



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Escuela Nacional de Estudios Profesionales ACATLAN

"ANALISIS DE LA RELACION ENTRE EL MUNICIPIO
SU ENTIDAD FEDERATIVA Y EL ESTADO FEDERAL.
EL ESTADO DE QUERETARO COMO CASO DE ESTUDIO"

No. de
Cuenta
75368171

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
CLEMENTE ERNESTO SALAZAR PEÑA



ENFER ACATLAN
CENTRO DE CERTIFICACION
Y REGISTRO

M-0028592



ACATLAN, ESTADO DE MEXICO.

1984



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.

A MIS PADRES:

A TI MADRE:

POR TU AMOR, COMPRENSIÓN
Y ABNEGACIÓN.

A TI PADRE:

POR TU INCONDICIONAL APOYO
Y COMPRENSIÓN.

A MI ESPOSA E HIJA:

A TI MÓNICA:

POR TU CONSTANTE SOLIDARIDAD,
AMOR Y COMPRENSIÓN.

A TI LIZBETH:

POR LLENAR DE AMOR Y RAZÓN DE
SER MI EXISTENCIA.

A MIS HERMÁÑOS:

A TI MARÍA ELENA:
POR TU INVARIABLE CARIÑO.

A TI ENRIQUE:
POR TU APOYO MORAL Y GRAN
INTERÉS EN MI DESARROLLO
PROFESIONAL.

AL LIC. MANUEL SUAREZ MUÑOZ

A USTED QUERIDO MAESTRO:

CON INFINITA GRATITUD POR SU DESINTERESADA Y
TRASCENDENTAL AYUDA EN LA ELABORACIÓN DEL --
PRESENTE TRABAJO Y EN MI FORMACIÓN PROFESIO-
NAL, ASÍ COMO POR SU CONFIANZA, IMPULSO Y --
SINCERA AMISTAD.

AL LIC. JOSE ANTONIO GONZALEZ FERNANDEZ

A USTED ESTIMADO AMIGO:

~~CON RESPETO Y ADMIRACIÓN A SU CALIDAD HUMANA Y~~
PROFESIONAL, AGRADECIDO, POR LA VALIOSÍSIMA -
ENSEÑANZA E INVALUABLE OPORTUNIDAD DE DESARRO-
LLO PROFESIONAL RECIBIDA DÍA CON DÍA.

"ANÁLISIS DE LA RELACIÓN ENTRE EL MUNICIPIO,
SU ENTIDAD FEDERATIVA Y EL ESTADO FEDERAL.
EL ESTADO DE QUERÉTARO COMO CASO DE ESTUDIO".

I N D I C E

PAG.

	I N T R O D U C C I O N	1
I.	Marco Histórico del Municipio	3
	a) La Villa Rica de la Vera-Cruz	6
	b) La Colonia	11
	c) La Independencia	17
	d) La Constitución de 1824	22
	e) La Constitución de 1836	27
	f) La Constitución de 1857	33
	g) La Constitución de 1917	44
II.	Relaciones Jurídicas	63
	a) Artículo 115 Constitucional	67
	b) El Municipio y su Reglamentación en la Constitución de Querétaro	87
	c) La Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro	92
III.	Relaciones Económicas	99
	a) Artículo 115	102
	b) Servicios Públicos Municipales	110
	c) Hacienda Municipal	123
IV.	Relaciones Políticas	134
	a) Pacto Federal	138
	b) La Reforma Política de 1977	146
	c) Tesis sobre el Fortalecimiento Municipal del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado	153

M-0028592

	PAG.
V. Relaciones Culturales	161
a) Artículo 3o. Constitucional	164
b) Políticas Gubernamentales	169
VI. Conclusiones	176
BIBLIOGRAFIA	180

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

El Municipio constituye una de las primeras agrupaciones naturales que surgen con el hombre y que lo han acompañado a lo largo de la historia en su cotidiano vivir y quehacer político, así lo vemos en los calpullis aztecas, durante la Conquista se constituyó en base política de la misma, más tarde, en la Independencia y Reforma se siguió sintiendo su presencia aún, en el régimen de Porfirio Díaz perduró, aunque desvirtuado, por las nefastas actuaciones de los Jefes Políticos. Así pasamos al Constituyente de 1917, en donde motivó apasionados debates al buscarse el establecimiento de su autonomía económica que traería aparejada la autonomía municipal en sus demás aspectos (políticos, culturales, jurídicos, etc.)

Desgraciadamente, el artículo 115 de la Constitución Política de 1917, no resultó suficientemente claro y la citada autonomía del Municipio quedó como un deseo malogrado, a pesar de que la institución municipal posee, como comunidad social que es, territorio y aptitud política, jurídica y administrativa para la realización de su función primordial: el gobierno directo de la comunidad primaria.

Afortunadamente y, después de 66 años de centralismo, se dió la voluntad presidencial de hacer realidad el pensamiento de algunos progresistas de 1917 en cuanto a la autonomía económica del Municipio se refiere, creando para tal efecto el esquema normativo adecuado, con tal circunstancia se espera que esta institución pueda atender directamente los servicios públicos que le son propios, además, de que se verá ampliada la democracia en la célula política y primera escuela de la ciudadanía, que es: el Municipio.

En el presente trabajo buscamos hacer un bosquejo de lo que fué el Municipio en el desarrollo histórico de nuestro país. Enseguida pasamos al examen de las relaciones jurídicas, económicas, políticas y culturales que este nivel de gobierno tiene con los otros dos: entidad federativa y federación, a la luz del nuevo artículo 115 de nuestra Carta Magna y de la Constitución Política y Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, en forma principal.

Elegimos el Estado de Querétaro como caso de estudio porque consideramos que se ha convertido metafóricamente en la cuna del municipalismo, en virtud de que ahí fué donde después de siglos de olvido se habló, por primera vez en la historia de México, - en 1917, de: "Municipio Libre" y, se consagró tal frase a nivel constitucional. Del mismo modo, recientemente, el 5 de febrero de 1983, se dan los medios jurídicos adecuados al logro de la autonomía municipal, manifestándose, además, la voluntad política para tal fin.

Estamos conscientes de lo perfectible que resulta el presente - pero la ansiedad que acosa a todo pasante por la obtención del grado profesional creemos que de algún modo lo justifique.

CAPITULO PRIMERO

MARCO HISTORICO DEL MUNICIPIO

El hombre como ser eminentemente social que es y, ante la imposibilidad de dominar a la naturaleza por sí mismo, buscó -- desde su origen, el asociarse con seres semejantes a él que - le ayudasen a su sobrevivencia.

La primer agrupación natural que formó el hombre fue la familia, que desde su origen resultó insuficiente para dar satisfacción plena a las necesidades humanas. De este modo, el -- hombre realiza otro tipo de asociaciones como el clan, tribu, etc., hasta llegar al Municipio que "nace como una forma natural, inconsciente, de unión entre los seres humanos que se -- aglutinan, como un medio de protección y subsistencia, así como para llevar a cabo en forma colectiva los fines que le son necesarios..."¹ De este modo, esta institución asume la responsabilidad de "...dar a sus miembros salud, comodidad y seguridad; tiene que fomentar sus posibilidades económicas y organizar, en suma, un ámbito local en que las familias puedan resolver los problemas... que desbordan el recinto del hogar..."²

Cabe aclarar que si bien el conjunto de seres humanos que conforman el Municipio tienen fines propios como grupo, es decir, buscan la satisfacción de necesidades comunes como el comer, vestir, etc., no tiene los mismos fines como familias o individuos integrantes de aquél, en vista de que no todos los -- miembros del Municipio aspiran a regir los destinos del mismo, en otras palabras habrá individuos que busquen ser agricultores, artesanos, guerreros, gufas, etc.

Resumiendo, sobre el origen del Municipio podemos decir que - en cuanto al surgimiento del mismo, existe "...un régimen pre municipal, cuando nos ocupamos del origen de la familia y de los grupos naturales fincados en el parentesco... (y un) municipio primitivo (con el) ... paso de la vida nómada a la sedentaria, -

1) Virgilio Muñoz-Mario Ruiz Massieu, "Elementos jurídico -- históricos del Municipio en México", UNAM, México, 1979, 1a. ed., p. 17.

2) Efraín González Luna, "El Municipio Mexicano y otros ensayos", Ed. Jus, México, 1974, 1a. ed., p. 30.

en las agrupaciones gentilicias..."³. Ahora bien, este Municipio natural sufre una mutación al institucionalizar políticamente su régimen social, que lo hace convertirse en Municipio político. Es decir, en otras palabras "... basta con que existan los lazos de vecindad para que aparezca el Municipio como asociación, antecedendo al Municipio político que aparece una vez que instaura sus propias instituciones..."⁴

El surgimiento de estas instituciones da origen a la aparición de un gobierno que se encargue de la administración del Municipio: el Ayuntamiento (cuerpo colegiado, con personalidad jurídica, encargado de la administración del Municipio) que junto con la escuela y el mercado constituyen los centros directrices de la vida organizada.

"El mercado es la expresión popular de la vida económica, la escuela es el nervio de la vida cultural y el Ayuntamiento es la manifestación de la vida pública que reúne en comunidad de intereses, a las fuerzas económicas, cultural y cívica para integrar la municipalidad, de esta manera el Municipio se constituye, como asociación de vecindad, en el recinto de la existencia familiar del ciudadano..."⁵

Hemos visto hasta aquí el surgimiento teórico del Municipio, ahora nos ocuparemos de concretizar en la historia su aparición y, siguiendo los fines del presente trabajo, tomaremos como punto de arranque MEXICO, aunque como decíamos al principio de este capítulo el Municipio se remonta, en origen al del hombre mismo.

3) Moisés Ochoa Campos, "La Reforma Municipal", Ed. Porrúa, S.A., México, 1979, 3a. ed., p. 22

4) *Ibid*, p. 23

5) Moisés Ochoa Campos, "El Municipio, su evolución institucional", Banobras, México, 1981, 1a. ed. p. 10.

a) La Villa Rica de la Vera Cruz

Antes de la llegada de los españoles a nuestro país, existían ya aquí Municipios, originados por la sedentarización de tribus llegadas del norte a nuestro territorio. De estas tribus las más destacadas fueron las que integraron el Imperio Azteca, que según Gonzalo Aguirre Beltrán, no debe llamarse imperio por no ser más que una confederación de tribus, "...de tres tribus cuyos tecuhtlis no eran monarcas sino, simplemente, jefes militares electos por un consejo de jefes"⁶.

De los aztecas podemos decir que el centro de su vida fue "... su Ciudad-Estado: México-Tenochtitlán, que fundada en 1325, se erigió sobre el islote en el que se encontró el águila sobre el nopal; símbolo que posteriormente se adoptara para nuestra nación; que la vincula muy estrechamente con este pasado que no pocas veces ha tratado de ser ignorado y que representa el verdadero cimiento del México de hoy..."⁷

La institución del Municipio primitivo se tradujo en el Calpulli "... que constituyó, sociológicamente, el foco de convivencia; administrativamente, la célula de organización y económicamente la base de la propiedad, del trabajo y en general, de la producción"⁸. Consistió en la conexión entre el grupo consanguíneo y el territorio ocupado, es decir, era un tipo de clan, cuyas bases descansaban en las relaciones de la familia con la tierra, en cuanto a la explotación de la misma. Al ser familias con antepasados comunes, diferentes, las que constituían cada Calpulli, hacían que los mismos tuvieran entre sí un dios particular, insignias particulares, gobiernos particulares, etc.

En pocas palabras, "el calpulli era un clan, elevado por obra

6) Citado por Moisés Ochoa Campos, "La Reforma Municipal", p.31

7) Jorge Sayeg Helú, "El Constitucionalismo Social Mexicano", Tomo I, Ed. Cultura y Ciencia Política, A.C., México, 1972, p.60

8) Moisés Ochoa Campos, ob.cit., p.32.

de la vida sedentaria a la categoría de Municipio rural primitivo..."⁹

Cristóbal Colón descubre América el 12 de octubre de 1492, dando la pauta para la llegada a nuestro país de diversos emigrados españoles que, siendo prófugos de la justicia, algunos, y otros aventureros, llegaron acá con el único fin de ultrajar nuestras riquezas, aunque los hubo también nobles misioneros que realizaron heroicas labores en nuestro país y, con los nuestros.

Ahora bien, "... el descubrimiento de México se llevó a cabo -- desde la isla de Cuba, gobernada en ese entonces por Diego de Velázquez. La primera expedición estuvo a cargo de Francisco Hernández de Córdoba, quien tocó tierras mexicanas el 10 de marzo de 1517. Posteriormente Juan de Grijalva en 1518 llegó a las Costas de Cozumel..."¹⁰ Pero, antes de continuar debemos dejar claro que, "...los conquistadores debieron actuar muchas veces por cuenta propia, pero siempre en representación del rey de España que, por la bula "Inter Caetera" del Papa Alejandro VI (31-V-1493), tenía reconocido el derecho de señorío sobre las islas y tierra firme de las Indias Occidentales que fueran descubiertas..."¹¹ Hecha la aclaración, el mando de la tercera expedición se encomendó a Hernán Cortés y estaba "...destinada a explorar las tierras que estaban al occidente, el Convenio bilateral que suscribieron (Diego de Velázquez y Hernán Cortés) y que fue legalizado y refrendado por los frailes gobernadores de la isla La Española (hoy República Dominicana): invocó como primer poderante al rey de España.

"Ya en su recorrido por la isla de Cuba ultimando los detalles de la expedición, Cortés se había visto precisado a eludir a --

9) Moisés Ochoa Campos, "El Municipio, su evolución institucional", p. 109.

10) Virgilio Muñoz y Mario Ruiz Massieu, ob.cit., p.31.

11) Moisés Ochoa Campos, "La Reforma Municipal", p.34.

los enviados de Velázquez, que arrepentido del trato hecho, -- pretendía quitarle el mando y aprehenderlo. Fue en estas circunstancias nada propicias, que el 16 de febrero de 1519, Cortés alzó velas en la punta de San Antón y se lanzó a la aventura.

"Después de una serie de incidentes en la costa sureste, ... las naves entraron en la bahía de Veracruz, hábilmente conducidas por Antón de Alaminos.

"Mientras tanto, el Gobernador Velázquez organizaba una cuarta expedición al mando de Pánfilo de Narváez con instrucciones de destituir a Cortés por la fuerza.

"... (el) 22 de abril de 1519, pudo fundarse la ciudad en el sitio que ocupaba el campamento. Para esto, se levantaron algunas enramadas simulando casas, se marcó la plaza pública erigiéndose en ella una picota y se instaló una horca en los alrededores.

"a la nueva población se le puso por nombre la Villa Rica de la Vera Cruz, por haber desembarcado en Viernes Santo de la -- Cruz...

