciones dictadas por la autoridad superior, es decir, la organización política de la cual dependía el Municipio. La realidad nos ha demostrado totalmente lo contrario: la organización municipal siempre se ha producido de abajo hacia arriba, es decir, que su nacimiento, perfeccionamiento y decadencia ha dependido de su propia comunidad local. Por esta razón, el Municipio aparece como una institución de un contenido sociológico muy rico, pero de una variedad extremadamente anárquica. Esta real anarquía de la diversidad tan extrema de un Municipio entre otro, ha sido un fenómeno constante en toda la historia municipal de todos los países del mundo. Por ello, tratar de solucionar el problema del Municipio desde el simple punto de vista de pretender una fórmula igual para todos los Municipios, no es solamente una posición ingenua, sino además, revela un desconocimiento de la verdadera realidad del régimen municipal como institución, y del natural crecimiento de las comunidades locales.

e) Democracia.

Antiguamente el gobierno de la ciudad radicaba en el concejo abierto, constituido por una asamblea general de vecinos que se congregaba con el fin de tratar de resolver asuntos de interés general. Esta práctica se suprimió a medida que la población crecía y que los problemas se hacían más difíciles y complejos. Esta complejidad se ha debido fundamentalmente al gran aumento de la población, a los problemas del empleo, de la alimentación, del transporte, de la necesidad de dotar a la comunidad de los

servicios mínimos indispensables, y en fin, de una serie de problemas que se han manifestado con mucha gravedad y dramatismo en la mayoría de los países del mundo, la diversidad y gravedad de estos problemas de las comunidades locales han impedido que los Municipios sigan siendo, como fueron en un principio de la historia, auténticas comunidades en donde se practicaba la democracia directa, y en donde se dirimían los problemas municipales, por medio de órganos de auténtica representación vecinal, como eran el Concejo Municipal o Ayuntamiento. Si además de estos factores que hemos mencionado y que determinan la inoperatividad real de una democracia directa, agregamos otro tipo de problemas como es el carácter absorbente del poder central, comprendemos de inmediato cómo el régimen municipal está muy lejos de volver a alcanzar aquellos estadios de democracia directa fueron característicos de la Edad Media. la propia naturaleza política del Municipio es algo que no se adecúa a las formas monárquicas del poder, y mucho menos a los gobiernos centrales arbitrarios y despóticos, y también a aquellas democracias excesivamente centralizadas. Existe una real incompatibilidad entre el Municipio como forma natural de autonomía local y propia representación, coexistiendo con un poder central que se abroga la soberanía para él solo, y que trata de concentrar el mayor poder político y económico. Como podemos observar, la vida del Municipio ha sido muy azarosa y dramática. Por una parte, no sólo tiene que luchar con sus propias formas de organización comunal y garantizar la real representación y vigencia de una democracia directa, sino que además tiene que adecuarse como fórmula ideal de equilibrio político, y luchar contra el excesivo centralismo de un poder que no está en su naturaleza respetar y

conocer las formas de autonomía local, propia representación, y democracia directa comunal. Esta dramática lucha del Municipio ha engendrado violentos cambios a través de la historia, ganando serias batallas en la conformación de un Estado más democrático, como ha sido, por ejemplo, los nuevos Estados Sociales de Derecho, que propician un régimen municipal más rico en posibilidades democráticas y en mejores condiciones de vida.

f) Análisis Municipal en México.

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

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

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

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

Esto quiere decir que el régimen municipal que se trasplantó de España a México en 1521, ya no fue el régimen municipal brillante de las comunas españolas; fue un nuevo tipo de municipio centralizado, iniciada ya su centralización por los Reyes Católicos. Eso es muy importante, porque quiere decir que a México se trasladó un municipio centralizado en la colonia, o sea de la etapa post-villalar y estamos ya en nuestra propia historia; estamos en el 22 de abril de 1519, cuando las milicias españolas, por un ardid de Cortés, fundan la Villa Rica de la Vera Cruz. Todavía en el nacimiento de Veracruz existe la época pre-villalar, porque es en 1519, y todavía en aquella época existe la función del justicia mayor, amparador de fueros y derechos y jefe de las milicias comunales. De aquí que fuese el ayuntamiento de la Villa Rica de la Veracruz, el que autorizó a Cortés la conquista de México.

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

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

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

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

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

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

Por lo tanto, desde Carlos III, en el último tercio del Siglo XVIII,

hasta 1910, impera en México la influencia francesa, el mismo que establece el régimen de intendentes, y viene una centralización que se inicia con él y que después va a concretarse en la Constitución de Cádiz de 1812, que estableció las jefaturas políticas.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

g) Problemática Municipal en México.

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

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

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

h) Municipalismo.

En México, con más de dos mil quinientos Municipios en el territorio Nacional, el régimen municipal como comunidades políticamente reconocidas, con una absoluta realidad en la teoría política y constitucional del derecho público mexicano. En nuestro país, desde hace varios decenios se ha venido insistiendo en la imperiosa necesidad de que los Municipios cuenten con órganos representativos de autogobierno local. Se ha insistido

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

En México, el Municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, los que a su vez adaptan para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular. Si los Estados de la Federación son la base de nuestro sistema federal, vemos con claridad cómo el Municipio mexicano de

acuerdo al artículo 115 constitucional se convierte en la división territorial fundamental para la organización política y administrativa de las entidades federales. Vemos pues que el Municipio es la piedra angular de la estructura política y de la estructura administrativa de la totalidad de los Estados de la Federación. Esto significa que el régimen municipal mexicano constituye uno de los fundamentos constitucionales políticos de mayor importancia en la conformación de nuestro sistema político mexicano.

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

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

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

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

Esta subordinación política es auténticamente real desde el momento en que la formación de la hacienda municipal depende de la Legislatura de la Entidad Federativa correspondiente, y en virtud de que aún y cuando el Municipio es base de la división territorial y de la organización política y administrativa de un Estado, son estas últimas Entidades las que desde la más alta vertiente del sistema constitucional mexicano, estructuran y forman el sistema federal, expresión política que garantiza la unidad territorial de la nación, la integración política de la República y el ejercicio pleno de la soberanía nacional.

En México, el Municipio como institución política es en sus grandes rasgos una herencia del Municipio romano, y más próximamente, del

Municipio español. Desde el punto de vista histórico, México al adoptar a esta institución política dentro de su sistema constitucional, lo fue afinando a través de la propia evolución histórica de México, de la aportación doctrinaria, y de la declaración política de los principios del régimen municipal contenidos en el artículo 115 constitucional, y que se verá en el siguiente capítulo.

CAPITULO SEGUNDO

BASE CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO

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

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

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

a) Constitución Gaditana.

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

En el seno de las Cortes de Cádiz se planteó un debate interesante

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

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

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

Contra lo positivo del contenido de este precepto, cabe destacar lo negativo de la subordinación del ayuntamiento al jefe político, pues tal disposición demeritaba el autonomismo político municipal. El diputado

Castillo discutió largamente el proyecto que contenía esta disposición, arguyendo que "la influencia de los jefes políticos podría ser negativa por ser estos sujetos representantes del ejecutivo (...), sólo los alcaldes debían presidir ayuntamientos y en ausencia de éstos el regidor más antiguo". (56)

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

Valga la pena destacar que la regulación contenida en la Constitución de Cádiz en materia municipal fue reglamentada por el decreto del 11 de agosto de 1813, que contenía varias reglas para el gobierno de los ayuntamientos y que, según se afirma, estuvo en vigor hasta 1837. (7) Tal decreto también reglamentaba las disposiciones relativas a las diputaciones provinciales. (8)

El conjunto de estas atribuciones, sin embargo, se ha considerado

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

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

b) Pensamiento Constitucionalista de Rayón.

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

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

Obviamente que este documento carece de un análisis sistemático y profundo del municipio. Sin embargo, cabe destacar que Rayón partió del supuesto de la existencia del municipio y en los artículos 20 y 23 de su

documento constitucional se refiere aunque tangencialmente a los ayuntamientos como los órganos de gobierno municipal. En el artículo 20, verbigracia, se concede intervención del ayuntamiento para acordar el otorgamiento de carta de naturalización a los extranjeros que lo deseen; mientras que el artículo 23 señala que los ayuntamientos se compondrán de las "personas más honradas y de proporción no sólo de las capitales, sino de los pueblos de distrito".

c) Sentimientos de la nación de Morelos.

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

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

En el mes de octubre de 1814 el Supremo Congreso Mexicano de Apatzingán, convocado por Morelos, produce uno de los documentos constitucionales más importantes de la época pre-independientista: "El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana", conocido como la Constitución de Apatzingán. Aunque razones de circunstancia revolucionaria impidieron la vigencia de este documento, se trata de uno de

los más completos, profundos y de contenido más bello que hayamos podido producir a, lo largo de nuestra historia. (11)

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

d) Reglamento del Imperio Mexicano.

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

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

El artículo 83 del reglamento (primero del capítulo referido) confirmaba la vigencia del decreto de 1813, que reglamentaba según hemos

dicho líneas arriba la regulación que de las diputaciones y ayuntamientos hacía la Constitución de Cádiz, la cual supone el mismo esquema de normación municipal que el existente al amparo de esta carta fundamental.

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

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

El artículo 94 señala que para efecto de elecciones en los pueblos que tengan dos alcaldes, dos regidores y un síndico, serán presididas por el jefe político subalterno y con la asistencia del cura o el vicario del lugar. Y en los pueblos en que se eligiera a uno de los arriba señalados, serán presididas del mismo modo y con la asistencia de los antes señalados los que certificarían moralidad y aptitud de los elegidos.

De todo lo anterior podemos desprender que, en lo fundamental, el reglamento provisional político del imperio confirmó el régimen municipal de la Constitución de Cádiz con más defectos que virtudes: volvió a imponer

la subordinación del ayuntamiento al jefe político; no refirió facultades para los ayuntamientos e hizo depender del "juicio de las diputaciones provinciales y jefes políticos superiores" la subsistencia o establecimiento de ayuntamientos en "poblaciones considerables".

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

e) Programa Constitucional Mexicano.

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

f) Constitución de 1824.

Encontramos en Burgoa, quien afirma que; "a partir de la Constitución Federal de 1824 (...) el municipio no sólo decayó políticamente hasta casi desaparecer, sino que en el ámbito de la normatividad

constitucional apenas se le mencionó (sic) por las leyes fundamentales y documentos jurídicos emanados de las corrientes federativas y liberales".
(12)

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

g) Bases fundamentales de 1835.

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

h) El Centralismo y las Siete Leyes.

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

Este documento constitucional tiene especial importancia en el análisis que nos hemos propuesto por el lugar destacado que ocupa la regulación municipal. En efecto, la Sexta Ley Constitucional compuesta de 31 numerales se dedica a regular la "División del territorio de la República y gobierno interior de sus pueblos"; los artículos 22, 23, 24, 25 y 26 se dedicaron a la normación municipal, "organizándolos minuciosamente", al decir de Tena Ramírez. (13)

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

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

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

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

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

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

Valga decir, por último, que con fecha 30 de marzo de 1837 se expidió por el Congreso el "Reglamento provisional para el gobierno interior de los departamentos" que, entre otras cosas, también reglamentó la organización y funcionamiento de los ayuntamientos. Todo parece indicar que, hasta entonces, se mantuvo en vigor el decreto de 1813 que reglamentó la parte conducente de la Constitución de Cádiz.

i) Reformas de 1840 y Constitución de 1843.

En el mes de junio de 1840 el Congreso conoció de un proyecto de reforma presentado por una comisión de diputados que no prosperó. Sin embargo, es interesante destacar que el proyecto que constaba de 163 artículos contenía una regulación amplia e importante de los ayuntamientos. En efecto, el título sexto relativo al "Gobierno interior de los estados" (más adelante corrige y les denomina departamentos) dedicó su sección cuarta a los ayuntamientos; los artículos 146 al 151 dan cuenta de ello, regulando los lugares donde habrá ayuntamientos, la composición de éstos, la elección popular de sus miembros, los requisitos para formar parte de ellos y sus facultades generales que coinciden mucho con la regulación respectiva de la Sexta Ley Constitucional. Valga destacar solamente que el artículo 151 del proyecto decretaba contradiciendo abiertamente la otra disposición de la Sexta Ley Constitucional que "en ningún caso se obligará a los individuos de los ayuntamientos a ejercer el oficio de conciliadores ni facultad alguna judicial", con ello también se eliminaban las facultades específicas de los alcaldes.

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

El artículo 4o. de este texto fundamental, por ejemplo, señaló que "el territorio de la República se dividirá en departamentos y éstos en distritos, partidos y municipalidades", con lo cual se reconocía la existencia de los municipios.

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

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

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

j) Estatuto Orgánico de 1856.

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

Así, por ejemplo, en la sección novena relativa al "Gobierno de los estados y territorios", el artículo 117 al señalar las atribuciones de los gobernadores encargó a éstos, entre otras cosas, "hacer la división política

del territorio del estado, establecer corporaciones y funcionarios, y expedir ordenanzas respectivas" (fracción XIII), "aprobar los planes de arbitrios municipales y los presupuestos de los gastos de las municipalidades", (fracción XVI) y "aprobar los contratos que celebren los ayuntamientos", (fracción XXVII). Al hacer uso de estas atribuciones los gobernadores, decía el artículo 118, informarían al gobierno general.

Además de lo señalado, el artículo 28 advertía como obligación de los ciudadanos la de "adscribirse al padrón de la municipalidad" y en la sección octava, relativa a la "Hacienda Pública", también se contenían algunas especificaciones municipales tales como que "las corporaciones municipales no podrán hacer ningún gasto que no esté comprendido en sus presupuestos" (artículo 110) y la advertencia de que "los bienes, rentas y contribuciones comunes o municipales" formen parte de los bienes de la nación (artículo 102). El estatuto señaló, también, que tales disposiciones no comprenderían a la corporación municipal de la capital de la República, "cuyos fondos y atribuciones se señalarán por una ley especial" (artículo 113).

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

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

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

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

Dentro de las corporaciones civiles cuyas propiedades eran desamortizadas se incluía a los ayuntamientos, pues el artículo 3º de la ley consideraba a los bienes de éstos como de "manos muertas". Sin embargo, en el propio texto de la ley puede verse cómo no todos los bienes municipales fueron objeto de esta regulación, pues se excluían, por ejemplo, "los edificios, ejidos y terrenos destinados exclusivamente al servicio público de las poblaciones a que pertenezcan", conforme al artículo 8º. (17)

Diversas disposiciones secundarias expedidas en fecha posterior a la ley precisaron unas veces los bienes municipales objeto de desamortización y otras los no incluidos en tal propósito y de ellas pueden desprenderse que "algunos de los bienes de los ayuntamientos sí fueron desamortizados" (18). El párrafo segundo del artículo 27 de la Constitución Federal de 1857 incorporaría, en lo sustancial, las disposiciones de esta ley al prevenir que "ninguna corporación civil o eclesiástica (...) tendrá capacidad para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución"; semejante disposición constitucional también abarcaba a los municipios, en tanto corporaciones civiles.

k) Constitución de 1857.

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

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

En efecto, el artículo 31 contenía como obligación de los mexicanos "contribuir para los gastos públicos, así de la federación como del estado y

municipio en que resida, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes" (fracción II) en una fórmula fiscal que es válida hasta nuestros días; igualmente, el artículo 36, fracción I, señalaba como obligación de los ciudadanos la de inscribirse en el padrón de la municipalidad, manifestando la propiedad que tiene o la industria, profesión o trabajo de que subsiste", regulación de igual validez en el texto constitucional actual.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1) Maximiliano y el Municipio.

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

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

El estatuto provisional del imperio, de fecha 10 de abril de 1865, es un documento constitucional de 81 artículos que instauró como forma de gobierno "la monarquía moderada, hereditaria, con un príncipe católico" (artículo 1º) y que dedicó especial interés a la regulación municipal. En efecto son varios los preceptos del estatuto que se refieren al municipio, destacando los incluidos en el título IX relativo a "los prefectos políticos, subprefectos y municipalidades".

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

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

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

Artículo 38. Los alcaldes ejercerán solamente facultades municipales.

El de la capital será nombrado y removido por el Emperador; los demás por los prefectos en cada departamento, salvo la rectificación soberana. Los alcaldes podrán renunciar a su cargo después de un año de servicio.

Artículo 39. Son atribuciones de los alcaldes:

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

Artículo 40. El Emperador decretará las contribuciones municipales con vista de los proyectos que formen los ayuntamientos respectivos.

Estos proyectos se llevarán al gobierno por conducto y con informe del prefecto del departamento a que la municipalidad corresponda.

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

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

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

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

Además de las disposiciones anteriores, el estatuto contuvo dos preceptos más relativos al municipio. El artículo 52 que señalaba que las municipalidades eran una forma de división territorial de los distritos y que una ley fijaría el número de éstos y su respectiva circunscripción y el 74 que prevenía, como garantía individual, que “ninguna carga ni impuesto municipal puede establecerse sino a propuesta del consejo municipal respectivo”.