"Una vez instalado el Ayuntamiento, éste llamó a Cortés y después de examinar sus poderes que le había conferido Velázquez, declaró que habían cesado, dándole en representación del rey -- la nueva designación de Capitán del Ejército y Justicia Mayor"¹².

Vemos como Hernán Cortés para poder legitimar sus actos, buscó el respaldo legal del Ayuntamiento fundado por él mismo, en -- vista de que ésta era la única forma de poder continuar sus --

12) Ibid., pp. 95-97.

conquistas por el país, ya que Diego de Velázquez lo había desconocido y lo perseguía.

De aquí Cortés, ya con nuevos poderes avanza su conquista hacia la gran Tenochtitlán, la cual, "tras largo sitio de 75 días cayó en poder del conquistador el 13 de agosto de 1521. - Entonces Cortés fundó el primer ayuntamiento metropolitano, en Coyoacán..."¹³

Desgraciadamente, los libros de cabildo de este segundo ayuntamiento continental se extraviaron por lo que no existe un dato exacto, pero la mayoría de los historiadores consultados, coinciden de que fue a partir del 8 de marzo de 1524 en que se dió principio a la Ciudad de México.

Cabe hacer la reflexión de que "...el Municipio se dió a través de la conquista como institución política en la que se creó primero el instrumento jurídico-político, que fue el Ayuntamiento, y posteriormente se tendió a establecer los lazos de vecindad necesarios..."¹⁴ Y esto se dió como una costumbre necesaria porque podemos afirmar, sin temor al error que: "toda obra de la colonización de América, se hizo a través de la institución municipal"¹⁵.

Decíamos al principio de este inciso, que cuando los conquistadores llegaron a nuestro país ya existían en él Municipios definidos pero dispersos en cuanto a su interconexión, porque véase por ejemplo, la Gran Tenochtitlán, que era la confederación de tribus más fuerte entre los primitivos, no exigía cuando sometía a algún otro pueblo la adopción, por éste de sus instituciones, sino simplemente el pago de un tributo, esto, -

13) Moisés Ochoa Campos, "El Municipio, su evolución institucional", p. 139.

14) Virgilio Muñoz y Mario Ruiz Massieu, ob.cit., p.33.

15) Moises Ochoa Campos, ob.cit., p. 134.

aunado a que se tenían sometidos a los pueblos basados, no en un régimen jurídico, sino en el terror y en la violencia física; sólo reflexionando lo anterior nos podemos explicar el porqué se pudo penetrar con cierta facilidad una institución municipal que en esos días no pasaba por su mejor momento en vista de que Alfonso XI había propiciado el establecimiento de una política centralizadora que daba al traste con la democracia municipal que se vivía antes. Así fue en América donde se vio florecida esta institución aunque desgraciadamente, como veremos, llegó a sufrir la misma suerte que la española.

b) La Colonia

Una vez realizada la Conquista, vino una etapa de tranquilidad, entonces dió principio la etapa denominada de la Colonia, en la que la organización municipal jugó papel importante.

El Calpulli Azteca fue respetado en principio, siguiéndose el sistema comunal de propiedad, aunque desde luego se procuró la asimilación al Municipio castellano "derivado del romano visigótico, modificado hasta cierto punto, durante la dominación árabe y robustecido en la Reconquista con un amplio aliento de libertad".^{15 Bis} Sin perjuicio de lo anterior se buscó proteger al indígena con el fin de terminar con el régimen de crueldad en que vivía. Lo anterior se vió favorecido con la introducción de la religión católica, que implicó la labor evangelizadora de múltiples frailes (Fray Juan de Zumárraga, Bartolomé de las Casas, etc.) además la domesticación de animales hizo innecesaria la antropofagia. Asimismo, surgió la figura de la Encomienda por la cual un poblado indígena, con tierras de su propiedad, explotadas en comunión, pagaba un tributo al encomendero, mismo que éste transmitía al rey, esto a cambio de la protección (del encomendero) en contra de los caciques, en todo caso este tributo, que consistía en dar algo de los productos que se obtenían de la explotación comunal de la tierra, se veía incrementado por la obligación (del indígena) de prestar un servicio personal (al encomendero), esto último nunca se pretendió, jurídicamente hablando (Leyes de Indias), que significase "esclavitud", aunque la historia nos enseña que fue uno de los caminos, tal vez el principal, para llegar a ella.

Ahora bien, una vez lograda la asimilación del calpulli al Municipio español, tenemos que:

"Al frente de cada Municipio, había un Cabildo o Ayuntamiento...

15 bis) Presidencia de la República - Coordinación General de Estudios Administrativos, "Manual de Administración Municipal", México, 1981, p. 9.

presidido por un Corregidor y constaba de dos Alcaldes ordinarios y un número variable de regidores...¹⁶ también se contaba con funcionarios menores como el alférez, el procurador general, los diputados, etc.

Conviene dejar asentado que la Nueva España contó con tres categorías de altos funcionarios "...el Virrey... cuya potestad abarcaba el conjunto de Reinos y Provincias que integraban la Nueva España, el Gobernador al frente de las Provincias (Conjunto de Alcaldías Mayores), el Alcalde Mayor que gobernaba el conjunto de Municipios..."¹⁷ Dichos funcionarios eran nombrados desde España (Consejo de Indias) y, por lo mismo los cargos recaían en españoles, que desconociendo las costumbres y problemas de los lugares que se les señalaban para gobernar no se encontraban así aptos para desempeñar con éxito el mandato.

Sólo se permitió que los ayuntamientos fueran presididos por gentes lugareñas, de este modo los Municipios llegaron a tener, en esta época, gran participación política porque entre estas personas se encontraban los criollos que representaron la fuerza, y en ellos se fué gestando paso a paso la idea de Independencia, es decir, en ningún momento aceptaron que la titularidad del poder solo fuera de los peninsulares y, de este modo finalmente, lograron la realización "intelectual" de esta Independencia y, sino recuérdese que el Lic. Francisco Javier Primo de Verdad, síndico del ayuntamiento de la Ciudad de México, fue el primero, en 1808, que se atrevió a pronunciar un discurso público en pro de la emancipación de España.

Por otro lado, a pesar de la actividad evangelizadora practicada en esta época podemos afirmar que los juristas y legisladores coloniales "...dejan ver su idea del Derecho Municipal como un derecho "secular" -no canónico o clerical, sino del Esta

16) Moisés Ochoa Campos, "El Municipio, su evolución institucional", p. 136.

17) Jorge Sayeg Helú, ob.cit., p.86.

do - especial de los Municipios o cabildos..."¹⁸

A propósito de cabildo, "Ayuntamiento de personas señaladas para gobernar... administrar justicia y ordenar lo conducente al pro común..."¹⁹, tenían en aquellos siglos de la Colonia, las siguientes funciones principales:

1. El cuidado de las obras públicas.
2. La de vigilar las pesas y medidas, la policía y el orden de mercados y abastos.
3. La formación de sus ordenanzas, que habían de ser mandadas al virrey para su aprobación en el término de 2 años, pero rigiendo inmediatamente en forma provisional (se ocuparon, dichas ordenanzas, de la reglamentación común y ordinaria de toda la vida municipal, abarcando todos sus aspectos).
4. Repartir, a su parecer, las tierras, aguas, abrevaderos y -- pastos de acuerdo con la cédula real de 4 de abril de 1532, expedida por Carlos V ²⁰.

Independientemente de las funciones enunciadas, existieron "... las funciones primerísimas de los Cabildos Coloniales: formar las zos de vecindad y planificar"²¹, aunque consideramos que dichas funciones tuvieron más relevancia al principio que al final de la época colonial, sino recuérdese la fundación del Ayuntamiento de la Villa Rica de la Vera Cruz y del Ayuntamiento de Coyoacán, en donde primero se estableció la autoridad municipal simulando la localidad domiciliaria, que se dejó para después.

El ayuntamiento en la Nueva España pasó por varias etapas, en --

18) Moisés Ochoa Campos, "La Reforma Municipal", p.137.

19) Ibid., p. 141.

20) Cfr. Ibid., p. 143 y 169.

21) Ibid., p. 101.

cuanto a su forma de elección, "... en su creación fue semejante al español, cargos municipales por elección popular... Con posterioridad los cargos concejiles fueron subastados públicamente haciéndose en forma perpetua y renunciable, cayendo los mismos en manos de familias por generaciones. También se otorgaron por concesiones de la Corona a vecinos distinguidos o como premio a servicios prestados..."²², estos sistemas a pesar de todo representaban posibilidades de éxito porque, en todas las etapas enunciadas, entre otros tantos requisitos que se exigían a los aspirantes, se les pedía ser vecinos del lugar, tener casa propia, etc. lo cual garantizaba que éstos personajes se encontrasen inmiscuidos de los problemas de la municipalidad.

En 1786, a raíz de que Carlos III influenciado por las formas francesas, envió a José de Galvez como Visitador General a la Nueva España y, éste propuso la centralización de la administración de los Municipios"... se expidió la Ordenanza de Intendentes, que estableció las Intendencias en la Nueva España. Los intendentes reemplazaron a los Gobernadores, Corregidores y Alcaldes Mayores; presidían los Cabildos, aprobaban las ordenanzas redactadas por los Ayuntamientos y éstos fueron reducidos a juntas municipales... El Intendente controlaba además las funciones judiciales..."²³ Así fue como se dió por primera vez la reducción total de la libertad política municipal; en cuanto a la autonomía económica, los cabildos coloniales fueron autosuficientes y, para tal fin contaron con dos tipos de bienes, los comunes (para el disfrute de los vecinos) y, los propios (de donde el ayuntamiento sacaba productos para los gastos del Municipio). Ejemplo de los primeros plazas, jardines, fuentes, carreteras, etc. y, los segundos "... en cambio, eran tierras que en calidad de inalienables se señalaban a los Ayuntamientos para que aplicaran la renta o los productos de ellas a los gastos

22) Virgilio Muñoz y Mario Ruiz Massieu, ob.cit., pp. 34 y 35.

23) Moisés Ochoa Campos, "El Municipio, su evolución institucional", p. 156.

municipales..."²⁴ La Hacienda Municipal, también se auxilió en sus compromisos económicos de los arbitrios que, "... sólo podían decretarse con especial autorización del rey... (y consistían en):

1. Sisas (impuesto excepcional destinado a determinada obra o servicio).
2. Derramas.
3. Contribuciones.
4. Concesiones"²⁵

Por otro lado, el Municipio colonial vió nacer dos instituciones similares en su aspecto externo pero diferentes en su origen y finalidad, que fueron:

a) los pósitos y; b) las alhóndigas.

a) Los Pósitos.-Se dieron como una medida de prevención social. "El pósito, estaba constituido por un fondo, destinado a comprar trigo, maíz, cebada u otros granos, durante la época del año en que eran más abundantes, vendiéndose en tiempo en que pudieran obtenerse mayores beneficios para el fondo, o en caso de necesidad pública, cuando fuere más conveniente para socorrerla"²⁶

b) Las Alhóndigas.- Su origen fue la decisión del Virrey Martín Enríquez de evitar más abusos de los comerciantes, con tal fin estableció la alhóndiga, que representó un control de precios, en granos y harina, principalmente. La medida consistió en establecer un lugar fuera del alcance de los intermediarios, a donde los agricultores llevaron sus granos para ser expuestos directamente a quienes los requerían para su alimentación cotidiana, --

24) Moisés Ochoa Campos, "La Reforma Municipal", p. 159.

25) Ibid., p.161.

26) Ibid., p.163.

"sólo los vecinos podían comprar en las alhóndigas..."²⁷

Hemos tratado de hacer un relato sucinto de la organización de nuestras municipalidades, durante la época colonial, misma que perduró con breves modificaciones de forma más que de fondo, -- hasta la proclamación de nuestra independencia.

27) cfr. Ibid., pp. 164-166.

Como señalamos en su oportunidad, el Municipio realizó un papel señalado en los movimientos precursores a la Independencia de España, cosa que se vió favorecida por el influjo de los criollos en los ayuntamientos. Los criollos durante los tres siglos de dominación española suspiraron por el poder de la Nueva España, sin obtenerlo.

En tal sentido, el primer atisbo de importancia se dió la tarde del 19 de julio de 1808 en el ayuntamiento de la Ciudad de México, en donde el síndico del mismo, Lic. Francisco Primo de Verdad y Ramos, pronunció un discurso en que hablaba de los "respetabilísimos derechos de la nación (y de que) ninguno puede nombrarle soberano sin su consentimiento"²⁸; esto le costó que lo aprehendieran y encarcelaran para ser privado, finalmente de la vida el 4 de octubre, a manos, se cree, de un grupo de españoles encabezados por un tal Gabriel Yermo. En esta etapa el Corregidor de Querétaro, Lic. Miguel Domínguez envió dos documentos de apoyo al Virrey Iturrigaray, pues éste había respaldado ampliamente la actuación del Lic. Primo de Verdad, misma que dió pauta a la llamada etapa de conspiraciones que culminó con la Conjunción de 1810, en donde jugó papel importante la esposa del referido corregidor, Doña Josefa Ortiz de Domínguez, conocida en la historia como la "Corregidora de Querétaro".

Podemos afirmar que la independencia de España resultó ser una paradoja, porque nos independizamos de España por lealtad al rey español Fernando VII, pues éste tuvo que abdicar, pasando a ser virtualmente preso de Napoleón, que había invadido España. Los ayuntamientos de la Nueva España se negaron, desde entonces, a acatar las disposiciones procedentes de la Península, pues, acertadamente suponían que las mismas emanaban del emperador francés. A partir de entonces: "Dos bandos se formaron: uno de ellos, el de los españoles peninsulares, deseosos de conservar sus privilegios, maniobró para mantener la dominación. El de los criollos, trató de que la Nueva España asumiese su so--

28) *Ibid.*, p. 213

beranía al través de sus órganos representativos..."²⁹ Por cierto, fue en esta etapa cuando nació el concepto de soberanía nacional: "Arrancó de la soberanía popular con el licenciado Primo de Verdad, se hizo liberal con Hidalgo y adquirió su avanzado carácter social con la genial clarividencia de José Marfa Morelos."³⁰

Queremos hacer incapié en que fue el ayuntamiento la tribuna del movimiento precursor de Independencia, pues como ya habíamos hecho notar, fue el único reducto reservado para los criollos en la Nueva España, y no obstante esto, resultó un arma empleada hábilmente que, tuvo gran significación política, al hacerse intérprete de los anhelos generales de los propios criollos y los naturales.

Decíamos que la independencia de España se proclamó por fidelidad al propio rey, así Miguel Hidalgo y Costilla al arengar a las "chusmas" aquel 16 de septiembre de 1810 lo hizo bajo el grito de "Viva Fernando VII".