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

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

Aunque la vigencia de este documento fue breve y no general, su validez jurídica sumamente discutible y sus orígenes ideológico-políticos desdeñables desde el punto de vista de una conciencia y espíritu liberales, no

cabe duda que su contenido municipal es plausible y a ello obedece que lo hayamos dejado aquí asentado.

m) Epoca Porfirista.

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

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

En efecto, el 31 de octubre de 1901 el Congreso de la Unión, a instancias del presidente Díaz, modificó el texto de la fracción VI del artículo 72 constitucional, para dejarlo como sigue: "El Congreso de la Unión tiene facultad para legislar en todo lo concerniente al Distrito

Federal". Con esto desaparecía la facultad de los ciudadanos capitalinos de elegir a las autoridades municipales del Distrito Federal, potestad de sufragio que el texto original de la constitución liberal de la reforma les había concedido.

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

Como consecuencia de este decreto y de la reforma constitucional antes señalada, con fecha 26 de marzo de 1903 el presidente Díaz expidió la "Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal", que consideró a los ayuntamientos como meros cuerpos consultivos; si bien se les reconoció el carácter de elección popular ésta ya no fue directa, sino indirecta en primer grado; se les despojó tajantemente de personalidad jurídica y apenas se les concedían facultades relativas a la vigilancia y a lo relacionado con servicios públicos. Por contra, dicha ley "al crear y dar funciones a los prefectos políticos, a éstos atribuía realmente el gobierno y control de las municipalidades del Distrito (Federal), indicando expresamente (en su artículo 32) que los ayuntamientos estarían bajo la inspección y dependencia del prefecto político". 832)

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

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

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

Panegiristas de la época intentaron en su tiempo, sin embargo, la defensa de la oprobiosa situación municipal. Conviene destacar dos juicios que por sí mismos se explican. En su libro de derecho constitucional publicado en 1875, afirmaba el publicista Ramón Rodríguez que "el poder municipal considerado por muchos como una importante garantía de libertades públicas, no es, a mi juicio, supuesta nuestra actual organización política, sino una reliquia tan venerable como inútil". 834)

Por su parte, don Miguel S. Macedo en su obra sobre la evolución

social de México, publicada en 1901, defendiendo la situación del municipio en esa época señalaba "el municipio ha sido nada más que el nombre de una división territorial y administrativa; no fue nunca una entidad política como la de España y con ese carácter no existió en la época colonial ni ha sido posible crearlo después". 835)

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

n) Revolución Social de 1910.

Para 1906 los principales dirigentes de este grupo opositor, tales como los hermanos Flores Magón, los hermanos Sarabia, el profesor Librado Rivera y Antonio I. Villarreal, entre otros, habían tenido que huir de la represión porfirista hacia los Estados Unidos, en donde expidieron en San Luis Missouri el "Programa del Partido Liberal", un documento de 52 puntos publicado el 1º de julio de 1906, que contenía dos pronunciamientos de relevante importancia para el municipio. En efecto, el punto 45 del programa destacaba la "supresión de los jefes políticos" y, por su parte, el punto 46 demandaba la "organización de los municipios que han sido suprimidos y robustecimiento del poder municipal". 836)

A mediados del año de 1909 Madero formó, conjuntamente con los hermanos Vázquez Gómez, Toribio Esquivel Obregón, Filomeno Mata, Luis Cabrera y otros destacados personajes miembros algunos de ellos, años más

tarde, del Congreso Constituyente de Querétaro el Centro Antirreeleccionista de México, que meses más tarde expidió un manifiesto a la nación donde destaca su bandera de "Sufragio Efectivo, No Reección", advirtiendo como objetivos de la misma" ... salvar a la República de las garras del absolutismo, volver a los estados su soberanía, a los municipios su libertad, a los ciudadanos su prerrogativa, a la nación su grandeza". 837)

En 1910, en la Convención Nacional Independiente, producto de la coalición de los partidos Antirreeleccionista y Democrático, los que lanzaron la candidatura de Francisco I. Madero, levantaron una acta. En dicha acta quedaron establecidos ocho lineamientos generales de política que deberían normar la política de los candidatos, destacando el séptimo lineamiento que señalaba "mayor ensanche del poder municipal, aboliendo las prefecturas políticas". (38)

Al aceptar el ofrecimiento de la candidatura a la presidencia Madero explicó en un discurso de 19 puntos sus principales propósitos políticos, dentro de los cuales el séptimo se refería al municipio, al afirmar que "pondré en juego toda la influencia del ejecutivo para hacer que las entidades federativas reformen sus constituciones locales, prohibiendo la reelección de sus gobernadores y presidentes municipales, dando mayores libertades a los municipios y aboliendo la institución de las jefaturas y prefecturas políticas". (39)

Como es de explorada historia, a partir de entonces Madero inició su campaña electoral en busca de la presidencia de la República, siendo aprehendido en el mes de junio de 1910 unos días antes de las elecciones

en la ciudad de Monterrey por fuerzas porfiristas y llevado prisionero a San Luis Potosí, donde fraguó la insurrección revolucionaria y el plan que le dio fundamento, Madero logró fugarse el 5 de octubre de 1910 y días más tarde en San Antonio Texas, formuló el Plan de San Luis, al que le dio el nombre del sitio donde estuvo prisionero y la fecha de su fuga.

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

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

Sin embargo, en el proemio del plan que sirvió, asimismo, de manifiesto político, pueden leerse importantes pronunciamientos en favor del municipio. En efecto, al hacer un diagnóstico de la situación política del país se concluye que la libertad de los ayuntamientos, al igual que la división de poderes, la soberanía de los estados y los derechos del ciudadano, "sólo existen escritos en nuestra carta magna" y que "los gobernadores de los estados son designados por él (Porfirio Díaz) y ellos, a su vez, designan e imponen de igual manera las autoridades municipales". (40)

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

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

ñ) El Municipio Libre.

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

Por este particular sentido de discrepancia a que la revolución dio

lugar, resulta muy importante destacar que la tesis del municipio libre fue bandera común sustentada o acogida por casi todas las corrientes en pugna.

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

El pensamiento zapatista no fue omiso con respecto a la necesidad de reivindicar el municipio libre. En efecto, según investigaciones del Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, existen "documentos que evidencian la honda preocupación del general Emiliano Zapata por hacer del municipio la piedra de toque de la estructura política del país y darle todo su apoyo". 841)

Entre otros de los documentos referidos destacan por su importancia una "ley General sobre Libertades Municipales" y otra "Ley Orgánica de Ayuntamientos para el Estado de Morelos". La primera de estas leyes es un documento de 7 artículos firmado por el general Zapata en su cuartel general de Tlaltizapan, el 15 de septiembre de 1915; de los considerados de este documento sobresale el establecimiento de que "entre las principales promesas de la revolución, figuran las de la supresión de las jefaturas políticas y el consiguiente reconocimien (sic) de los fueros y libertades comunales" y que "...la libertad municipal resulta irrisoria si no se concede a los vecinos la debida participación en la solución y arrendo de los principales asuntos de la localidad...". (42)

Esta ley de libertades municipales declaraba "emancipados de toda

tutela gubernativa (a) los municipios de la República, tanto en lo administrativo interior como en lo que concierne al ramo económico o hacendario" (artículo 1º), previniendo que "cada municipio gozará de absoluta libertad para proveer a las necesidades locales y para expedir los reglamentos y bandos o disposiciones que juzgue necesarias para su régimen interior" y establecía que "el municipio estará representado y regido por un ayuntamiento o corporación municipal electa popularmente, en el concepto de que la elección será directiva y en ella tomarán parte todos los ciudadanos que tengan el carácter de domiciliados". (43)

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

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

Esta ley consta de 13 capítulos relativos a la administración y división municipal; a la organización de los ayuntamientos, a quienes concibe como "corporaciones exclusivamente administrativas y (que) no podrán tener comisión o encargo alguno que atañe a la política, ni mezclarse (sic) en ella, con excepción de las funciones electorales" (artículos 3º); a los ayudantes

municipales, a las obligaciones de los ayuntamientos, las cuales se separan por ramos (gobernación, instrucción pública, seguridad, comercio y abastos, rastros, policía, ornato y obras públicas, cárceles, fomento, festividades cívicas, diversiones públicas, fiel contraste y registro y cotejo de fierros); a las facultades de los ayuntamientos; las atribuciones del presidente municipal; a las atribuciones de los regidores, de los síndicos y de los ayudantes municipales, reguló además, las comisiones municipales e, incluso, lo relativo a las renunciaciones de las autoridades municipales.

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

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

Precisamente como consecuencia de este compromiso adquirido por Carranza, unos cuantos días después, el 12 de diciembre de 1914, introdujo "adiciones al Plan de Guadalupe", que le confirieron amplias facultades para

expedir la legislación necesaria a fin de cumplir sus ofrecimientos normativos. Con motivo de lo anterior, varios grupos de trabajo se pusieron a formular 19 proyectos legislativos específicos, de los cuales 5 versaron sobre asuntos municipales, a saber: la ley orgánica del artículo 109 constitucional consagrado al municipio libre, la ley que faculta a los ayuntamientos para establecer oficinas, mercados y cementerios, la que les faculta para la expropiación de terrenos para el establecimiento de aquéllos, la que fija el procedimiento de expropiación correspondiente y la relativa a la organización municipal en el distrito y los territorios federales. (45)

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

Estos antecedentes resultan de amplia importancia porque, si bien el Plan de Guadalupe originalmente no atendió la demanda de libertad municipal, Carranza fue lo suficientemente inteligente como para incorporarla tan luego como advirtió que se trataba de un planteamiento generalizado en todos los grupos revolucionarios. Como ha señalado con

acierto Ruiz Massieu "aunque en los 7 años de lucha nunca hubo un programa cabal de reforzamiento municipal, el primer jefe se ocupó de la cuestión en varias de las leyes preconstitucionales". (47)

Conviene recordar que el decreto de reformas al artículo 109 constitucional, así como el resto de leyes municipales expedidas por Carranza al igual que otros ordenamientos preconstitucionales como la Ley Agraria de 6 de enero de 1915.. fueron producto del ejercicio de facultades extraordinarias con que fue investido el primer jefe por las adiciones al Plan de Guadalupe, las cuales también señalaban que "... cuando la primera jefatura se estableciera en la ciudad de México, convocaría a elecciones municipales y del Congreso de la Unión, ante el cual Carranza daría cuenta del uso que hubiere hecho de (las mismas) y le sometería las reformas expedidas y puestas en vigor durante la lucha armada con el fin de que... las ratifique, enmiende o complemente y para que eleve a precepto constitucional a aquéllas que deban tener dicho carácter...". (48)

Carranza se reinstaló en la ciudad de México en el mes de abril de 1916 y a pesar de que el dominio de los carrancistas no era total en la República, se propuso establecer el orden constitucional y cumplir con los ofrecimientos de las adiciones al Plan de Guadalupe. De esta manera, el 12 de junio de ese año decretó la convocatoria para la elección de ayuntamientos conforme a su reforma del artículo 109 constitucional y un día después de las elecciones, el 4 de septiembre, "suprimió el cargo de jefe político y para complementar la autonomía del municipio lo dotó de una base fiscal más cercana a lo adecuado". 849)

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

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

o) Congreso de Querétaro de 1917.

Tal como estaba previsto, la apertura de sesiones del congreso fue el 1° de diciembre de 1916 y a ella compareció Carranza con su "Proyecto de Reformas a la Constitución de 1857". Del mensaje dirigido por el primer jefe a los constituyentes, a la presentación de su proyecto, destaca la referencia municipal en los siguientes términos: "El municipio independiente, que es sin disputa una de las grandes conquistas de la revolución, como que es la base del gobierno libre, conquista que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, substrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores...". (51)

El proyecto de Carranza comprendía la regulación municipal en el artículo 115, casi en los mismos términos de la reforma al artículo 109 de la

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

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

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

También el artículo 36 del proyecto, al señalar las obligaciones de los ciudadanos de la República, refería dos de éstas a los municipios. La primera contenida en la fracción I que señalaba la obligación de los ciudadanos de "inscribirse en el catastro de la municipalidad manifestando la propiedad que tiene, la industria, profesión o trabajo de que subsista", y la segunda correspondiente a la fracción V que establecía la obligación de "desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida". La primera de las obligaciones corresponde, casi literalmente, al artículo 36, fracción I, de la Constitución de 1857; la segunda carece de antecedentes.

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

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

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

"Teniendo en cuenta que los municipios salen a la vida después de un largo periodo de olvido en nuestras instituciones continuaba el dictamen y que la debilidad de sus primeros años los haga víctimas de ataques de autoridades más poderosas, la comisión ha estimado que deben ser protegidos por medio de disposiciones constitucionales y garantizarles su hacienda condición sinequanon de vida, y su independencia, condición de su eficacia. (52)

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

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

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

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

II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán

todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del estado en la proporción y términos que señale la legislatura local.

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

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

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

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

La disposición del dictamen de la comisión, relativo al municipio, se llevó a cabo en tres sesiones ordinarias del congreso constituyente. Las dos primeras se efectuaron el día 24 de enero de 1917 y la tercera el 29 del propio año. A dichas sesiones correspondieron los numerales 59, 60 y 66 en el orden de las sesiones ordinarias del congreso constituyente. Cabe

destacar que la fracción II, que fue la parte más discutida del dictamen, requirió de discusiones adicionales en la sesión permanente celebrada los días 29, 30 y 31 de enero, con la cual el congreso de Querétaro cerró sus sesiones.

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

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

Ante algunas dudas manifestadas por varios diputados, como Josafat Márquez, Rodríguez González y José Alvarez, el general Heriberto Jara, diputado miembro de la comisión, justificó los términos de la redacción del proyecto, señalando que "... no se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada, tanto individual como colectivamente... Hasta ahora los municipios han sido tributarios de los estados; las contribuciones han sido impuestas por los estados; la sanción de los presupuestos ha sido hecha por los estados, por los gobiernos de los respectivos estados, en una palabra: al municipio se le ha dejado en libertad muy reducida, casi insignificante...". (54)

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

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

Con respecto a la intervención que el dictamen daba a la Corte Suprema de Justicia para resolver conflictos hacendarios entre los municipios y el estado, el diputado Hilario Medina miembro de la 2a. comisión argumentaba: "Los municipios al salir a la vida libre, van a tropezar con muchas dificultades; van a tener enemigos entre los antiguos elementos que, probablemente, acaso lleguen a deslizarse a los puestos públicos; de tal manera que van a necesitar de un sistema de vigilancia legal para que no tropiecen desde un principio con dificultades y puedan tener autonomía propia y, de esa manera... hemos creído que era conveniente que sólo en cuestiones hacendarias resuelva la Suprema Corte de Justicia...". (57)

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

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

En la 61a. sesión ordinaria, celebrada el jueves 25 de enero, continuó la discusión relativa a los últimos párrafos del artículo 115, centrándose el debate en la parte referida a los requisitos para ser gobernador de un estado. En esta sesión fue sometido a votación el proyecto de artículo 115, con excepción de la fracción II, habiendo sido aprobado por mayoría. (59) Así había sido aprobado el proyecto de la 2a. comisión casi en los términos de su dictamen; restaba solamente lo relativo a la fracción II.

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

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

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

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

CAPITULO TERCERO

LA MODERNIDAD EN EL MUNICIPIO

a) Federalismo.

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

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

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

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

La consecuente centralización de la toma de decisiones en los niveles superiores de gobierno propició, además, una insuficiente expresión y escasa

participación de las fuerzas sociales de la localidad en las decisiones de gobierno y en los proyectos de desarrollo municipal.

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

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

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

Así, el fortalecimiento municipal es una cuestión del más elevado interés nacional, habida cuenta de que devolver a cada comunidad la posibilidad real de tomar las decisiones que le correspondan, en el marco de

las leyes de la República, contribuye a vigorizar la vida democrática y a descentralizar la vida nacional. Esta vigorización está concebida como un proceso para mejorar las condiciones de vida de los municipios; pero además es un instrumento para impulsar un desarrollo regional más equilibrado. El éxito en la planeación del desarrollo nacional está subordinado a los resultados positivos de la planeación en las entidades federativas y ésta, a su vez, encuentra su apoyo en los resultados de la planeación municipal.

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

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

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

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

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

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

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

Pacto federal y municipio libre son, en el México actual, expresión de libertad y de vida democrática. Desde 1824 el pueblo de México se decidió

por la forma federal de Gobierno. En 1857, reiteró su convicción federalista; la Revolución mexicana agregó la autonomía municipal. Así, la Federación, estado y municipio constituyen los modelos institucionales que reafirman cotidianamente la vocación democrática del pueblo mexicano.

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

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

b) Modernización.