Además, creemos acertada la reflexión de Julio D'Acosta y Esquivel que dice que: "Algo debió tener aquel sistema (el colonial) cuando para destruirlo hubo que engañar a las masas haciéndolas creer que la insurrección con que se iba a destruirlo tenía por objeto sostenerlo, cuando a pesar de la distancia y de las condiciones precarias de la península la insurrección fue sofocada y fue necesario el abuso de confianza, la perfidia y el cuartelazo para dar al fin, triunfo al movimiento; que aún entonces en el Plan de Iguala y en los tratados de Córdoba se proclamó la Monarquía bajo el rey español..."³¹

Vamos ahora a referirnos a la llamada Constitución Política de la Monarquía Española, de la que sabemos que: A raíz de la in

29) Ibid., p. 215.

30) Ibid., p. 211.

31) Julio D'Acosta y Esquivel O., "El Fuero del Municipio. Breves Consideraciones sobre el artículo 115 Constitucional", Ed. Jus, México, 1948, 1a. ed., p. 108.

vasión napoleónica en España, surgió un movimiento renovador -- que originó la instalación de las Cortes Generales Extraordinarias, de donde se promulgó el 19 de marzo de 1812. Esta -- Constitución Gaditana conocida comúnmente como de Cádiz fue jurada en la Nueva España el 30 de septiembre del mismo año y -- constituyó el primer antecedente histórico principal de nuestro actual precepto constitucional. A los tres meses de establecida la Constitución fue suspendida por el Virrey Venegas y reestablecida por Félix María Calleja el año siguiente. Fernando VII, el 4 de mayo de 1814 por medio de un decreto, la abrogó, -- este acto tuvo efectos en la Nueva España en el mes de agosto -- al hacer Calleja la publicación oficial, restableciéndose el ré gimen colonial tradicional. En marzo de 1820, Fernando VII para someter la insurrección de Riego hubo de reestablecer la vigencia de la Constitución de Cádiz, reflejándose esto en la Nueva España al mes siguiente, por lo que los criollos se apresuraron a la consumación de la Independencia.

La Constitución de Cádiz tuvo el mérito de hacer resurgir la de mocracia dentro de la institución municipal. A continuación ci tamos los artículos de más relevancia normativa actual:

"Artículo 309.- Para el Gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos, compuestos del alcalde (s), los regidores y el procurador síndico y presididos -- por el Jefe político, donde lo hubiere, y en su defecto por el alcalde o el primer nombrado entre éstos, -- si hubiere dos".

"Artículo 310.- Se pondrán ayuntamientos en los pue-- blos que no los tengan y en que convenga los haya, no pudiendo dejar de haberlos en los que por si o con su comarca lleguen a mil almas,..."

"Artículo 311.- Las leyes determinarán el número de -- individuos de cada clase de que han de componerse los ayuntamientos de los pueblos con respecto a su vecindario.

"Artículo 312.- Los alcaldes, regidores y procuradores síndicos se nombrarán por elección en los pueblos,..."³²

Además de lo anterior, la Constitución de Cádiz determinaba que, las elecciones de que nos habla el artículo 312 se realizarían en el mes de diciembre de todos los años, por medio de electores previamente electos por el vecindario del pueblo que se tratase (artículos 313 y 314).³³

Como vemos, la Constitución citada normó una serie de impulsos a la vida municipal, sin embargo sentó precedentes muy negativos, al introducir en México el nefasto sistema de los jefes políticos, que perduró por todo el siglo XIX y, que al presidir el gobierno de los Municipios dio fin, poco a poco, con la autonomía y libertad municipales, creando, además, la dependencia económica de los Municipios hacia las provincias, esta situación se hizo aún más manifiesta, como en su momento veremos, "bajo la prolongada dictadura del General Porfirio Díaz y en la que prácticamente se llegó a su desaparición, por el férreo centralismo que se ejerció sobre éste a través de los partidos, distritos y prefecturas."^{33 bis}.

Hubo otro instrumento jurídico que, a pesar de no haber tenido vigencia efectiva, ha pasado a la historia por sintetizar los principios de independencia; no obstante esto, en tal documento se conservaron las cosas como estaban en lo referente al régimen municipal. El documento a que nos referimos es: El Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, conocido comúnmente como Constitución de Apatzingán, por haber

32) L Legislatura de la Cámara de Diputados, "Los derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones", - Tomo VIII, Ed. Manuel Porrúa, México, 1978, 1a.ed., p. 296.

33) cfr. Ibid., p. 296.

33 bis) Manuel Suárez Muñoz, "El Municipio: Factor de Desarrollo", Ponencia presentada en el II Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., 1980.

sido expedida en tal lugar en octubre de 1814.

Más adelante al hacerse inminente la independencia, Iturbide publicó en 1821, el Plan de Iguala en el que se proclamaba la absoluta independencia de España, se le adhirió Vicente Guerrero; en este Plan se reconoció la existencia de los ayuntamientos. Finalmente se consumó la Independencia derivada de los tratados de Córdoba, suscritos por Agustín de Iturbide y Juan O'Donojú, que había llegado de España para ser el último gobernante español.

El Plan de Iguala y los tratados de Córdoba ordenaban la integración de una "junta provisional gubernativa", misma que fue presidida por Agustín de Iturbide y compuesta por 38 miembros más. Los hombres continuaban divididos en partidos diferentes como antes de la Independencia, los ex-realistas, ahora "borbonistas" (conservadores), europeos y criollos de alta posición que pretendían que nos viniese a gobernar un príncipe europeo; estaban también los liberales, ex-insurgentes (criollos y mestizos) que buscaban una forma de gobierno republicano y, que veían más peligro en el gobierno iturbidista que en el de algún príncipe de la Casa Borbón. Estos fueron los partidos, que -- reiniciaron la lucha por el poder que unas veces fue de los liberales y otras tantas de los conservadores. "De México podría decirse que a fuerza de desatentadas novedades de uno y otro bando (léase realistas o insurgentes, liberales o conservadores, republicanos o imperialistas, etc.) ha pasado al país lo que al personaje de la fábula de La Fontaine, que tenía una mujer joven y otra ya vieja: la primera le quitaba los cabellos blancos para verlo siempre en la juventud; la otra le quitaba los cabellos negros para que no pareciese de menor edad que ella, y entre ambas lo dejaron calvo."³⁴

En febrero de 1822 fue inaugurado el Congreso previsto en el Plan de Iguala y los tratados de Córdoba y que tenía por finalidad la promulgación de una Constitución Política propia, ya que habiéndose logrado la independencia de España se pensó que "...la Constitución española es un Código peculiar de la nación de que nos hemos emancipado... (además de que)... la experiencia ha demostrado que sus disposiciones en general son inadaptables a nuestros intereses y costumbres y especialmente a nuestras circunstancias;..."³⁵ En tanto se lograba la promulgación de la referida constitución, el emperador tuvo a bien promulgar el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano (diciembre de 1822) en lugar de la citada constitución española, este reglamento contempló al ayuntamiento en los si---

34) Julio D' Acosta y Esquivel O., *ob.cit.*, p. 107.

35) Felipe Tena Ramírez, "Leyes Fundamentales de México; -- (1808-1982)", Ed. Porrúa, S.A., México, 1982, 11a. ed., p. 125.

güientes términos:

"Artículo 24.- Las elecciones de los ayuntamientos para el año de 1823, se harán con arreglo al decreto de la junta nacional instituyente de 13 del próximo pasado noviembre..

"Artículo 91.- Subsistirán también con sus actuales atribuciones, y serán elegidos como se dijo en el artículo 24, 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 competente número de sujetos idóneos para alternar en los oficios de ayuntamiento, y llevar debidamente los objetos de su institución."³⁶

Poco tiempo después, Iturbide expidió un decreto que disolvía el Congreso, dando como consecuencia un desconcento general, que -- aprovechó Antonio López de Santa Anna, enemigo de aquél, para redactar el llamado "Plan de Casa Mata", que vino a sintetizar los ideales de las mayorías, al: a) Afirmar la soberanía nacional; - b) pedir la reinstalación del Congreso y; c) Ordenar la eliminación de los diputados no liberales del mismo.

En el mismo, se prometía respetar por parte del ejército, la persona de Iturbide, pues, también se le habían unido a Santa Anna los generales Echávarri y Cortazar, quienes capitaneaban las tropas imperiales.

En estos momentos tuvo una participación destacada el ayuntamiento de Querétaro al expedir un Acta en defensa de la Soberanía de la Nación,³⁷ en la que resalta la obediencia y respeto de la -

36) Ibid., pp. 142 y 143.

37) Manuel Suárez Muñoz, "Desarrollo Constitucional del Estado de Querétaro", obra inédita.

provincia de Querétaro por las autoridades así como por los derechos de los hombres, buscando y luchando por el bien común como el suyo mismo. De este modo "protesta... que siempre le será amable la memoria del Héroe que pronunció en Iguala la libertad mexicana, y que con su valor, talento y pericia militar supo llevar al cabo la empresa...",³⁸ que recordaría indeleblemente las palabras de Iturbide al asumir el trono: "Quiero Mexicanos que si no hago la felicidad del Septentrión, si olvido algún día mis deberes, cese mi Imperio... ¡Gran Dios! no suceda que yo olvide jamás que el príncipe es para el pueblo, y no el pueblo para el príncipe,..."³⁹ Pero sucedió, no obstante lo anterior, que debido al influjo de algunos enemigos de la patria y del emperador y a la adulación de otros malos diputados, Iturbide, sin respetar la soberanía de la patria disolviera el Congreso. Lo anterior provocó, continuaba el Acta, la emancipación del Ejército, adoptando los principios del Plan de Casa Mata mismos que ya citamos. Querétaro, a pesar de lo anterior, continuaba sin dar alguna señal de descontento, acallando el sentir general, hasta que su diputación provincial recibió, por correo, un oficio de la de Puebla en el que le participaba su adhesión al referido Plan de Casa Mata, invitándolo a unirse al mismo, hubo intención primaria, por parte de la diputación queretana, de guardar silencio, no fue posible. El Pueblo manifestó su descontento en diversos pasquines que aparecieron fijados al día siguiente en las calles. El Comandante general de las armas dirigió un oficio al Jefe Político con el fin de que se dictasen providencias para conservar la paz. La secretaría de éste convocó a la diputación y al Ayuntamiento, mismos que consideraron conveniente que concurriesen también el citado comandante general, los señores curas, jefes militares y de oficinas de Hacienda Pública y algunos vecinos de los más destacados. Todos, después de que les fue leído el referido oficio poblano, el Plan de Casa Mata y los pasquines citados, llegaron a la decisión unánime de que "...el gobierno administrativo recaé por

38) Ibid.

39) Ibid.

ahora en la Exma. Diputación provincial, hasta el venturoso día en que reunido el Soberano Congreso Nacional determine lo que estime conveniente ,... (determinando, además que)... Los pueblos quedaron libres de la obediencia al Monarca, pues el mismo rompió los vínculos que le unían con la Nación."⁴⁰ Hasta aquí llegaba el acta del ayuntamiento de Querétaro dictada el 26 de febrero de 1823 y que por su gran contenido político consideramos de importancia citar ampliamente.

Todo lo anterior trajo por consecuencia que Iturbide reestableciera el Congreso (marzo, 1823), abdicando al mismo tiempo y prometiendo salir del territorio mexicano.

El Congreso empezó a trabajar desde ya, logrando presentar el 20 de noviembre de ese año el Acta Constitucional, antecedente de la Constitución, dándose aquélla como una forma de asegurar la implantación del sistema federal. "La discusión del Acta se efectuó del 3 de diciembre de 1823 al 31 de enero de 1824, fecha ésta última en que el proyecto fue aprobado casi sin variantes con el nombre de Acta Constitutiva de la Federación Mexicana."⁴¹ En esta acta no se contuvo ninguna disposición en materia municipal.

"El 10. de abril comenzó el Congreso a discutir el proyecto de Constitución Federativa de los Estados Unidos Mexicanos, que con modificaciones fue aprobado por la asamblea el 3 de octubre del mismo año de 1824 con el título de Constitución de los Estados-Unidos Mexicanos, firmada el día 4 y publicada al día siguiente por el Ejecutivo con el nombre de Constitución Federal de los Estados-Unidos Mexicanos."⁴²

De esta Constitución podemos decir que, en sus 171 artículos, se dedicó a organizar el gobierno del nuevo Estado, determinan-

40) Ibid.

41) Felipe Tena Ramírez, ob.cit., p. 153.

42) Ibidem.

do, en esencia, la forma de gobierno y la división de poderes. En lo referente a la institución municipal, no sólo no lo reglamenta sino que ni siquiera la menciona, el artículo, que pudiéramos decir que, más se acerca a tratar de referirla es el 161- que dice:

"Cada uno de los Estados tiene obligación:

"1.- De organizar su gobierno y administración interior, sin oponerse a esta Constitución ni a la Acta Constitutiva."⁴³ De lo anterior podemos inducir que la organización municipal en cada uno de los estados mexicanos, en 1824 y años subsecuentes, resultó diferente.

"Por otra parte, la Constitución de 1824 implantó en México un sistema federal, del cual unos autores opinan que se dió por un afán de imitar la forma de gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica. Otros, afirman, entre ellos el Lic. Sayeg Helú, que el origen se remonta a "...la organización político-social del México antiguo: la triple alianza (Azteca-acalhúa-tepaneca) en torno de la cual se agrupaban numerosos señoríos, que venían a constituir verdaderas provincias federales..."⁴⁴

Esta idea la amplía el Profesor Cué Canovas, al ilustrarnos que, "cada calpulli-antecedente remoto del régimen municipal-tenía su propio gobierno y constituyó-por lo menos durante varios siglos-una organización autónoma con vida propia en su organización interna y sus tierras en beneficio común."⁴⁵

43) I Legislatura de la Cámara de Diputados, ob.cit., p. 299.

44) Ob. cit., p. 227.

45) Citado por Jorge Sayeg Helú, ob.cit., p. 227.

e) La Constitución de 1836

La Constitución de 1824 estuvo vigente hasta 1835. Como no podía ser revisada sino hasta 1830, según ella misma lo prescribía y, en tal fecha no se dió ningún intento de revisión ni modificación, permaneció inalterada hasta su abrogación.

Ya habíamos adelantado que, las tendencias políticas de la época se tradujeron en la formación de dos partidos políticos, los conservadores y los liberales.

Los liberales luchaban por la implantación de un gobierno republicano, democrático y federalista. Los conservadores se les oponían al manifestarse en contra de la federación y de los ayuntamientos electivos, propugnando por la instauración de un gobierno centralista y oligárquico, que finalmente desembocara en una monarquía.

"La primera batalla, de esta lucha que habría de seguir por varios lustros, la ganó el partido conservador al lograr, primero, la expedición de las Bases Constitucionales de la República Mexicana (23 de octubre de 1835) y, segundo, la promulgación de las llamadas Siete Leyes Constitucionales de la República Mexicana,..."⁴⁶

Se habla aquí de que la primera batalla fue ganada por los conservadores, pero la realidad es que en sentido estricto, fueron los liberales los que primero ganaron, con la promulgación de la Constitución de 1824, de corte federal. Lo que pasa, creemos, es que no se encontraban perfectamente diferenciados e identificados los citados bandos políticos, aún para 1824.

Volviendo a las Bases Constitucionales de la República Mexicana tenemos que éstas sólo abordan a la institución municipal para determinar que las facultades municipales quedaban conferidas a las juntas departamentales, del siguiente modo:

46) Felipe Tena Ramírez, ob.cit., p. 199.

"Artículo 10.- El Poder Ejecutivo de los Departamentos residirá en el gobernador, con sujeción - al Ejecutivo Supremo de la Nación. Las juntas - departamentales serán el consejo del gobernador, estarán encargadas de determinar o promover cuanto conduzca al bien y prosperidad de los Departamentos, y tendrán las facultades económico-municipales, electorales y legislativas que explicará la ley particular de su organización;..."⁴⁷

Más adelante, "...el 15 de diciembre de 1835, aparecía ..., la primera de las Siete Leyes que integraron el nuevo régimen constitucionalista.

"Las seis leyes restantes, ... se publicaron juntas ya un año -- después; (ostentando) ... como fecha de su promulgación el 29 de diciembre de 1836. De ellas, la Sexta Ley es la que se encarga de precisar la forma de gobierno centralista:

"La República se dividirá en departamentos los departamentos en distritos y éstos en partidos (artículo 10.)

"El gobierno interior de los departamentos estará a cargo de -- los gobiernos y con sujeción al gobierno central (artículo --- 4o.)"⁴⁸

Los artículos de esa Sexta Ley que específicamente abordan la - reglamentación de los ayuntamientos son los siguientes:

"Artículo 22.- Habrá ayuntamientos en las capitales de departamentos, en los lugares en que - había el año de 1808, en los puertos cuya pobla--

47) L Legislatura de la Cámara de Diputados, ob.cit., p. 300.

48) Jorge Sayeg Helú. ob.cit., pp. 287-288.

ción llegue a cuatro mil almas, y en los pueblos que tengan ocho mil. En los que no haya esa población, habrá jueces de paz...

"Artículo 23.- Los ayuntamientos se elegirán popularmente en los términos que arreglará una ley. El número de alcaldes, regidores y síndicos, se fijará por las juntas departamentales respectivas, de acuerdo con el gobernador, sin que puedan exceder; los primeros de seis; los segundos, de doce; y los últimos de dos.

"Artículo 25.- (Parte conducente).- Estará a cargo de los ayuntamientos... la recaudación e inversión de los propios y arbitrios."⁴⁹

De esta manera los ayuntamientos alcanzan por primera vez en la historia independiente de México rango constitucional.

En marzo de 1837 se expidió un Reglamento Provisional para el gobierno interior de los Departamentos que se ocupó sómeramente del sistema municipal:

"Disponga que, en cada Departamento, hubiese un Gobernador, nombrado por el Presidente de la República... Dicho gobernador ... (tenía)... entre... sus atribuciones,... la de nombrar a los -- Prefectos y confirmar los nombramientos de los subprefectos y -- de los jueces de paz. Calificaban las elecciones de los ayuntamientos y autorizaban las Ordenanzas Municipales."⁵⁰

De este modo los Prefectos encabezaban los distritos, los subprefectos los partidos y los ayuntamientos los Municipios, así éstos últimos quedaron directamente sujetos a los segundos, aunque también recibían órdenes de los primeros, así como de los gobernadores.

49) I Legislatura de la Cámara de Diputados, ob.cit., p. 301.

50) Moisés Ochoa Campos, "La Reforma Municipal", p. 238.

A los alcaldes de los ayuntamientos, "... correspondía velar por la ejecución y cumplimiento de los reglamentos de policía y de las leyes, decretos y disposiciones que les comunicaran los sub-prefectos y demás autoridades superiores... Además, presidían -- con voto las sesiones del Ayuntamiento".⁵¹

En 1840 se sintió la inquietud de reformar las Leyes Constitucionales de 1836, para junio de ese año, quedó listo el proyecto de reformas, mismo que contenía un título (el sexto denominado) "Del gobierno interior de los Estados", en el que existía una sección cuarta intitulada "De los ayuntamientos", misma que transcribimos a continuación en sus partes más significativas:

"SECCION CUARTA
DE LOS AYUNTAMIENTOS

"Artículo 146.- Habrá ayuntamientos en las Capitales de los Departamentos, en los puertos de mar y en las demás poblaciones numerosas que designen -- las Juntas Departamentales..

"Artículo 147.- Los ayuntamientos se compondrán solamente de regidores y síndicos, en el número que las mismas juntas departamentales señalen a cada uno, oyendo a los Prefectos y Sub-prefectos en su caso.

"Artículo 148.- Los regidores y síndicos serán nombrados popularmente y cada uno será el inmediato - ejecutor de las leyes municipales y acuerdos del Ayuntamiento, en el ramo a que lo destine la junta electoral respectiva.

"Artículo 150. Los Ayuntamientos se renovarán por

51) Ibid., p. 239.

tercios cada dos años,...

"Artículo 151.- En ningún caso se obligará a los individuos a ejercer el oficio de conciliadores, ni facultad alguna judicial."⁵²

Este proyecto de reformas no pasó de la fase legislativa de la iniciativa, pues el Congreso, que había sido reunido por disposición del llamado Plan Tacubaya, quedó disuelto.

En su lugar se instaló una Junta Nacional de Legisladores que, en junio de 1843 dió su fruto legislativo en las llamadas "Bases Orgánicas de la República Mexicana" las cuales en su artículo -- cuarto mencionaban al Municipio, del siguiente modo:

"Artículo 4o.- El Territorio de la República se dividirá en Departamentos y estos en Distritos, Partidos y Municipalidades... los Departamentos serán regidos por Gobernadores nombrados por el Presidente, los -- Distritos serán administrados por funcionarios centrales o sean los Prefectos; los Partidos, por los - Subprefectos y las Municipalidades, por sus respectivos ayuntamientos".⁵³

De éstas Bases Orgánicas se vierten opiniones como la siguiente y se dice que... "es un absurdo realizado, es el despotismo constitucional. En ella el Gobierno Central lo es todo; apenas los departamentos tienen atribuciones de administración municipal, - y todo el gobierno central está en manos del Ejecutivo..."⁵⁴

De aquí nos vamos hasta agosto de 1846, en que el general Mariano Salas le dá vigencia provisional a la Constitución de 1824, - misma que junto con el Acta Constitutiva de 31 de enero del pro-

52) Felipe Tena Ramirez, ob.cit., pp. 283 y 284

53) Moisés Ochoa Campos, ob.cit., p. 242.

54) Emilio Rabasa, citado por Jorge Sayeg Helú ob.cit., p. 321.

pio año, quedan ratificadas en su vigencia por virtud del consti
tuyente que, en diciembre de 1846, habfa quedado instalado.

f) La Constitución de 1857.

En 1853, Antonio López de Santa Anna, en virtud del llamado Plan del Hospicio, vuelve a ocupar el sillón presidencial, dándole de nuevo vigencia a las "Bases Orgánicas de la República Mexicana", que habían sido abrogadas en 1846.

Cabe recalcar que Santa Anna resultó ser contrario a la autonomía y democracia de los Ayuntamientos, pues pensaba de éstos que, "...eran órganos del Gobierno Central, encargados de la administración local, sin funciones políticas".⁵⁵

En 1855, se dá fin al ciclo castrense, con la caída definitiva de Santa Anna. De esta etapa, de nuestra vida independiente, se heredaron la definición de dos bandos políticos, de los que ya hemos hablado en otras ocasiones y, que son: los conservadores (de ideas centralistas) y los liberales (de ideas federalistas), en lo referente a nuestra materia, los primeros como ya hemos dicho antes también estaban contra los ayuntamientos electivos, a tal grado agudizada esta tendencia que, en 1853, con Santa Anna, se llegaron a prohibir, reservándose sólo los existentes en las capitales de los estados, prefecturas y distritos. Los liberales, por el contrario, sumaban sus fuerzas en vías del logro de un régimen descentralizado, formado por Estados libres y autónomos, en los que existieran ayuntamientos de elección popular.

La caída de Santa Anna se dió por efectos del Plan de Ayutla, -- surgido del sur del país en marzo de 1854. Este plan, aunque eminentemente político, pues solo pretendía el derrocamiento de Santa Anna, inmiscuyó consecuencias positivas en el campo municipal; primero, porque al desterrar del gobierno al multicitado Santa Anna, se evitó que éste suprimiera por completo a los ayuntamientos y, segundo, este plan ordenaba la constitución de la Nación bajo la forma de una república, representativa y popular --- (art. 5o.), con lo cual se provocó la reorganización de los ayuntamientos.

Le sucedió a Santa Anna, en la presidencia, aunque en forma pro-

55) Moisés Ochoa Campos, ob.cit., p. 248.

visional, Ignacio Comonfort, mismo que en mayo de 1856 expidió un Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana en que se fijaban las bases del gobierno en tanto se promulgaba la Constitución; citamos a continuación, las partes, en que se toca al ayuntamiento:

Disponía el artículo 117, que eran atribuciones de los gobernadores:

"XII.-... , establecer corporaciones y funcionarios municipales,...

"XVI.- Aprobar los planes de arbitrios municipales y -- los presupuestos de los gastos de las municipalidades.

"XXV.- Cuidar la buena administración e inversión de -- los fondos de los ayuntamientos y de los propios y arbitrios de los pueblos, dictando al efecto todas las -- disposiciones y medidas convenientes, y dando cuenta -- de ellas al Supremo Gobierno"⁵⁶

El Congreso Constituyente fue convocado por Don Juan Alvarez en octubre de 1855; determinando que había de reunirse en Dolores, Hidalgo para el 14 de febrero del año siguiente, Comonfort, vía Decreto, cambió el lugar de reunión a la Ciudad de México, así, el Congreso fue instalado el 17 de febrero de 1856, abriendo sus sesiones solemnemente al día siguiente.

"El 5 de febrero de 1857 fue jurada la Constitución, primero por el Congreso integrado en esos momentos por más de 90 representantes, después por el Presidente Comonfort. El 17 del mismo mes -- la Asamblea Constituyente clausuró sus sesiones y el 11 de marzo se promulgó la Constitución."⁵⁷

Esta Constitución encierra los siguientes méritos:

56) L Legislatura de la Cámara de Diputados, ob.cit. p. 306.

57) Felipe Tena Ramírez, ob.cit., p. 605.

- 1.- Es el cuerpo legislativo constitucional más elaborado y completo que hasta entonces habfa intentado armar México;
- 2.- Logró conjuntar los pareceres de los liberales (puros y moderados), aunque no fue así entratándose de los conservadores;
- 3.- Es el fruto de debates, que parecieron, en su momento, interminables y,
- 4.- En su elaboración participaron los hombres más ilustrados, -- más inteligentes y patriotas de la época.⁵⁸

No obstante lo anterior, esta Constitución, que habfa de empezar su vigencia el 16 de septiembre de 1857, según ella misma lo -- prescribfa, olvidó reglamentar el régimen municipal y; sólo precisó la organización política del país, en los siguientes términos:

~~"Artículo 109.- Los Estados adoptaron para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular"~~⁵⁹

Y, a pesar de que esta Constitución fue reformada varias veces, -- en ninguna ocasión lo hizo para ocuparse del ayuntamiento*. Entre las reformas más importantes que se le hicieron, están:

- 1) Bajo la presidencia de Lerdo de Tejada, hubo dos series: La primera, efectuada a través de la Ley de Adiciones y Reformas de 25 de septiembre de 1873, en que se incorporaron al cuerpo constitucional las famosas Leyes de Reforma que se habfan dado como consecuencia triunfalista de los liberales sobre los conservadores, en la llamada Guerra de Tres Años, iniciada al tomar la presidencia -

58) cfr. Daniel Cosío Villegas, "La Constitución de 1857 y sus críticos", Ed. Sep. Setentas-Diana, México, 1980, la. ed. pp. 8 y 9.

59) Felipe Tena Ramírez, ob.cit., p. 625.

* Aclaramos que la reforma promovida por Venustiano Carranza -- en 1914, no se considera tal, por no darse los requisitos legislativos correspondientes.

Félix Zuloaga, el 11 de enero de 1858, desconociendo a Ignacio Comonfort y, concluida tres años después con la entrada triunfal a la capital del Presidente Don Benito Juárez. Entre las más trascendentales Leyes de Reforma, figuran: "Ley de Nacionalización de Bienes -- Eclesiásticos", de 12 de julio de 1859; "Ley del Matrimonio Civil", de 23 de julio del mismo año; "Ley sobre Libertad de Cultos", de 4 de diciembre de 1860, etc... La otra serie de reformas estuvo contenida en la Ley de 13 de noviembre de 1874, de menor trascendencia que las de la primera serie.

- 2) En la etapa Porfirista, incluyendo el gobierno del General González, las más importantes fueron de orden político y, se refirieron a la reelección y sucesión presidencial.
- 3) Otra reforma importante de la Constitución del 57 se dio con el Presidente Francisco I. Madero, en los artículos 78 y 109, determinando la "no-reelección" del -- Presidente y Vicepresidente de la República, así como de los Gobernadores de los Estados.

Hacemos notar que esta Constitución Política determina que el poder legislativo lo integra únicamente la Cámara de Diputados, es decir no contempla la Cámara de Senadores, en su texto original pues en una de sus reformas, en 1874, se dispone que el Poder Legislativo se integra de las Cámaras aludidas. Ahora bien, esta Constitución ha sido blanco de innumerables críticas, sobre todo en los primeros años de su vigencia por parte de la -- iglesia católica y de los conservadores, críticas que consideramos carentes de fondo y fundamento, teniendo en cuenta que son críticas de despecho, en vista de que, la Constitución del '57, para los primeros significó la pérdida de sus bienes y de renglones de poder y, para los segundos tener que vivir el triunfo liberal.

De este modo, consideramos que los mejores críticos de esta -- constitución son los liberales mismos y, en este sentido, reco-- mendamos a Justo Sierra, quien se sirvió criticarla durante -- los primeros años de su vigencia desde el periódico "La Liber-- tad". Existe también, un estudio con consideraciones intere-- santes sobre el Constituyente del '56 y la Constitución del -- '57, mismo que fue escrito al final de la etapa porfirista y, que vio la luz pública en 1912, nos estamos refiriendo a la -- obra intitulada "La Constitución y la Dictadura", del Maestro Emilio Rabasa.

La crítica más severa que se ha hecho a esta constitución, den-- tro del caudal que se desbordó, en los setenta años en -- que estuvo vigente, es que, se acusa al Congreso de 1856-57 -- "...de haber divagado en teorías abstractas e ilusorias y no -- haberse limitado al estudio del pueblo para quien iba a hacer-- se la constitución."⁶⁰

Consideramos cierta la crítica anterior, además aceptamos que tuvo numerosos errores y lagunas pero todos estos fueron detec-- tados por los hombres que la vieron funcionar, mismos que sa-- bían como remediarlos y comenzaron a hacerlo.