Tuvieron que pasar 65 años, para que el contenido del artículo 115 constitucional fuera tocado de manera profunda con un conjunto de reformas y adiciones que, por primera vez, reorganizan y vuelven a sistematizar conforme a las nuevas necesidades de carácter municipal, las atribuciones de este primer ámbito de gobierno, de acuerdo al postulado

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

En este periodo de 65 años a que me refiero que median entre 1917, en que fue expedida la constitución e incorporado el artículo 115 y febrero de 1983, en que son publicadas las reformas y adiciones al artículo 115 constitucional, únicamente fueron introducidas dos reformas al artículo 115; en el año de 1976, las relativas a las atribuciones del ayuntamiento para participar en la regulación del desarrollo urbano en su ámbito de competencia, mediante la expedición de disposiciones administrativas y en 1977, las correspondientes a la incorporación del principio de representación proporcional en la integración de los ayuntamientos, de municipios de 300 mil o más habitantes en el marco de la reforma política. Con excepción de estas dos importantes reformas, en esos 65 años no se plantearon reformas al artículo 115 constitucional, no obstante la indudable necesidad de hacerlo.

De acuerdo con los postulados políticos fundamentales de democratización integral y de descentralización de la vida nacional, propuestos por el candidato presidencial y convertidos en programa de gobierno el pasado 4 de julio de 1982, a través del sufragio mayoritario en favor de estas tesis, se plantea en diciembre de 1982, una iniciativa de reformas y adiciones al artículo 115 constitucional que son en primera instancia, aprobados por el Congreso de la Unión y seguidamente, por más de las dos terceras partes de las legislaturas de las entidades federativas del país, conforme a lo establecido en el artículo 135 de la constitución general

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

TITULO QUINTO

DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACION

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

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

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

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

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

Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste

se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones;

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

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

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

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la

regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el 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. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

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

IX. Derogada;

X. Derogada.

CAPITULO CUARTO

EL MUNICIPIO HACIA EL NUEVO MILENIO

Hablar de municipio en el año 2000 implica hablar del México de hoy, de los problemas que vive y de las alternativas para enfrentarlos. Son tres los aspectos fundamentales que se conjugan para expresar la alarmante situación que vive el país en el presente y la trágica situación que podría vivir al finalizar el siglo, la demografía, la ecología y los alimentos. De no atender en forma prioritaria estos aspectos, se anuncia una seria catástrofe para la centuria que está por comenzar.

A continuación veremos de qué manera la reforma municipal puede contribuir a enfrentar las emergencias planteadas por los fenómenos de concentración-dispersión demográfica, de deterioro ecológico y de desnutrición.

a) Demografía.

De seguir las tendencias del crecimiento demográfico, México tendría en los inicios del ya muy cercano año 2000 una población que puede variar entre 100 y 104 millones de habitantes, cifra que obedecería a un crecimiento moderado del 1 por ciento.

El descenso del crecimiento demográfico se explica por la marcada declinación en el nivel de la natalidad, ya que el de mortalidad ha disminuido lentamente. En efecto, la tasa de natalidad se redujo de 43 nacimientos por cada 1000 habitantes en 1970, a 28 en la actualidad, al mismo tiempo que el número medio de hijos por mujer pasó de 6 a 4. La disminución ha sido mayor en las zonas más desarrolladas del país,

destacando los estados del norte, y las áreas urbanas, principalmente México, Monterrey y Guadalajara.

El nivel educativo influye en la fecundidad. Así las mujeres cuya escolaridad es de uno a tres años de primaria tienen siete hijos, mientras que aquellas que cursaron estudios superiores tienen tres. La mujer que tiene un empleo remunerado cuenta al final de su período reproductivo con cinco hijos, mientras que la mujer que no lo tiene cuenta con siete hijos en promedio. Una vez más, los datos revelan que el crecimiento de la población disminuye a medida que el país se desarrolla. En otras palabras, si queremos que el crecimiento demográfico se reduzca, debemos encontrar las formas sociales para acelerar el desarrollo.

La pirámide de edades será de la siguiente manera en los próximos años: la población de niños menores de 15 años se reducirá de 31.5 millones en 1986 a 28.7 en el año 2000. Ello marca un giro radical en las tendencias prevalecientes en las últimas décadas, ya que la población mexicana se había caracterizado por una alta proporción de jóvenes.

Esta situación contrasta con el ascenso de la población en edad de trabajar (de 15 a 64 años). Somos una sociedad en vastos sectores juveniles. Tenemos el reto de crear empleos para, por lo menos, 25 millones más de mexicanos en edad de trabajar en el año 2000.

La esperanza de vida se ha duplicado entre principios de siglo y el momento actual. En 1900 el mexicano vivía en promedio poco menos de 30 años. En 1989, poco más de 67 años. Pero todavía las disparidades del

desarrollo hacen que entre Oaxaca y Nuevo León la diferencia en la esperanza de vida sea de casi 13 años.

En cambio, la migración hacia los centros urbanos no ha experimentado cambios en sus tendencias fundamentales. Si se mantienen los índices de migración prevalecientes, la población de la ciudad de México llegará a los 35 millones de habitantes en el año 2000, es decir, el doble de los que residen actualmente en ella. pero la meta contemplada en el Plan Nacional de Desarrollo es que pudiera llegar a ser solamente de 23 millones.

"En 1960, por primera vez en la historia del país la población considerada urbana fue mayor que la rural por 487 100 mexicanos. La población total del país era entonces de 35 millones, de los que el 50.7 por ciento vivía ya incorporado a un sistema de ciudades cuyos lunares mayores eran la ciudad de México, con algo más de 5 millones, Guadalajara con 850 000, Monterrey con 700 000 habitantes.

"Veinte años después, en 1980, los 35 millones casi se habían duplicado, eran 67, pero la población urbana había crecido ya vez y media, pasando de 18 a 44 millones y del 50.7 al 66.3 por ciento del total del país. Las ciudades mayores reflejaban ya en su densidad demográfica el enorme salto humano y social de esas dos décadas. La ciudad de México tenía al comenzar la década de los ochenta 15 millones de habitantes, 8 más que veinte años antes; Guadalajara había convocado a 2 millones, un millón 300 mil habitantes más que veinte años atrás. El campo mexicano se volvió así el territorio de la expulsión. Vastas corrientes emigraron hacia los cinturones de miseria de las grandes ciudades y hacia los municipios fronterizos del norte". (61)

En el periodo de 1975-1980, el 80 por ciento de los migrantes tuvo como lugar de destino alguna de las 285 ciudades o zonas metropolitanas del país. pero de éstas, las que contaban con una población superior a los 100 mil habitantes fueron el lugar de destino de casi tres cuartas partes de la migración a las ciudades.

La población urbana, que habita en localidades con 15 mil o más habitantes, representa ya el 57 por ciento de la población total del país. La población de la ciudad de México es seis veces superior a la de la zona metropolitana de Guadalajara, que es la que le sigue en importancia.

Pero a la par de esta tendencia concentradora, prevalece la tendencia a la dispersión de la población rural. En 1980 había 125 mil localidades, de las cuales 123 mil tenían menos de 2 500 habitantes y en ellas vivían casi 22 millones de personas.

La proporción de mexicanos que viven en condiciones rurales ha descendido del 65 al 35 por ciento entre 1940 y 1980. En el mismo lapso el número absoluto de habitantes rurales se duplicó y un poco más: de casi 13 millones pasó a un poco más de 27. La última cifra es más elevada que la población de todo el país en 1950, cuando tenía menos de 26 millones de habitantes. Un escenario que suponga 35 millones de habitantes para el México rural en el año 2000, tantos como tendrá toda España, no es sólo realista y verosímil sino hasta conservador. El México rural será pues más grande de lo que es ahora. Pero el número de personas ocupadas en el sector agropecuario en 1950 era de 57 por cada 100 mexicanos, y en 1980 fueron sólo 26 por cada 100.

Al fenómeno de la concentración-dispersión de la población ha correspondido una tendencia similar en el desarrollo económico, el cual ha seguido la lógica de la rentabilidad. Al aparecer centros económicos con una mayor productividad que los demás, se ha generado un flujo de recursos financieros, materiales y humanos que van de las zonas menos productivas hacia los centros más productivos. Así se han creado las grandes ciudades industriales y se ha generado la centralización a todos los niveles.

La redistribución territorial de la población y su arraigo en sus municipios de origen se presenta como una tarea urgente de la descentralización y de la reforma municipal. pero la población no podrá descentralizarse ni arraigarse si no se descentralizan simultáneamente los factores de la producción. La descentralización debe ser en ese sentido, descentralización de la actividad productiva en su conjunto.

Si queremos vivir en un país fuerte en el año 2000, tenemos que fortalecer ahora el desarrollo regional y municipal, tenemos que desalentar simultáneamente las concentraciones urbanas y la dispersión rural acentuada. modificar tanto el esquema demográfico como el esquema productivo constituye una tarea eminentemente federalista y de fortalecimiento municipal.

b) Ecología.