Por otra parte, hubo una Ley Fiscal (septiembre de 1857) que al hablar de las rentas públicas, las dividió únicamente entre la Federación y los Estados, dejando fuera a los Municipios, a los que les quitó, inclusive, los renglones que le pertenecían, -- asignándolos a la Federación. En este sentido y, volviendo a -- la Constitución de 1857, ésta también se encargó de afectar la economía de los Municipios al suprimir las alcabalas*:

"Artículo 124.- Para el día 1o. de junio de 1858 ----

60) Jorge Sayeg Helú, ob.cit., tomo II, 1973, p. 52.

* Gravámen impuesto a la libre circulación de mercancías que, en la época de que hablamos afectaba la libre circulación -- hasta dentro del territorio de un mismo Estado, por lo que su prohibición afectó a la economía de los Municipios.

quedaron abolidas las alcabalas ... en toda la república".⁶¹

Sabemos que esta disposición, al resultar demasiado progresista, para la época en que se dió, tuvo grandes tropiezos en su aplicación práctica, aunque finalmente se logró.

Más adelante, en abril de 1865, Maximiliano, entonces emperador de México, expidió un "Estatuto Provisional del Imperio Mexicano", mismo que "... careció de vigencia práctica y de validez jurídica. Además de que no instituyó propiamente un régimen -- constitucional, sino un sistema de trabajo para un gobierno en el que la soberanía se depositaba íntegramente en el emperador, este Estatuto se expidió cuando el Imperio empezaba a declinar".⁶²

No obstante lo anterior, hemos querido hacer mención a el Estatuto aludido, pues, como transcribimos a continuación, contenía una aceptable reglamentación del ayuntamiento, aunque con algunos matices de antidemocracia:

"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 facultades municipales.

"El de la capital será nombrado y removido por el emperador; los demás por los prefectos en cada depar-

61) Felipe Tena Ramírez, ob.cit., p. 627.

62) Ibid., p. 669.

tamento, salva la ratificación soberana. Los --
alcaldes podrán renunciar su cargo después de --
un año de servicios.

"Artículo 39.- Son atribuciones de los alcaldes:

- "I. Presidir los ayuntamientos...
- "III. Ejercer en la municipalidad las atribuciones que les encomienda la ley...
- "IV. Representar judicial y extrajudicialmente --
la municipalidad, contratando por ella y de
fendiendo sus intereses en los términos que
prevenga la ley.

"Artículo 40.- El Emperador decretará las contri-
buciones 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 go--
bierno lo estime conveniente, se nombrará un le-
trado que sirva de asesor a los Alcaldes y ejer-
za las funciones de Síndico procurador en los li-
tigios que deba sostener la municipalidad.

"Artículo 43.- Los ayuntamientos formarán el Con-
sejo del Municipio, serán elegidos popularmente
en elección directa, y se renovarán por mitad ca-
da año.

"Artículo 44.- Una ley designará las atribuciones de los funcionarios municipales y reglamentará su elección".⁶³

Lamentamos realmente que esta reglamentación no haya alcanzado su vigencia efectiva, pues de haber sido así, encuadrándose dentro de un régimen republicano, nos hubiera permitido vivir en la actualidad un verdadero desarrollo del Municipio y, no "la anemia política, económica y jurídica"⁶⁴ que presenta en nuestros días.

Al desplazar la República al Imperio, las instituciones tomaron su cauce normal, así "... el ayuntamiento de la Ciudad de México de hecho fue asimilado al gobierno general del país, como los ayuntamientos de las ciudades capitales en los Estados de la República y en general los de todas las ciudades de importancia, quedaron acentuadamente ligados a los poderes estatales".⁶⁵ En esta época, las condiciones económicas existentes, permitieron, a los ayuntamientos, construir sus edificios públicos. Así como, sus mercados y rastros, mejorando también, sus alumbrados públicos. Todo lo anterior, hizo desaparecer la fisonomía colonial de las poblaciones.

Derivada de la Reforma, se dió una reglamentación que estableció una organización política en que se determinó que cada partido político debía estar presidido por un Prefecto quién sería el Presidente nato de los ayuntamientos de su jurisdicción.

En este renglón, el Estado de Querétaro, en su Constitución Política que, había sido promulgada por el Gobernador Antonio Gayón en 16 de septiembre de 1897, resultó ser un modelo típico. Así, de los Distritos, Subprefectos y Ayuntamientos disponía:

63) L Legislatura de la Cámara de Diputados, ob.cit., p: 307.

64) Manuel Suárez Muñoz, "El Municipio: Factor de Desarrollo". Ponencia presentada en el II Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1980.

65) Moisés Ochoa Campos, ob.cit., p. 267.

"Artículo 114.- El Gobierno económico-político de los Distritos estará a cargo de un individuo que se denominará "Prefecto", y residirá en la cabecera respectiva.

"Artículo 115.- Los prefectos serán nombrados por el Gobernador, quien podrá removerlos libremente.

"Artículo 118.- Son deberes y atribuciones de los Prefectos:

"I. Publicar y circular a las Municipalidades las leyes y decretos que al efecto les comunique el Gobernador.

"V. Ejercer el derecho de inspección... sobre la fiel y exacta recaudación e inversión de los fondos públicos,...

"IX. Disponer de la fuerza armada que se ponga a sus órdenes para atender a la seguridad de los caminos y poblaciones de sus distritos.

"XI. Imponer penas correccionales a los que desobedezcan sus órdenes,..."⁶⁶

De los Municipios se preceptuaba lo siguiente:

"Artículo 119.- Cada municipalidad que no sea cabecera de Distrito estará regida en lo político por un Subprefecto, quien tendrá en ellas facultades análogas a las de los Prefectos, siendo éstos sus jefes inmediatos.

"Artículo 120.- Los Subprefectos serán nombrados de la misma manera que los Prefectos,...

"Artículo 122.- En todas las cabeceras municipales habrá

66) Ibid., p. 289 y 290.

un ayuntamiento, a cuyo cargo estarán todos los ramos municipales. Los individuos que lo compongan se denominarán "Regidores".

"Artículo 123.- La base para elección de Regidores será el censo de la municipalidad; nombrándose uno por cada dos mil habitantes; pero cuando por el censo resultare número par de Regidores, se nombrará uno más.

"Artículo 125.- Los ayuntamientos son cuerpos únicamente deliberantes, quedando la parte administrativa de la municipalidad a cargo del Presidente de la Corporación.

"Artículo 129.- El presidente del ayuntamiento será el Prefecto o Subprefecto de la Cabecera de cada municipalidad.

"Artículo 130.- Los presidentes de los ayuntamientos representarán en lo administrativo a todos los pueblos de la municipalidad. En lo judicial serán representados los ayuntamientos por uno de los síndicos, que serán electos del mismo modo, en el mismo día, que los regidores y a continuación de éstos".⁶⁷

Esta constitución estuvo en vigor hasta la etapa de la Revolución Mexicana.

Durante el Porfirismo, los jefes políticos*, adquieren facultades desmesuradas que terminan por ahogar hasta casi terminar, como ya habíamos adelantado, con la vida municipal. En este sentido, Emilio Rabasa escribe que:

"Por debajo del Gobierno están los jefes políticos, que, como simples agentes suyos, no hacen sino cumplir sus órdenes y ser--

67) Ibid., p. 291

* Recuérdese que esta Institución existía desde la introducción de la Constitución de Cádiz en la Nueva España (1812).

vir para que la autoridad que representan tenga medios inmediatos de acción y centralización..."⁶⁸

Los vicios de esta Institución fueron comunes en todos los Municipios: 1) Suprimir toda manifestación democrática y cívica de la ciudadanía; 2) Controlar las elecciones; 3) Cometer atropellos y, 4) Realizar abusos en lo general, que en su mayoría llegaron a lindar en lo criminal.

En pocas palabras, podemos afirmar que el "...General Porfirio Díaz, convirtió a los Municipios en el engranaje de su tiranía".⁶⁹

Estas jefaturas políticas, se presentaron, indistintamente bajo cualquiera de los siguientes rubros: jefes políticos, prefectos, subprefectos, jefes de policía, directores políticos, prefectos populares, visitantes, etc.

68) "La Constitución y la Dictadura", p. 227

69) Moisés Ochoa Campos, "El Municipio, su evolución institucional", p. 190.

g) La Constitución de 1917

Los primeros ataques, tendientes a su derrocamiento, que sufrió la dictadura del General Porfirio Díaz, fueron del Partido Liberal - Mexicano, que había sido fundado, entre otros, por los famosos --hermanos Flores Magón. Este partido fue muy perseguido a tal grado que, propiamente su existencia política la pasó del otro lado de la frontera norte, de este modo, su programa de acción fue lanzado desde San Louis Missouri, E.U.A., en lo. de julio de 1906; - en este programa se procuraba la reivindicación municipal en los siguientes puntos:

"Punto 45.- Supresión de los jefes políticos.

"Punto 46.- Reorganización de los Municipios que han sido suprimidos y robustecimiento del poder municipal".⁷⁰

Se pretendía que los anteriores puntos fueran tomados en cuenta como reformas a la Constitución de 1857, esto no se logró y, el partido liberal fue aplastado y, sus principales integrantes victimados.

De aquí sobrevinieron varios actos de descontento, pero, el siguiente no solo de importancia, sino de trascendencia en la salida del gobierno y del país de Porfirio Díaz, fue el Plan de San Luis, famoso por contener aquel principio de "Sufragio Efectivo. No Reelección", que fue adoptado por nuestra actual Carta Constitucional.

En materia municipal, solo preambuló que:

"La soberanía de los estados, la libertad de los ayuntamientos solo existen escritos en nuestra Carta Magna... Los gobernadores de los estados son designados por el (Poder Ejecutivo), y ellos a su vez,

70) I Legislatura de la Cámara de Diputados, ob.cit., Tomo VIII, p. 308.

designan e imponen de igual manera las autoridades municipales"⁷¹

Como decíamos el plan citado, dictado contra la enésima reelección del General Díaz, puso coto a la dictadura del mismo que para esas fechas ya sumaba 30 años, entonces se hizo cargo de la Presidencia de la República, provisionalmente, Don Francisco -- León de la Barra.

Enseguida se dieron las elecciones presidenciales, en las que -- triunfó Don Francisco I. Madero, asumiendo el poder el 6 de noviembre de 1911.

La revolución mexicana, primera en el mundo de reivindicación social del siglo XX, que arrancó formalmente el 20 de noviembre de 1910, postuló desde sus inicios hasta sus proclamas, tres principios fundamentales: 1) Derecho a la tierra; 2) Derecho al trabajo, dentro de un régimen de justicia social; 3) Derecho a la libertad municipal, aboliendo las jefaturas políticas.

Estos principios fueron plasmados, en distintos términos, en los principales planes políticos de la época, como: en los del partido liberal mexicano, el de san luis potosí, el de la empacadora, el reyista, el de guadalupe, entre otros de menor trascendencia. Los citados principios se vieron plasmados constitucionalmente, en 1917 en los siguientes preceptos:

El primero, en el artículo 27 de la Constitución vigente dando origen al Código Agrario en vigor.

El segundo en el artículo 123, que se vió ampliado en la Ley Federal del Trabajo vigente.

El tercero en el artículo 115, primero en cuanto a su contenido, en la vida constitucional de nuestro país.

Volviendo al periodo presidencial de Madero el cual sólo duró escaso año y medio, pues no pudo lograr la consolidación nacional, es-

71) *Ibidem*.

to es, durante su vigencia siguieron los levantamientos armados - en el país, entre los que contamos al de Emiliano Zapata en Morelos, el de Bernardo Reyes en Nuevo León, etc.

En 1912, Pascual Orozco, desconoció a Madero lanzando el Plan de la Empacadora, que en materia municipal ordenaba, en su punto 29- que: "Se suprimieran en toda la república los cargos de jefes políticos, cuyas funciones serán desempeñadas por los presidentes -- municipales..."⁷²

Antes, ya se había dado, en noviembre de 1911, el Plan de Ayala, - en el que se desconocía como jefe de la revolución y como Presidente de la República a Madero (Punto dos) pues se decía que"... Don Francisco I. Madero, no llevó a feliz término la revolución - que tan gloriosamente inició con el apoyo de dios y del pueblo, - puesto que dejó en pie la mayoría de poder gubernativo y elementos corrompidos de opresión del gobierno dictatorial de Porfirio Díaz,..."⁷³ Este plan no mencionó para nada al Municipio.

Todo lo anterior hizo crisis en febrero de 1913, en que los generales Bernardo Reyes y Félix Díaz (sobrino de Don Porfirio) atacaron Palacio Nacional, en donde el primero murió y, el segundo se - acuarteló en la Ciudadela, sosteniendo combates sangrientos, conocidos históricamente como "La decena trágica".

La caída de Madero y Pino Suárez, quien era vicepresidente, se -- vió facilitada, por la traición de Victoriano Huerta, quien era - jefe de las tropas del gobierno del Presidente Madero y, que había pactado con el Embajador de Estados Unidos en México, dicha - traición. Así Madero y Pino Suárez firmaron sus renunciaciones, siendo asesinados por órdenes de Huerta tres días después cuando se - les trasladaba a la penitenciaría.

Huerta quedó como titular del Poder Ejecutivo, cosa que fue asími

72) L Legislatura de la Cámara de Diputados, ob.cit., p. 308.

73) Felipe Tena Ramírez, ob.cit., p. 740.

milada por la mayoría de gobernadores y de jefes militares quedando en contra: el gobernador de Coahuila, Venustiano Carranza; el de Sonora José Ma. Maytorena; Zapata en el sur; Francisco Villa, en Chihuahua, etc., pero este conjunto de opositores necesitaba a al quién que los uniera, una persona con prestigio que unificase las fuerzas que cada uno representaba.

El hombre elegido para ello, fue Venustiano Carranza.

En marzo de 1913, fue lanzado en la Hacienda de Guadalupe, el -- plan del mismo nombre, cuyos principales enunciados fueron:

- 1) Desconocimiento de Victoriano Huerta como Presidente de la República.
- 2) Venustiano Carranza debía asumir el carácter de primer jefe del ejército constitucionalista;
- 3) Se prometía restaurar el orden legal;
- 4) Al ocupar la Ciudad de México, se convocaría a elecciones generales;
- 5) En el campo municipal, se decidía (art. 2o.) que: "el primer jefe de la revolución y encargado del poder -- ejecutivo expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país...establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional".⁷⁴

Fue hasta julio de 1914, cuando al retirarle el apoyo, el gobierno de Estados Unidos de Norteamérica Victoriano Huerta se vio precisado a dejar el poder, haciendo entrada triunfal a la capital, el 20 de agosto, el ejército constitucionalista comandado por su jefe, el Sr. Carranza. El primer acto político, de Carranza como triun-

74) L Legislatura Cámara de Diputados, ob.cit., pp. 308 y 309.

fador, lo constituyó la llamada "Convención de Generales" (3-octubre-1914), en este acto hubo importantes pronunciamientos en materia municipal, que de alguna forma, pensamos podría resumirse en la siguiente determinación:

"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".⁷⁵

Esto significó el principio de la serie de reivindicaciones de tipo legal, hasta lograr el artículo 115 constitucional de 1917, -- por las que propugnaría Carranza y que, le valieron el calificativo de "Apóstol del Municipio Libre". Así el 25 de diciembre de 1914, en la Ciudad de Veracruz, Venustiano Carranza, expidió un decreto de reformas y adiciones al artículo 109 de la Constitución de 1857, en donde cuajó por primera ocasión los términos en que deseaba que el Municipio estuviese normado constitucionalmente, este decreto decía textualmente:

"Artículo Unico.- Se reforma al artículo 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de febrero de 1857, en los siguientes términos:

"Los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de división territorial y de su organización política el Municipio libre, administrado por ayuntamientos de elección popular directa, y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el gobierno del estado.

"El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados, tendrán el mando de las fuerzas públicas de los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente".⁷⁶

75) Moisés Ochoa Campos, "La Reforma Municipal", p. 317.

76) Ibid., p. 319.

Como ya habíamos afirmado anteriormente, este decreto no llegó a ser jurídicamente válido como reforma porque, según la misma constitución de 1857 prescribía que, a los únicos que competía el derecho a iniciar leyes era:

"I.- Al Presidente de la Unión.

II.- A los Diputados del Congreso Federal.

III.-A la Legislatura de los Estados"⁷⁷

Y en el momento en que Carranza expidió el decreto que nos ocupa, tenía el carácter de primer jefe del ejército, cargo que no lo facultaba constitucionalmente para iniciar ley ninguna - además de lo anterior, tenemos que tal decreto, no fue votado por las dos terceras partes del Congreso de la Unión, pues no existía instalado, ni tampoco aprobado por la mayoría de las ~~legislaturas de los estados, como lo ordenaba el artículo 127~~ de la constitución citada, para que las adiciones o reformas ~~llegasen a formar parte de la constitución.~~

No obstante lo anterior, el citado decreto fue de gran valor - jurídico pues reconoció la institución municipal como la base de nuestra organización política, por primera vez en la historia jurídica de México.

De aquí pasamos a la Ciudad de Querétaro, en donde el 10 de diciembre de 1916, Carranza pronunció un mensaje ante el Congreso que se había instalado con miras a la elaboración de un nuevo orden constitucional que preceptuara las condiciones económicas, políticas y sociales que el país necesitaba.

En dicho mensaje, se dijo de nuestro objeto de estudio que:

"El Municipio independiente, que es sin disputa una de las grandes conquistas de la revolución, como que es la base del -

77) Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de -- 5 de febrero de 1857, consultada en Tena Ramírez, ob., cit. Art. 65.

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 de la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores, y una buena Ley Electoral que tenga a éstos completamente alejados del voto público y que castigue con toda severidad toda tentativa para violarlo..."⁷⁸

Los anteriores principios se plasmaron adecuadamente en el proyecto de artículo 115* que Carranza puso a consideración de la Comisión de Constitución, que según se dice, adicionó dicho artículo, pues en la sesión del 24 de enero de 1917, se puso a discusión un texto más explícito que transcribimos a continuación, sólo en lo referente al Municipio:

"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 término 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 Mu-

78) L. Legislatura de la Cámara de Diputados, ob.cit., Tomo VIII, p. 309.

* El texto de este artículo en lo relativo a nuestra materia de estudio, es el mismo del decreto de reformas y adiciones al artículo 109 de la Constitución de 1857. El proyecto de Art. 115 contiene, además, disposiciones para los gobernadores constitucionales, que no se transcriben por salir de nuestra esfera de estudio.

nicipio 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".⁷⁹

De lo transcrito, lo único que fue motivo de debate fue la fracción II, suscitándose amplia polémica en la que tomaron parte -- los Diputados Rodríguez González, Lizardi, Calderón Medina, Jara, Avilés, Alberto González, Alvarez y Chapa.

A continuación hacemos cita de las intervenciones en que, consideramos, se puso más el dedo sobre la llaga, sin que esto signifique que el resto de las intervenciones fueron intrascendentes en el resultado final, sólo que el citarlas todas, sale de los fines de nuestro trabajo.

Así en sus partes conducentes:

Heriberto Jara argumentó que: "No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada, tanto en lo individual como colectivamente, tanto refiriéndose a personas, como refiriéndose a pueblos, como refiriéndose a entidades en lo general. Hasta ahora los Municipios han sido tributarios de los Estados; las contribuciones han sido impuestas por los Estados; la sanción de los presupuestos ha sido hecha por los Estados, -- por los gobiernos de los respectivos Estados. En una palabra: -

79) Virgilio Muñoz y Mario Ruiz Massieu, ob.cit. pp. 75 y 76.

al Municipio se le ha dejado una libertad muy reducida, casi insignificante; una libertad que no puede tenerse como tal, porque sólo se ha concretado al cuidado de la población, al cuidado de la policía, y podemos decir que no ha habido un libre funcionamiento de una entidad en pequeño que esté constituida por sus tres poderes".⁸⁰

Concluyó su intervención dicho diputado, afirmando que: "Si damos por un lado la libertad política, si alardeamos de que los ha amparado una revolución social y que bajo este amparo se ha conseguido una libertad de tanta importancia, y se ha devuelto al Municipio lo que por tantos años se le había arrebatado, seamos consecuentes con nuestras ideas, no demos libertad por una parte y la restrinjamos por la otra; no demos libertad política y restrinjamos hasta lo último la libertad económica, porque entonces la primera no podrá ser efectiva, quedará simplemente con signada en nuestra Carta Magna como un bello capítulo y nose llevará a la práctica, porque los Municipios no podrán disponer de un sólo centavo para su desarrollo, sin tener antes el pleno consentimiento del Gobierno del Estado".⁸¹

El diputado Martínez Escobar opinó que para garantizar la libertad municipal, de que tanto se había hablado ya, "... los Estados deben recaudar inmediata y directamente los fondos que les pertenezcan, por medio de sus receptorías de rentas o por medio de las oficinas que ustedes quieran; pero deben recaudarlos directamente y no por conducto de los Municipios, porque aunque aparentemente parece que es una gran facultad que se les da a los Municipios, no es verdad, porque da lugar a la intervención directa del Estado sobre el Municipio, nombrando inspectores y estudiando la contabilidad de esos mismos Municipios, y por eso no estoy de acuerdo con este punto y por otra parte, el Municipio creo yo que para que sea completamente libre, como aquí se

80) Diario de los Debates, consultado en Jorge Sayeg Helg, --
ob.cit., Tomo III, 1974, p. 278.

81) Diario de los Debates, consultado en Ignacio Burgoa, "Derecho Constitucional Mexicano", Ed. Porrúa, S.A., México, 1982, 4a. ed., p. 368.

trata de establecerlo, necesita ser oído ante la legislatura del estado, en cuanto a sus impuestos..."⁸²

Don Fernando Lizardi, por su parte tuvo varias intervenciones -- exitosas exponiendo y defendiendo su tesis, que podemos sintetizar en la siguiente frase: "Los Municipios recaudarán los impuestos en la forma y términos que señale la legislatura local".⁸³

Hasta ahora, hemos citado las intervenciones que se dieron en -- contra de la citada fracción II pero no se piense que no las hubo a favor y, en este sentido el diputado constituyente Don Hilario Medina afirmó que, "...las legislaturas locales están formadas de los representantes del Municipio y en que ellas discuten cuáles son los derechos y atribuciones de las autoridades municipales, y en ese concepto la libertad municipal está perfectamente garantizada, tanto en los atentados que puede hacer el gobierno, como en la invasión que pueda hacer cualquiera de las otras autoridades... (decía, además)...yo no veo ningún peligro en que el Municipio disfrute de su hacienda, recaudando todas las contribuciones, asignando al estado la parte que le corresponde, y si nos equivocamos, ya tendremos la oportunidad de corregirlo. ¿Con qué derecho vamos a aceptar que éste sea un mal sistema? -- ¿Hemos experimentado algún caso que nos sirva de antecedente?..."⁸⁴

Como ya habíamos manifestado antes, hubo otras intervenciones, -- hasta llegar al momento en que se decidió someter a votación el artículo 115, aquella noche de 24 de enero de 1917, quedando conformes los constituyentes, que como aún no se llegaba a ningún acuerdo respecto de la multicitada fracción II, se separara ésta de la votación. Se dió así, la votación, resultando aprobado el proyecto de artículo 115 por 148 votos a favor y 26 en contra.

82) *Ibidem*.

83) *Ibid.*, p. 369.

84) Diario de los Debates, consultado en Moisés Ochoa Campos, -- *ob.cit.*, pp. 334 y 335.

Al día siguiente, en la 62a. sesión ordinaria, fue votado el debatido texto de la fracción II, resultando desechado por 110 votos de la negativa por 35 de la afirmativa.

El día 29 de enero la Comisión encargada del estudio del artículo 115, explicaban que al haberse retirado la fracción II del citado numeral presentaban ahora, a la consideración de la soberanía ahí representada un dictamen de proyecto de fracción II, cuyo texto es el siguiente:

"II.- Los Municipios tendrán el libre manejo de su hacienda, y ésta se formará de lo siguiente:

"1o.- Ingresos causados con motivo de servicios públicos, que atiendan a satisfacer una necesidad general de los habitantes de la circunscripción respectiva.

"2o.- Una suma que el Estado integrará al Municipio, y que no será inferior al 10% del total de lo que el Estado recaude para sí por todos los ramos de la riqueza privada de la municipalidad de que se trate.

"3o.- Los ingresos que el Estado asigne al Municipio para que cubra todos los gastos de aquellos servicios que, por la nueva organización municipal, pasen a ser del resorte del ayuntamiento y -- no sean los establecidos en la base I de este inciso. Estos ingresos deberán ser bastantes a cubrir convenientemente todos los gastos de dichos servicios.

"Si con motivo de los derechos que concede a los Municipios este artículo surgiere algún conflicto entre un Municipio y el Poder Ejecutivo del Estado, conocerá de dicho conflicto la Legislatura respectiva, quién oírá al ayuntamiento en cuestión, pudiendo éste enviar hasta 2 representantes para que concurran a las sesiones de la Legislatura en que el asunto se trate, teniendo voz informativa y no voto.

"Si el conflicto fuere entre la Legislatura y el Municipio, cono cerá de él, el Tribunal Superior del Estado, en la forma que esta blece el párrafo anterior.

"En todo caso, los procedimientos serán rápidos a fin de que el conflicto sea resuelto a la mayor brevedad".⁸⁵

Decíamos que el dictamen había sido presentado por la Comisión, pero la realidad es que sólo fue signado por los constituyentes Paulino Machorro y Arturo Méndez, ya que, los otros dos diputa dos que integraban dicha comisión, Heriberto Jara e Hilario Medina, desintieron del dictamen transcrito, presentando ellos, por su parte, el famoso "voto particular", que proponía un texto de fracción II en los siguientes términos:

"II.- Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones municipales necesarias, pa ra atender sus diversos ramos, y del tanto que asigne el Estado a cada Municipio. Todas las controversias que se susciten entre los poderes de un Estado y el Municipio, serán resueltas por el Tribunal Superior de cada Estado en los términos que disponga la ley respectiva".⁸⁶

Como vemos existió discrepancia en cuanto a la forma de composición de la hacienda municipal, pero se coincidió en la no inter vención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Después de algunas discusiones, que se suscitaron alrededor del dictamen de la Comisión, el secretario consultó a la asamblea so bre si se continuaba discutiendo éste o se pasaba a discutir el voto particular, la asamblea se inclinó por lo último.

La discusión continuó así, el propio día 29, el 30, prolongándose hasta el 31 ininterrumpidamente. En este día cuando ya se había

85) L Legislatura de la Cámara de Diputados, ob.cit., pp. 363 y 364.

86) Ibid., p. 364.

insinuado por parte de la Comisión y de los autores del voto particular la posibilidad de retirar sus respectivas proposiciones, intervino el diputado Gerzayn Ugarte, originario de Tlaxcala, -- exsecretario particular de Carranza y que trafa la representación del tercer distrito del Distrito Federal para manifestar lo siguiente:

"Una de las aberraciones que padecemos con frecuencia, es que, -- creándose en nuestro cerebro una idea determinada, para no perderla, a vueltas que le damos acabamos por no encontrar la salida; ahora la dificultad en la Comisión y en los autores del voto particular, está en encontrar tal fracción II. Es muy loable el propósito de crear la independencia económica del Municipio; pero ...no podemos crear la absoluta autonomía de los ayuntamientos... (sino que debe seguir existiendo armonía)... entre el Municipio y los poderes del Estado; obrar de otra manera sería desviar la organización política de los Estados; los Municipios tienen que acatar las leyes que dan las legislaturas locales, y tiene que aceptarlas también el Poder Ejecutivo porque es el que va a hacer cumplir esas leyes y sentencias en el ramo judicial. En consecuencia, algunos diputados que han querido de la mejor manera satisfacer el deseo de la Comisión, para no dejar el hueco de las fracciones I a la III, en que consta la innovación que con muy loable propósito se introdujo, han pensado, aunque no sea reglamentario presentarlo yo, que la fracción II del artículo 115 quede, no como lo propone la Comisión, ni como lo propone el voto particular, ambos dictámenes, ya desechados, sino en los siguientes términos: "Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados, y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades".⁸⁷

Acto seguido, el secretario, consultó a la asamblea sobre si se tomaba en cuenta o no la anterior moción, determinándose que si. Entonces intervino el general Jara para pedir permiso, en nombre

87) Diario de Debates, consultado en Ignacio Burgoa, ob.cit., -- pp. 870 y 871.

de la comisión y suyo propio, para retirar, respectivamente, el dictamen de aquélla y el voto particular presentado por él y el diputado Medina. Concediéndosele.

De este modo, puesto a votación el proyecto dado a conocer por el diputado Ugarte, quedó aprobado por 88 votos a favor y 62 en contra.