El modelo de desarrollo económico que concentró a la población y a la actividad económica en unas cuantas regiones del país se ha convertido a la

vez en un devorador del entorno natural. Es así como se han formado, por un lado, las ciudades, con sus grandes zonas marginadas de los servicios públicos elementales, con sus asentamientos humanos irregulares, y, por otro, campos agrícolas empobrecidos, abandonados y erosionados.

El proceso de industrialización fue simultáneamente un proceso de destrucción de la ecología y de contaminación del medio ambiente. La centralización coincidió con la depredación del medio ambiente y de la naturaleza. Al restar poder a las comunidades locales las fuerzas de la economía centralizadora explotaron y devastaron el territorio.

La centralización es un modo de vida que produce contaminación y depredación del medio ambiente. Por un lado, al concentrar a la industria en unos cuantos centros urbanos congestionados se genera un sinnúmero de efectos contaminantes y depredadores, no sólo del ambiente sino el hombre mismo; humos que causan enfermedades físicas, ruidos y condiciones de transporte que causan trastornos síquicos. La familia urbana es agredida y corroída por la centralización en lo biológico, en lo espiritual y en lo social.

Por otro lado, la centralización, al concentrar la actividad en unas cuantas zonas, provoca el abandono, la erosión y la destrucción del resto del territorio, empobrece a los grupos sociales que lo habitan y los deja indefensos contra los procesos económicos que depredan las riquezas naturales. La desertificación, la destrucción de las selvas tropicales, la transformación de los usos tradicionales del suelo que daban alimento a las comunidades, la tala de árboles, ya sea para hacer leña, ya para obtener ganancias rapaces, etcétera, son efectos de la centralización depredadora.

"La contaminación atmosférica del Area Metropolitana de la ciudad de México proviene de la circulación de más de 2.5 millones de vehículos automotores que se calcula emiten a la atmósfera anualmente 4 000 toneladas de partículas sólidas, 10 000 toneladas de óxido de carbono y 375 000 toneladas de hidrocarburos.

"Un segundo lugar en la contaminación del aire lo ocupan las emisiones de 130 000 establecimientos industriales y de servicios, de los cuales 30 000 se ubican en el Distrito Federal, principalmente en la zona norte y noroeste". (62)

El deterioro ecológico en las zonas rurales no es menos alarmante que el de la ciudad. Observamos, por ejemplo, que los recursos forestales del país (incluyendo bosques y selvas) crecen a razón de 40 millones de metros cúbicos al año, pero se aprovechan 10; es decir, sólo una cuarta parte. Teóricamente podrían aprovecharse comercialmente los 40 millones de metros cúbicos sin que se deterioraran los bosques y selvas. No sabemos convertir en riqueza muchos recursos naturales. La mala explotación de los bosques y selvas se ha traducido en el hecho de que cada año se pierden 400 mil hectáreas.

Los residuos irreductibles y contaminantes no se reintegran al ciclo de transformación y reproducción de la naturaleza y de la sociedad y se convierten también en una maldición y un veneno que amenazan con extinguir tanto a la naturaleza como al hombre. Los residuos irreductibles y contaminantes son el signo de la ruptura entre la sociedad y la naturaleza, pero además son el signo de destrucción y de agotamiento tanto de la naturaleza como de la sociedad.

El proceso de industrialización es hoy en día un proceso de destrucción y desperdicio, es un proceso productor de residuos irreductibles. Por ello en el momento actual la crítica se ha transformado en alarma, el proceso de industrialización, bajo el modelo vigente, está destruyendo a la humanidad. A la crisis económica se añade la crisis ecológica. Es una crisis de civilización.

La preservación y enriquecimiento de la ecología, más que un problema técnico, es un problema político. La técnica contribuye como un medio para restaurar el ciclo vital sociedad-naturaleza; pero es la política, es decir, la restauración del control y del dominio de la sociedad sobre su ambiente, la parte decisiva del problema. Por más técnicas que apliquemos no lograremos nada si no restablecemos el poder de la sociedad sobre su naturaleza.

La vía para recuperar el poder y el dominio del medio ambiente por el hombre en el año 2000 es el retorno a la solidaridad social, a la organización de los vecinos, a la comunidad.

La organización vecinal es un instrumento lógico y natural para llevar a todos los ciudadanos los mensajes correspondientes, para captar y conjugar su participación, para unificar todas las vertientes y para presentar una sola y firme solución que permita construir un mejor futuro para México.

c) Alimentos.

Según la FAO y otras instituciones especializadas, en los últimos tres años los niveles nutricionales han disminuido hasta en un 20 por ciento y están hoy por debajo de los que existían hace 10 años. El consumo de calorías se ha reducido 20 por ciento y el de proteínas de origen animal 50 por ciento. En las zonas marginadas del campo y la ciudad sólo el 22 por ciento de los niños menores de cuatro años tienen la estatura y el peso normales.

"La población con grandes problemas de consumo y nutrición se encuentra localizada en 638 municipios críticos, principalmente en los estados de Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Tabasco, Querétaro, Puebla y en la periferia del Distrito Federal". (63)

El espejismo del progreso nos hizo olvidar que la verdadera base de un México fuerte es la alimentación, y que México no será fuerte mientras no resuelva el problema de la creciente desnutrición de su población. Los niños que nacen hoy, serán la fuerza de trabajo del México del año 2005. La desnutrición de los niños que nacen hoy, será la desnutrición de la fuerza de trabajo del año 2005. De acuerdo con las tendencias actuales, México tendrá en ese año por lo menos la mitad de su población desnutrida.

Es necesario destacar que esta insuficiencia alimentaria ya crónica constituye un rasgo común con prácticamente todos los países subdesarrollados. Hacia 1965 ocurrieron mutaciones en la estructura de la economía mundial que tuvieron como resultado que los países altamente

industrializados, importadores de alimentos, se convirtieran en exportadores, a la vez que los países subdesarrollados vieron declinar sus agriculturas y se volvieron importadores permanentes. Este hecho es, sin duda, uno de los elementos clave de la crisis de larga duración que sufre el mundo y especialmente los países subdesarrollados.

Así, la producción agrícola de México, que entre 1946 y 1965 había crecido al 7 por ciento en promedio anual, sólo creció al 2.5 por ciento en promedio anual desde entonces. Todo ello a pesar de que el 47 por ciento de la población económicamente activa trabaja en los diversos eslabones de la cadena alimentaria y de que la tasa de inversión pública en relación al producto agrícola aumentó de 1.6 por ciento que era en 1960 a 19 por ciento en los ochenta. Esta situación indica que el problema de la insuficiencia alimentaria rebasa los límites del sector agrícola y de lo meramente económico, e incluso rebasa las fronteras nacionales.

Nuestra insuficiencia alimentaria es también la expresión del desarrollo centralizador, tanto agrícola como industrial, que ha entrado en su etapa de rendimientos decrecientes desde mediados de los años sesenta.

De aquí que las estrategias para superar la insuficiencia alimentaria y alcanzar la autosuficiencia coincidían necesariamente con las estrategias de la descentralización de la vida nacional y de la democratización integral de la sociedad. En la medida en que la descentralización y la democratización de las capacidades y del poder de producir, transformar, distribuir y consumir alimentos, convergen en comunidades concretas, las estrategias alimentarias coinciden con el municipio y con la reforma municipal. Esta

estrategia general debe poner el acento en la necesidad de incrementar la capacidad de las comunidades rurales para alcanzar la autosuficiencia alimentaria municipal y elevar la producción de excedentes alimentarios destinados a la población urbana y a la exportación. Se trata de una estrategia para descentralizar y democratizar hacia la comunidad rural el poder de producir y consumir alimentos.

En la medida en que cada uno de los 2378 municipios se conviertan en promotores de la generación de alimentos, el país alcanzará con mayor firmeza y rapidez su autosuficiencia alimentaria, corrigiendo las estructuras de producción, transformación, distribución y consumo, y al mismo tiempo revalorando la diversa y rica variedad de especies vegetales y animales que pueden surgir del cultivo del agua y de la tierra de cada comunidad y de cada municipio.

d) Los Ayuntamientos y las Instituciones de Nivel Superior.

Es difícil llegar a conclusiones satisfactorias en lo relativo a la relación de las universidades con los ayuntamientos, ya que la realidad demuestra (existen importantes casos de excepción) que hay un marcado divorcio entre el mundo académico y de la investigación con el sistema municipal del país.

De acuerdo a lo anterior, la proyección para el año 2000 en este tema sería que: las universidades tanto en lo académico como en la investigación mantendrán un camino alejado de la realidad municipal; sin embargo, hay una serie de indicadores que permiten pensar que esta situación cambie.

Una de las formas en que las universidades se han asomado al mundo municipal es, principalmente, a través de la elaboración de cursos o cursillos en los que casi siempre las universidades se coordinan con algún organismo de atención municipal, ya sea del gobierno federal o de algún gobierno estatal. También ha sido común que a estos eventos se invite a algún práctico del tema que en muchas ocasiones ha sido un presidente municipal o un tesorero municipal.

Este mismo procedimiento se ha dado en forma inversa; es decir, que sea un organismo de gobierno quien convoque a una o varias universidades con el fin de presentar juntos un tema municipal. En estos eventos también alternan funcionarios ya sean estatales o municipales con los académicos universitarios.

Existe otro indicador que permite vislumbrar el futuro de las relaciones en cuestión y que consiste en la creación de la Asociación Nacional de Investigadores y Profesionistas del Municipio; para conocer en su dimensión este antecedente, procederé a relatar algo de la historia de este asunto.

Sin temor a equivocarme, la inquietud de agremiar a los investigadores municipales no es nuevo; se planteó en repetidas ocasiones dentro de las reuniones que describí en el párrafo anterior. En todas las reuniones en que participaban municipalistas de alguna universidad se re-planteaba el asunto, esta situación se fue concretando hasta la reunión convocada por la Universidad de Zacatecas a mediados de este año, en donde se expide la convocatoria para la integración gremial que tendría por

principal objeto mantener la relación universitaria con la realidad municipal. En la reunión mencionada se integró un primer equipo de trabajo, entre las tareas más importantes a que se dio este grupo fundador fueron: la formación de una declaración de principios, el establecimiento de estatutos y, por último, detallar lo que sería la reunión inicial o formativa de acuerdo con los términos de la convocatoria que antes mencioné.

Sin duda, el documento que da vida a esta asociación fue la declaración de principios, que contiene los siguientes puntos; "se formó la Asociación de Municipalistas bajo el régimen de una sociedad civil, integrada por hombres libres con criterios diferentes entre sí, pero con un rasgo común: todos guardan una vocación municipalista". Dicho de otra manera, la asociación reúne seres humanos de distintas ideologías, pero todos con una vocación en favor de la reforma municipal.

Otro punto de la declaración de principios, de particular importancia, es el que reconoce que el municipio en sus distintos matices constituye el objeto de estudio para los investigadores asociados.

Otro compromiso de los investigadores agremiados consiste en ver al municipio ya no como un simple prestador de servicios, sino entendido y comprometido en promover el desarrollo.

En fecha 30 de octubre de este año, en la ciudad de Puebla, Pue., se realizó la constitución de esta asociación civil, que se constituye en el medio para acercar a las universidades al ámbito municipal.

Por otro lado, hay otro indicio del que he tenido conocimiento y que ha permitido la vinculación entre la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco y un municipio en especial: Nativitas del Estado de Tlaxcala. Para mayor claridad procederé a mencionar algunos antecedentes de este asunto: en este municipio existe un paraje privilegiado por la naturaleza, hay una pequeña propiedad completamente rodeada de ejidos llamada "Rancho Santa Elena". Es ancestral la lucha de los campesinos por que se dote la pequeña propiedad; sin embargo, esta pequeña propiedad agrícola se entregó a la Universidad Autónoma Metropolitana para que en ella se realizara trabajo científico y académico; bien podríamos decir un "rancho escuela". Bien, ahora el lector se ha de preguntar qué relación hay de todo esto con el tema inicial, si más bien en el fondo parece un asunto de carácter agrario o de producción agropecuaria. Bueno, la relación sí existe. Durante este año se firmó un convenio entre la Universidad Autónoma Metropolitana, el municipio de Nativitas y un grupo campesino denominado "Domingo Arenas". El documento en cuestión tuvo por objeto que el rancho en todo momento se mantendría, como ya dijimos, como un lugar dedicado al trabajo escolar, pero aunado a que los campesinos estarían en posibilidad de hacer una explotación de la tierra con el asesoramiento de profesores y estudiantes del centro docente. En este convenio hay un comodín que es el propio ayuntamiento de Nativitas, que recibirá un porcentaje de lo percibido por los campesinos y actuará como mediador entre la universidad y el grupo campesino.

El convenio de coordinación del que hacemos referencia tiene un aspecto subsidiario que casi podríamos decir es anexo al convenio, la

Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco se compromete con el estado de Tlaxcala para otorgar apoyo en las áreas que requiere su labor científica. Esta participación ha dado resultados en el renglón de ingeniería, salud, en materia de comunicación social y en forma especial en la recopilación de datos.

Uno de los aspectos de los que cabe hacer especial mención es el trabajo denominado "Diagnóstico de la Reforma Municipal en Tlaxcala"; este estudio se realizó bajo el siguiente índice: introducción, metodología, evolución histórica del municipio, historia y reforma municipal en Tlaxcala, avances en la legislación sobre el municipio, sistema de gestión y toma de decisiones, instancias de apoyo al fortalecimiento municipal en Tlaxcala, hacienda municipal, avances en la implementación de la reforma a nivel municipal, infraestructura del apoyo al desarrollo municipal con que cuenta el estado de Tlaxcala, conclusiones y bibliografía. Anexos: metodología, hacienda municipal, avances de la reforma municipal, infraestructura de apoyo al desarrollo municipal y conclusiones.

Existen otros antecedentes que vislumbran un futuro más promisorio en este asunto y de los que también cabe hacer mención: la Universidad de Zacatecas ha creado una Maestría en Desarrollo Regional, dirigida al ámbito municipal con una serie de actividades prácticas. Procede traer a colación el trabajo realizado en los ayuntamientos por prestadores de servicio social en el programa manejado al inicio de este sexenio por COSSIES y actualmente por las delegaciones de Programación y Presupuesto.

Por último, tenemos conocimiento que el Centro Nacional de Estudios Municipales, dentro de sus programas, tiene considerada una reunión de vocales ejecutivos de los estados con los rectores de las universidades de todo el país, considero que este punto es medular para lograr un mayor acercamiento de las universidades a la realidad municipal.

CONCLUSIONES

- 1.- *El Régimen Municipal que se trasplantó de España a México en 1521, ya no fue tan brillante como el de las comunas españolas, sino fue un nuevo tipo de municipio centralizado, iniciado por los Reyes Católicos.*
- 2.- *Cuando las milicias españolas, por un ardid de Cortés, quien fundó como primer municipio la Villa Rica de la Vera Cruz, se da el precedente que existía la función de la justicia mayor, amparador de fueros y derechos y jefe de las milicias comunales. De aquí que fuese este Ayuntamiento el que autorizó a Cortés la conquista de México.*
- 3.- *Considero que entre los fines más importantes del artículo 115 Constitucional, destacan los siguientes: alcanzar una más justa distribución del poder público como contrapeso del negativo centralismo político; lograr un más amplio y sano desarrollo de las comunidades políticas naturales; hacer de la institución del Municipio Libre el más eficaz detonador de la descentralización; rehabilitar la dignidad del Municipio para convertirlo en el protagonista más importante del desarrollo nacional y, por último, hacer del Municipio el instrumento más idóneo para acrecentar y perfeccionar la solidaridad social y la democracia como forma de gobierno, estilo de vida y vocación humana.*
- 4.- *El municipio como unidad política, es una asociación que resulta del ejercicio del poder entre los ciudadanos de un lugar determinado, que*

bajo la forma federal de gobierno, asume la máxima autoridad política y administrativa en una circunscripción territorial determinada.

- 5.- *El municipio en cuanto a nivel de gobierno ha visto limitada su autonomía y autarquía por la combinación de factores y prácticas del sistema político mexicano.*
- 6.- *La reforma municipal es un proceso que obedece a la necesidad de reactivar a la provincia y disminuir el flujo concentrador y centralizador de población y de recursos hacia las grandes ciudades.*
- 7.- *Las acciones de fortalecimiento municipal tienen como objetivo descentralizar el poder hacia los municipios y promover la participación de la comunidad para movilizar las fuerzas productivas, y para consolidar en el año 2000 el desarrollo armónico de las regiones y de los distintos sectores sociales del país.*

CITAS BIBLIOGRAFICAS

- (1) *Faya Viesca, Jacinto: "Visión Histórica del Municipio como Institución Política, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal No. 4", Ed. INAP, México, 1981, p. 30.*
- (2) *Ochoa Campos, Moisés. Evolución del Municipio Mexicano, Fortalecimiento del Municipio, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal Nos. 16 - 17, Ed. INAP, México, 1984-1985, p. 23.*
- (3) *Idem. p. 25.*
- (4) *Tena Ramírez, Felipe: Leyes Fundamentales de México, Ed. Porrúa, S.A., México, 1976, p. 59.*
- (5) *González, Ma. del Refugio: Debates sobre el Régimen del Municipio en México en el Siglo XIX. En Ruíz Massieu, José Francisco y Valadés, Diego. Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, S.A., México, 1983, p. 201.*
- (6) *Ibíd.*
- (7) *Idem. p. 204.*
- (8) *Organos originales creados por esta constitución, que eran a la vez órganos legislativos y administrativos y que han sido tomados como referencia para señalarlos como antecedentes del régimen federal mexicano. Véase al respecto: Benson, Mettie Lee. "La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano", 2a. edición, Cámara de Diputados, LI Legislatura, 1980.*
- (9) *Burgoa Orihuela, Ignacio: Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, S.A., México, 1984, p. 881.*
- (10) *Tena Ramírez, Felipe: op.cit., p. 23.*