Así, finalmente, el texto del artículo 115 quedó como sigue:

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

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

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

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

"El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residen habitual o transitoriamente..."⁸⁸

La Constitución, en su conjunto, fue promulgada el 5 de febrero de 1917. En esta Constitución, además de la innovación, objeto

88) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 5 de febrero de 1917, Art. 115, parte conducente.

de nuestro estudio, se introdujo lo siguiente:

a) El Poder Legislativo se subdividió en 2 cámaras: una de Senadores y la otra de diputados; b) Se plasmó el principio de "Sufragio Efectivo. No Reelección", en cuanto hace a los cargos de Presidente de la República y Gobernadores de los Estados; c) Por lo que se refiere a los cargos de Diputados federal, local y Senadores, se estableció el principio de no reelección inmediata, es decir, tenían que dejar pasar un período igual al que hubieren transcurrido en el desempeño de su encargo. Sin perjuicio de si poder ocupar otro puesto distinto al desempeñado, inmediatamente.

Las primeras elecciones presidenciales derivadas de esta Constitución, llevaron el poder a Venustiano Carranza, quién tomó posesión el 10. de marzo de 1917, aunque su período comenzó a correr, formalmente, el 10. de diciembre de 1916, pues así lo ordenaba el artículo 30. transitorio, in fine de la Constitución en cuestión.

Volviendo a nuestro artículo 115, vemos que aquí se confirma una vez más, como las más de las veces, las Instituciones, después de experimentar una serie de vicisitudes, salen más fortalecidas; esto es, si Porfirio Díaz no hubiese castigado tanto a la Institución Municipal, hasta ponerla al borde de la extinción, ésta no habría sido tan fortalecida y enriquecida por el constituyente de 1916-1917, aunque había que aclarar que este Constituyente consagró la libertad municipal y habían de pasar 66 años más, para que se reglamentara la forma de hacer efectiva esa libertad.

Por otra parte, el multicitado numeral, ha sufrido varias reformas; ocho para ser precisos, mismas que referimos a continuación:

La primera modificación fue publicada en el Diario Oficial de la Federación de 20 de agosto de 1928, siendo titular del Poder Ejecutivo Emilio Portes Gil (de manera provisional), esta reforma no fue de índole municipal, pues se refiere a la reducción de representantes populares en las H. Cámaras de Diputados locales.

Así en la parte conducente, nuestro artículo quedó del siguiente modo:

"...III Los Municipios serán investidos... El Ejecutivo Federal y los gobernadores... Son aplicables...

"El número de representantes en las Legislaturas de los estados -- será proporcional al de habitantes de cada uno; pero en todo caso no podrá ser menor de siete diputados en los estados cuya población no llegue a 400,000 habitantes; de nueve en aquéllos cuya población exceda de este número y no llegue a 800,000 habitantes y de once en los estados cuya población sea superior a ésta última cifra..."⁸⁹

La segunda reforma, presentada por el Partido Nacional Revolucionario el 16 de noviembre de 1932, siendo Presidente de México Abelardo L. Rodríguez, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de abril de 1933, constituyó propiamente una adición a nuestro artículo en los siguientes términos:

"I. Cada Municipio...

"Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados -- cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado -- en ejercicio".⁹⁰

89) Virgilio Muñoz y Mario Ruiz Massieu, ob.cit., p. 86.

90) I Legislatura de la Cámara de Diputados, ob.cit., pp. 400 y -- 401.

En esta ocasión también se adicionó la parte correspondiente a los gobernadores, para reglamentar los casos de gobernadores - sustitutos, interinos y provisionales.

La tercera reforma se refirió a la ampliación del periodo gubernamental de los gobernadores de 4 a 6 años, quedando plasmado lo anterior en el párrafo tercero de la fracción III. Esta reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación de 8 de enero de 1943, siendo Presidente de la República el General Avila Camacho.

La cuarta reforma se dió en virtud de una iniciativa presentada por el Lic. Miguel Alemán, en su calidad de Presidente Constitucional, el 6 de diciembre de 1946. Dicha iniciativa fue de adición a la fracción I del artículo 115 en los siguientes términos:

"I. Cada Municipio...

"En las elecciones municipales participarán las mujeres, en igualdad de condición que los varones, con el derecho a votar y ser votadas".⁹¹

Esta adición fue aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de febrero de 1947.

La quinta reforma (17 de octubre de 1953), siendo Presidente de México el Lic. Adolfo López Mateos, modificó este artículo, suprimiendo el párrafo segundo de la fracción I.

En 1976, estando en la silla presidencial, José López Portillo, se adicionó el multicitado artículo 115 con dos fracciones, que transcribimos a continuación:

"IV.- Los Estados y Municipios, en el ámbito de sus competencias,

91) Ibid., p. 402.

expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la ley federal de la materia.

"V. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una contiuindad geográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus -- competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia".⁹²

La séptima reforma se dió en 1977, con motivo de la reforma política promovida por el entonces Presidente de México, José López Portillo, adicionando con un último párrafo la fracción III de - nuestro numeral:

"III. Los Municipios serán investidos...

"De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las - entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los Municipios cuya población sea de trescientos mil o más habitantes".⁹³

La octava y más reciente reforma* de nuestro numeral, se dió por efecto de una iniciativa del actual Presidente de la República, Lic. Miguel de la Madrid H., enviada al H. Congreso de la Unión a principios de diciembre de 1982, la cual, cumplido el proceso legislativo, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación

92) Virgilio Muñoz y Mario Ruiz Massieu, ob.cit., pp. 92 y 93.

93) Ibid., p. 92.

* El texto del actual artículo 115 Constitucional se puede consultar en el capítulo II, inciso a.

de 3 de febrero de 1983. Esta reforma adicionó aspectos de gran importancia al artículo 115 que encauzados inteligentemente harán una realidad el Municipio libre, el cual durante cuatro siglos y medio solo ha sido un deseo incumplido.

Estos elementos, necesariamente deberán de proveer de recursos económicos a los Municipios, mismos que le permitirán su autonomía política.

De una manera sucinta, para terminar este capítulo podemos decir que, el Municipio en México tuvo su época de brillantes en la etapa final de la Colonia, después al darse la Independencia, empezó su decadencia, misma que hizo crisis con Porfirio Díaz, que lo puso al borde de la extinción, afortunadamente sin conseguirlo. En la constitución de 1917 se plasmaron las bases para su desarrollo, pero éstas no quedaron claras y, el Municipio siguió agonizando, hasta que después de 66 años, en 1983, se le do
~~ta de los medicamentos necesarios para su curación.~~ Ahora sólo nos queda esperar que estos medicamentos sean aplicados adecuadamente, aunque debemos estar conscientes de que lo anterior no so
lo corresponde a los gobernantes, sino que, los gobernados también jugamos papel importante en tal empresa.

CAPITULO SEGUNDO
RELACIONES JURIDICAS

Hemos tratado de hacer una semblanza del origen y "desarrollo" del Municipio, para ocuparnos ahora de abordar las relaciones mínimas que consideramos guarda esta institución con los otros niveles de poder que son: el estado federal ó federación y los estados federados ó entidades federativas, las relaciones que abordaremos, sin pretender afirmar que sean las únicas que se establecen entre los 3 niveles mencionados, son las jurídicas, económicas, políticas y culturales, concretándonos al Estado de Querétaro como caso de estudio.

Entrando en tema tenemos que: "El Estado Mexicano desde el punto de vista Constitucional, es una federación constituida por las Entidades Federativas y el Distrito Federal y a la vez que existe la Federación como Estado soberano, las entidades federativas son autónomas para organizar su régimen interno y, dentro de ellas, la estructura político-administrativa fundamental que es el Municipio. Así se configuran las tres esferas de competencia: la federal, la estatal y la municipal".⁹⁴

Cabe aclarar, que aunque desde el punto de vista sociológico el Distrito Federal es un Municipio, pues está constituido por una agrupación de seres humanos, con necesidades económicas, sociales, etc. similares asentados en un territorio común es el caso de que, no está reconocido constitucionalmente como tal por haber sido desconocido por virtud de la reforma constitucional iniciada por el General Alvaro Obregón en 1928, en que desaparecieron los Municipios del Distrito y Territorios Federales, nuestra constitución los consignaba en su artículo 73 fracción VI.

Ahora bien, existen autores que se resisten a reconocer la autonomía de que proveyó al Municipio el Constituyente del '17, alegando que "... en un país de régimen federal como el nuestro, no pueden coexistir dos órganos con autonomía, o sea las entida

94) Miguel Acosta Romero, "Teoría general del Derecho Administrativo", Ed. Porrúa, S.A., México, 1979, 3a.ed., pp. 268 y 269.

des federativas y el Municipio, y consideran, en consecuencia, que los Municipios son entidades autárquicas territoriales o -- descentralizadas por región;..."⁹⁵ Ahondando un poco más en esta idea se dice que en esta forma de descentralización se "...da oportunidad a los interesados de hacer la designación de las autoridades que han de manejar los negocios que le son comunes y, por lo mismo, de ejercer sobre dichas autoridades un control por la vía de la opinión pública, que unida a la posibilidad que tienen todos los vecinos de la circunscripción territorial de llegar a ser electos, constituye una participación del pueblo en -- los negocios públicos que le afectan, ... es una realización más adecuada de las atribuciones que al Estado corresponden..."⁹⁶

Resumiendo, determinan los autores de esta concepción que "...el Municipio es una forma en que el estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada".⁹⁷

~~En contra de la anterior concepción hay quienes afirman que "... nada impide la existencia de dos órdenes autónomos previstos dentro de la Constitución en países de sistema federal, pues la autonomía municipal se refiere exclusivamente al territorio del Municipio y no será tan amplia como la de las entidades federativas, pero no por ello dejará de ser autonomía. El Municipio se refiere exclusivamente a la región urbana o rural que comprende su superficie territorial..."⁹⁸~~

Nosotros nos inclinamos por ésta última forma de concebir al Municipio, porque vivimos en un régimen constitucional y, como ya señalamos, nuestra Carta Magna dá autonomía a nuestra institución al prohibir la existencia de autoridad alguna entre ésta y el Gobierno del Estado (Artículo 115, fracción I). También he-

95) Regina Jiménez Ottalengo-Jorge Moreno Collado, "Los Municipios de México", UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales México, 1978, 1a. ed., p. 205.

96) Gabino Fraga, "Derecho Administrativo", Ed. Porrúa, S.A., México, 1979, 19a. ed. p. 205.

97) *Ibid.*, p. 206.

98) Regina Jiménez y otros, *ob.cit.*, p. 15.

mos señalado que desgraciadamente, el esfuerzo del constituyente del '17 no había visto sus mejores frutos, pues en lo referente a la hacienda municipal, no fue lo suficientemente claro, pues existen Municipios que viven en situaciones paupérrimas que, impiden la autonomía económica de los mismos y, como lo señaló con reiterada insistencia el citado constituyente no puede hablarse de autonomía política cuando la económica no existe; afortunadamente, la reciente reforma que sufrió nuestro numeral, lo dotó de los elementos suficientes, para hacer realidad la autonomía política municipal, pues es muy claro en lo referente a la hacienda y, por primera vez, patrimonio municipales.

Pasamos enseguida, al estudio de las relaciones jurídicas que existen entre nuestros multicitados niveles gubernativos, haciendo hincapié, de que, porque vivimos en una Nación Soberana, con una Ley Fundamental, producto de un Poder Constituyente; todas las normas jurídicas que rigen la vida federal, estatal y municipal de nuestro país tienen su origen y derivación en nuestra Constitución Política, promulgada el 5 de febrero de 1917.

Como decíamos, vivimos en una Nación Soberana, es decir, sociológicamente hablando, un grupo humano que decidió darse una organización jurídica y política, creando el Derecho que, por su parte, dio vida al Estado como persona moral. Todo lo anterior es posible, gracias a un "poder" que, por ser soberano "... no admite ninguno por encima de él; una potencia que en la esfera donde está llamada a ejercerse, no sustituye a ninguna otra".⁹⁹

Este poder soberano implica una facultad de autodeterminación - que no es ejercida en realidad por toda la nación sino por sus representantes que se reúnen en una asamblea constituyente, de la cual surge el ordenamiento jurídico fundamental mismo que es legitimado por la comunidad nacional mayoritaria, a pesar de la oposición de grupos minoritarios. Esto nos hace afirmar --- que el poder constituyente, en virtud de estos atributos, es la soberanía misma. Por otra parte, al ser la soberanía nacional única, inalienable e indivisible, la soberanía estatal, siguiendo la tesis de la personalidad del Estado se traduce "... en la independencia de éste frente a otros estados en cuanto que sólo es esencialmente modificable o alterable por su mismo elemento humano que es el pueblo o la nación, a los que corresponde la - potestad de autodeterminación".¹⁰⁰

En cuanto a la autonomía municipal, entendida ésta como potestad de que, dentro de un Estado, pueden gozar las entidades políticas (Municipios) que lo integran, dentro de una determinada esfera territorial y que les permite la libre gestión de los -- asuntos de su interés por medio de organizaciones propias formadas libremente por los ciudadanos que las integran,¹⁰¹ formalmente y teóricamente esta autonomía es posible y se encuentra, al parecer, en proceso de ser viable vivir aún.

99) Georges Burdeau, citado por Ignacio Burgoa, ob.cit., p.239.

100) Ibid., p. 240.

101) Rafael de Pina, "Diccionario de Derecho", Ed. Porrúa, S.A., México, 1917, 6a. ed., p. 98.

Hemos visto como surge nuestra norma fundamental, pero, ¿qué significado tiene esta fundamentabilidad?, existen diversos constitucionalistas que tratan de explicarla del siguiente modo:

1) Maurice Hauriou, dice que se trata de decir que estamos en -- presencia de la superlegalidad, es una ley superior al poder legislativo ordinario cuya utilidad estriba en dar fuerza de ley - normativa a las prácticas y costumbres esenciales de la Constitución.¹⁰²

2) Carl Schmitt, dice que la fundamentabilidad de esta norma puede implicar: que se trate de una "norma absolutamente inviolable que no pueda ser ni reformada ni quebrantada o (que se trate de) ...una norma relativamente invulnerable que sólo pueda ser reformada o quebrantada bajo supuestos dificultados..."¹⁰³

3) Kelsen, nos expone que la constitución es, en su famosa pirámide, la base y la cumbre, es decir, lo fundamental y lo insuperable y dentro de éstos extremos se encuentra toda la estructura jurídica del Estado, como son las normas secundarias (leyes), -- las normas establecidas para un caso concreto (decretos y acuerdos administrativos, sentencias judiciales, etc) y, en general - cualquier norma jurídica derivada de dicha constitución.

Existen muchos más teóricos sobre la materia, pero para los fines que nos proponemos consideramos suficientes a los citados -- que, como vemos con palabras más o palabras menos coinciden, en señalar que la fundamentabilidad de la constitución radica en la circunstancia de que, dentro de un territorio determinado no -- existirá, jurídicamente hablando, norma o ley que se oponga a -- aquélla.

La supremacía constitucional está plasmada en el artículo 133 de nuestra Carta Magna que establece:

"Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen

102) Citado por Ignacio Burgoa, ob.cit., p. 349 (pie de página)

103) Ibidem.

de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la --- Unión".