- (11) *De la Torre Villar, Ernesto: La Constitución de Apatzingán y los Creadores del Estado Mexicano, Ed. U.N.A.M., México, 1978, p. 38.*
- (12) *Burgoa Orihuela, Ignacio: op.cit., p. 882.*
- (13) *Tena Ramírez, Felipe: op.cit., p. 155.*
- (14) *González, Ma. del Refugio: op.cit., p. 205.*
- (15) *Burgoa Orihuela, Ignacio: op.cit., p. 882.*
- (16) *González, Ma. del Refugio: op.cit., p. 208.*
- (17) *Este importante documento legal puede consultarse en Partido Revolucionario Institucional. "Documentos Básicos de la Reforma, 1854-1875", Tomo 1. 2a. edición, mayo 1982, p.p. 246-250.*
- (18) *González, Ma. del Refugio: op.cit., p.p. 209 y 210.*
- (19) *Idem. op.cit., p. 210.*
- (20) *Un análisis más cuidadoso del debate relativo a la forma de gobierno del Distrito Federal en el seno del Congreso Constituyente de 1856, puede encontrarse en Gutiérrez Salazar, Sergio Elías y Solís Acero, Felipe. "Gobierno y Administración del Distrito Federal en México", Ediciones INAP, México, 1985.*
- (21) *Faya Viesca, Jacinto: "Antecedentes y Actual Estructura del Municipio Mexicano", en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. Número 8-9, Ed. INAP, México, 1983., p. 68.*
- (22) *Este muy interesante voto del diputado José María Castillo Velasco puede consultarse íntegro en Partido Revolucionario Institucional, Documentos Básicos de la Reforma, 1854-1875, Tomo 1, México, 1982., p.p. 221-225.*
- (23) *Moreno, Daniel: Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Pax-México, México, 1976, p. 381.*

- (24) *Tena Ramírez, Felipe: Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, S.A., México, 1975, p. 155.*
- (25) *Burgoa Orihuela, Ignacio: op.cit., p. 883.*
- (26) *Serra Rojas, Andrés: Derecho Administrativo, Vol. I., Ed. Porrúa, S.A., México, 1976, p. 565.*
- (27) *Martínez Cabañas, Gustavo: La Administración Estatal y Municipal de México, Ed. INAP-CONACYT, México, 1985, p. 127.*
- (28) *Secretaría de la Presidencia, "México a través de los Informes Presidenciales. La Ciudad de México". Tomo 16. Vol. I, México, 1976, p.p. 473-493.*
- (29) *Idem., p.p. 494-503.*
- (30) *Tena Ramírez, Felipe: Derecho Constitucional Mexicano, op.cit., p. 155.*
- (31) *Secretaría de la Presidencia, Vol. II, p. 412.*
- (32) *Gutiérrez Salazar, Sergio Elías y Solís Acero, Felipe: op.cit., p. 69.*
- (33) *Carpizo, Jorge: Evolución y Perspectivas del Régimen Municipal de México, en Ruíz Massieu, José Francisco y Valadés, Diego. Ed. INAP, México, 1983, p. 234.*
- (34) *Rodríguez, Ramón: Derecho Constitucional. Reimpresión facsimilar de la segunda edición original de 1875, UNAM, Coordinación de Humanidades, México, 1978, p. 225.*
- (35) *Tena Ramírez, Felipe: Derecho Constitucional Mexicano, op.cit., p. 154.*
- (37) *Partido Revolucionario Institucional: Textos Revolucionarios. T.R.02, Pronunciamientos Liberales de Precursores de la Revolución Mexicana: 1903-1911, Edición Commemorativa del 75 Aniversario de la Revolución Mexicana. 1985, p. 21.*

- (38) *Partido Revolucionario Institucional: Textos Revolucionarios. T.R.06, Manifiestos Antirreeleccionistas 1909-1911, op.cit., p. 8.*
- (39) *Idem, p. 23.*
- 840) *Tena Ramírez, Felipe: "Leyes Fundamentales de México", op.cit., p.p. 733-734.*
- (41) *Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, Zapata y el Municipio, México, 1982, p. 5.*
- (42) *Idem, p. 7.*
- (43) *Idem, p. 8.*
- (44) *Burgoa Orihuela, Ignacio: op.cit., p. 884.*
- (45) *Carpizo, Jorge: op.cit., p.p. 234-235.*
- (46) *Burgoa Orihuela, Ignacio: op.cit., p. 885.*
- (47) *Ruíz Massieu, José Francisco: El Nuevo Artículo 115 Constitucional, Revista de Investigaciones Jurídicas No. 6, Escuela Libre de Derecho, México, 1983, p. 442.*
- (48) *Ulloa, Bertha: La Constitución de 1917, en Historia de la Revolución Mexicana, Tomo 6, 1914-1917, El Colegio de México; México, 1983, p. 496.*
- (49) *Ibíd.*
- (50) *Carpizo, Jorge: op.cit., p. 235.*
- (51) *Tena Ramírez, Felipe: Leyes Fundamentales de México, op.cit., p. 757.*
- (52) *H. Congreso de la Unión: Cámara de Diputados, LI Legislatura, Los Derechos del Pueblo Mexicano, México a Través de sus Constituciones, Tomo VIII, Segunda Edición, Manuel Porrúa, S.A., Librería, México, 1978, p. 310.*

- (53) *Ibíd.*
- (54) *Idem*, p.p. 314 y 315.
- (55) *Idem*, p. 318.
- (56) *Idem*, p. 330.
- (57) *Idem*, p. 333.
- (58) *Idem*, p. 336.
- (59) *Idem*, p. 362.
- (60) *Ibíd.*
- (61) Aguilar Camín, Héctor: "El Canto del Futuro", revista *Nexus*, México, abril de 1986, p. 19.
- (62) Rincón Gallardo, Eduardo (Srio. Gral. de Desarrollo Urbano y Ecología del Depto. del D.F.), ponencia presentada en la Primera Reunión Nacional de Ecología, junio de 1984.
- (63) *Programa Nacional de Alimentación 1983-1988.*

INDICE
"EL MUNICIPIO Y SU FUTURO
ANTE EL NUEVO MILENIO"

Página

INTRODUCCION	1
---------------------------	---

CAPITULO PRIMERO

GENESIS MUNICIPAL

a) <i>Nacimiento</i>	5
b) <i>Roma Antigua</i>	7
c) <i>Edad Media</i>	11
d) <i>La Comuna</i>	12
e) <i>Democracia</i>	13
f) <i>Análisis municipal en México</i>	15
g) <i>Problemática municipal en México</i>	20
h) <i>Municipalismo</i>	21

CAPITULO SEGUNDO

**BASES CONSTITUCIONALES
DEL MUNICIPALISMO**

a) <i>Constitución Gaditana</i>	27
b) <i>Pensamiento constitucionalista de Rayón</i>	30
c) <i>Sentimientos de la Nación de Morelos</i>	31
d) <i>Reglamento del Imperio Mexicano</i>	32
e) <i>Programa Constitucional Mexicano</i>	34
f) <i>Constitución de 1824</i>	34
g) <i>Bases fundamentales de 1835</i>	35

	<u>Página</u>
h) El Centralismo y las Siete Leyes	35
i) Reformas de 1840 y Constitución de 1843	38
j) Estatuto Orgánico de 1856	39
k) Constitución de 1857	42
l) Maximiliano y el Municipio	46
m) Epoca Porfirista	50
n) Revolución social de 1910	53
ñ) El Municipio Libre	56
o) Congreso de Querétaro de 1917	62

CAPITULO TERCERO

LA MODERNIDAD DEL MUNICIPIO

a) Federalismo	72
b) Modernización	76

CAPITULO CUARTO

EL MUNICIPIO HACIA EL NUEVO MILENIO

a) Demografía	84
b) Ecología	88
c) Alimentos	92
d) Los Ayuntamientos y las Instituciones de Nivel Superior	94

CONCLUSIONES	100
CITAS BIBLIOGRAFICAS	102
INDICE	107