De la simple lectura del artículo anterior pareciera que no solamente la constitución fuera la Ley Suprema; interpretando esta parte constitucional Felipe Tena Ramírez,¹⁰⁴ nos dice que - del mismo texto se desprende que tanto las leyes federales como los tratados citados deben emanar, brotar de la constitución pa ra poder ser válidos.

Para concluir esta semblanza sobre la teoría de la Constitución vamos a referir dos características, que sumadas a la de supremacía, de la que ya hablamos, le son propias:

1) El principio de rigidez constitucional.- En sujeción a este principio tenemos que, para poder modificar la constitución "... es necesario seguir un procedimiento especial, en el que las di versas autoridades y organismos que tienen injerencia integran un poder extraordinario, sui géneris, al que se ha denominado, - por algunos autores, constituyente permanente".¹⁰⁵ Lo anterior se encuentra plasmado en el artículo 135 constitucional vigente.

2) El principio de inviolabilidad constitucional "... significa la imposibilidad jurídica de que la Constitución sea desconocida, cambiada o sustituida por fuerzas que no emanen del poder - constituyente o por grupos o personas que no expresen la voluntad mayoritaria del pueblo..."¹⁰⁶

Queremos dejar claro, que esta imposibilidad jurídica de violación no implica que la Constitución no pueda ser contravenida y,

104) Felipe Tena Ramírez, "Derecho Constitucional Mexicano", Ed. Porrúa, S.A., México, 1978, 16a. ed., p. 204.

105) Ignacio Burgoa, ob.cit., p. 359.

106) Ibid., p. 377

tan es así, que ella misma preveé las medidas a tomar llegado el caso que, para la circunstancia específica de México, se traduce, principalmente, en el Juicio de Amparo. La inviolabilidad la -- consagra el artículo 136 constitucional.

Ahora bien, una vez que hemos visto como todo ordenamiento jurídico tiene su origen en la Constitución Política, pasamos al estudio de nuestro artículo 115 constitucional, para tal fin, --- transcribimos el texto de dicho artículo, como quedó después de la iniciativa de reformas y adiciones, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983:

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

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

"Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que, por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes si podrán ser electos para el período 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 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 procediese 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 substituído 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 establecerlas Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

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

- a) Agua potable y alcantarillado.
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

"VI.- Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas --

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

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

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

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

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

"Nunca podrán ser electos para el período inmediato:

a) El gobernador substituto constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional, aún cuando tengan distinta denominación.

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

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

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

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

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

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

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

"Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior".^{106 bis.}

Una vez transcrito el texto de nuestro numeral vemos como el constituyente del '17 no logró lo deseado, pues su labor solo se concretó a suprimir a los jefes políticos y a dar el calificativo de libre al Municipio pero sin proveerlo de los elementos, sobre todo económicos, para hacer realidad tal libertad, es decir, en términos del Lic. Manuel Gutiérrez de Velazco se dejó, al Municipio, "... en la inopia que antes había tenido y, perdonenos si políticamente durante todo el Porfiriato se había tendido a procurar y obtener la muerte del Municipio, y este agonizante se nos fue dejado en la Constitución del '17, desgraciadamente hemos sido muy malos médicos porque hemos permitido que siga agonizando por tantos y tantos años desde entonces.

"Es hasta ahora, mediante estas reformas, que se busca una medicina efectiva para reanimar a ese casi inanimado cuerpo... que no ha muerto... solamente por la importancia sociológica y de acercamiento de los gobiernos locales que adquirió durante la época colonial..."¹⁰⁷

El Profesor Acosta Romero, por su parte, afirma que: "Debemos precisarnos si la reforma constitucional por sí misma, creo que no va a modificar la estructura (municipal), aunque dé las bases para ello. Yo siento que esto es de conciencia nacional que, participativamente todos entremos en una reforma a fondo del Municipio.

106) bis) pp. 6, 7 y 8.

107) "La Administración Local de Justicia", ponencia presentada en el Seminario sobre las reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, D.F., 15 de febrero de 1983.

pio, para de alguna manera reestructurar éste..."¹⁰⁸

Lo afirmado por el ministro Gutiérrez de Velazco en cuanto a que las recientes reformas significan la medicina para salvar de la muerte al Municipio, lo consideramos, siguiendo la parodia, cierto, aunque, la medicina general nos enseña que ante una enfermedad no basta con el medicamento propio para la misma, sino que se hace necesaria una aplicación adecuada, en donde entraría la reflexión del maestro Acosta Romero, en lo referente a la "participación nacional consciente".

Estas reformas, deberán ser plasmadas en las constituciones de cada uno de los Estados miembros de la federación, en acatamiento al Pacto Federal*, así lo dispone el artículo segundo transitorio del decreto que ordena las citadas reformas:

"Artículo Segundo.- El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en el plazo de un año computado a partir de la vigencia de éste decreto, procederán a reformar y adicionar las leyes federales, así como las Constituciones y leyes locales, respectivamente, para proveer al debido cumplimiento de las bases que se contienen en el mismo."^{108 bis}.

Lo deseable es que se realice en las legislaturas locales una importante creación jurídica, claro está, siguiendo los principios marcados en el 115 constitucional, pero impregnando éstos con características propias.

Ahora bien, ¿cuáles son las relaciones jurídicas entre el Municipi

108) "Desarrollo de la Administración Local", Idem. 107.

* Véase Infra Capítulo IV, inciso a).

108 bis) Diario Oficial de la Federación, 3 de febrero de 1983, - p. 8.

pio, su Entidad Federativa y el Estado Federal?; en principio - de cuentas diremos que, lo jurídico es lo que atañe al derecho o se ajuste a él, de todo lo anteriormente dicho, sabemos que - vivimos en un Estado de Derecho, es decir, en un Estado "...cuyo poder se encuentra determinado por preceptos legales (derivados todos de la Constitución Política Federal), de tal modo que no puede exigir de sus miembros ninguna acción u omisión que no tenga su fundamento en la existencia de una norma jurídica --- preestablecida".¹⁰⁹

De este modo, las relaciones jurídicas, de derecho ó legales en tre los tres niveles de gobierno citados se encuentran todas, -- originalmente plasmadas en el precepto constitucional transcri^u to y son, en sentido estricto, todas las que imponen una con^u ducta a la Federación que deberá estar prevista en algún precep^u to jurídico, a las Entidades Federativas o a los Municipios, -- por encontrarnos, como hemos dicho, en un Estado de Derecho.

Aunque, hecha la aclaración y dados los fines de nuestro trabajo, nos referimos en esta parte solo a las relaciones que impli^u quen una conducta legislativa, o sea, aquéllas disposiciones de nuestro numeral que ordenen expresamente la elaboración de un -- ordenamiento jurídico determinado a cargo del Congreso de la -- Unión, de las Legislaturas estatales o de los Ayuntamientos.

1.- Congreso de la Unión.

a) La fracción X, primera parte, establece la posibilidad de que la Federación y los Estados celebren convenios que, hasta el pasado 5 de febrero recibieron el nombre de Convenios Unicos de -- Coordinación y que daban lugar a las Reuniones de la República. Ahora, éstos, reciben la denominación de Convenios Unicos de De^u sarrollo *, que, casualmente, el primero que se celebró fue con -- el Estado de Querétaro.

109) Rafael de Piña Vara, ob.cit., p. 209.

* Infra Capítulo III, inciso c).

b) El artículo segundo transitorio del decreto de reformas y adiciones al artículo 115 constitucional ordena, como ya citamos, que el Congreso de la Unión deberá actualizar todas las leyes federales correspondientes, en observancia a dichas reformas y adiciones, para lo cual cuenta con el plazo de un año, computado a partir del 4 de febrero de 1983. Las leyes federales que, entre otras, consideramos deberán ser reformadas son: la ley federal de organizaciones políticas y procesos electorales; ley federal de aguas; ley general de asentamientos humanos; ley de obras públicas; ley general de bienes nacionales; ley de expropiación; ley de nacionalización de bienes; ley federal de educación; ley de presupuesto, contabilidad y gasto público; ley federal de la reforma agraria; ley de coordinación de los servicios sanitarios en la república; etc.

2.- Legislaturas Estatales:

a) Los párrafos tercero o quinto de la fracción I, suponen la existencia de una ley, que deberán crear y que prevea las causas por las que las legislaturas locales puedan declarar desaparecido o suspendido un ayuntamiento, así como, los casos en que es válido revocar el nombramiento de alguno de los miembros de aquél. Esta ley, además señalará los procedimientos que habrán de observarse en los citados casos.

b) La fracción II, primer párrafo, les ordena la expedición de una ley que señale a los Municipios la forma de manejar su patrimonio.

c) La misma fracción, segundo párrafo, la faculta para establecer las bases normativas que deberán observar los ayuntamientos en la expedición de los bandos municipales (de policía y buen gobierno), reglamentos, circulares y demás disposiciones de observancia municipal.

d) Tendrán a su cargo la expedición de una ley que, en materia de servicios públicos, determine los casos de concurso, en la -

prestación de éstos, de los Estados con los Municipios y de éstos, de un mismo Estado entre sí, en obediencia a la fracción - III, primer y últimos párrafos. Asimismo, el inciso i) de ésta fracción les faculta a señalar otros o más servicios públicos - de los señalados constitucionalmente según las condiciones territoriales y socio-económicas de cada Municipio.

e) La fracción IV les ordena señalar otros ingresos municipales, distintos de los que constitucionalmente les corresponde (ampliaremos más sobre este tema en el siguiente capítulo).

f) La fracción VIII, en su parte final, consigna la reforma política introducida por el gobierno del Presidente José López -- Portillo, por virtud de la cual se introdujo la fórmula de la - representación proporcional en las Cámaras Federal y Locales de Diputados y en los Ayuntamientos. Ahondaremos más sobre este - particular en el capítulo IV, por ahora sólo afirmamos que, por virtud de la reforma operada, en esta fracción, ~~habrán de reformarse las leyes de organizaciones políticas y procesos electorales de todo el país.~~

g) En la fracción IX por fin "... se hizo justicia a cerca de - un millón de trabajadores al servicio de los gobiernos de los - Estados (y de los Municipios). Hubieron de transcurrir 66 años, desde la promulgación de la Constitución de Querétaro para que recibieran los beneficios del artículo 123 Constitucional".¹¹⁰ Antes, las relaciones laborales referidas se regían por los llamados estatutos laborales ó leyes del servicio civil en donde - cada Estado, potestativamente, plasmaba los derechos que le parecían para sus trabajadores y para los de sus Municipios, los cuales en la mayoría de los casos resultaron inferiores a los - consignados como mínimos (condiciones mínimas de trabajo) en el artículo 123 constitucional, dándose el caso de que cuando algún trabajador era despedido arbitrariamente ó se le comecía --

110) Lic. José Dávalos, "Las Relaciones Laborales en las Entidades Federativas", ponencia presentada en seminario citado. Cita No. 107.

cualquier otra injusticia, este trabajador no encontraba tribunal donde pedir justicia, pues, si acudía al Tribunal Federal - se declaraba incompetente por no encontrarse aquél en el apartado B (del 123 constitucional) y lo mismo sucedía al acudir a la Junta Federal, pues, ni estaba en el apartado A, ni se trataba de sector industrial federal.

Como decíamos al principio de este inciso, por fin, se pondrá - coto a esta situación. Como vemos, en esta fracción, se dá facultad a las legislaturas estatales para que expidan las leyes - que regulen las relaciones de trabajo entre los Estados, Municipios y sus trabajadores, pero han de hacerlo en base a lo preceptuado por el citado artículo 123 constitucional y sus leyes - reglamentarias, a este respecto solo nos resta cuestionarnos el ¿por qué? no se determinó a cual de los dos apartados que conforman el numeral ya citado se van a acoger las legislaturas locales en la expedición de las leyes referidas, consideramos que, si el apartado B habla del servicio público, naturalmente se encuentran en este apartado, pues se trata de servidores públicos locales, de este modo habrán de gozar de las mínimas garantías conceptuadas en este apartado y su ley reglamentaria.

h) La fracción X, segundo párrafo, faculta a los Estados para celebrar Convenios con sus Municipios, esencialmente en materia de prestación de servicios públicos.

i) Por último, el artículo segundo transitorio del decreto que dió origen a las reformas que venimos estudiando y que ya hemos citado, establece el plazo de un año a partir de la vigencia de este decreto para que las legislaturas locales actualicen sus respectivas constituciones y leyes locales, para proveer al debido cumplimiento del multicitado decreto. Las leyes locales que habrán de modificarse, sin pretender ser limitativos, sino meramente ejemplificativos, son: ley orgánica municipal; ley de hacienda municipal; ley orgánica de la ley de organizaciones políticas y procesos electorales; ley de desarrollo urbano ó ley estatal de asentamientos humanos; ley orgánica del poder legislativo estatal; ley de expropiación estatal; ley de división te-

territorial estatal; ley de bienes estatales o su equivalente; - ley o código fiscal estatal; ley de coordinación fiscal estatal; ley de ingresos y presupuesto de Egresos de los Municipios del Estado; etc...

3) Ayuntamientos:

Dentro del marco normativo que, para el caso, deberán expedir las legislaturas locales, los Ayuntamientos quedan facultados para expedir; (frac. II, 2o. párrafo del artículo 115 constitucional):

a) Bando de policía y buen gobierno o bando municipal o bando de gobierno municipal, que en lo sucesivo y en obvio de espacio solo lo llamaremos "el bando" en cuanto a su expedición hay quien considera que, ésta"...no puede estimarse como acto legislativo propiamente dicho, a pesar de su generalidad, sino como desarrollo de las leyes expedidas por el órgano legislativo central..."¹¹¹ puesto que como lo ordena la fracción invoca da deberán basarse en lo prescrito por las legislaturas locales (leyes orgánicas municipales de los Estados), nosotros pensamos que, la expedición de estos bandos no constituye un acto formalmente legislativo aunque materialmente si lo es.

Considerando así, los aspectos que en general regulan los Ayuntamientos a través de sus respectivos bandos, son los siguientes:

Del Municipio.- Consigna la personalidad jurídica del mismo que, como sabemos se deriva de la consignada por la constitución general (Art. 115, frac. II, primer párrafo); establece asimismo, el ámbito competencial de las autoridades municipales y los fines del Municipio a través del Ayuntamiento. Norma el uso, también de los símbolos representativos del Municipio que son su nombre y su escudo.

111) Felipe Tena Ramirez, Ob.cit., p. 150.

Del territorio.- Establece su integración y su organización.

De la población municipal.- Determina los requisitos para ser vecino del Municipio, sus derechos y obligaciones y la forma de perder la vecindad. Asimismo, señala las características de los considerados sólo como habitantes del Municipio.

Del gobierno municipal.- El ayuntamiento es el órgano supremo del gobierno municipal y se integra por el presidente municipal, por el síndico y regidores, teniendo cada uno la investidura de autoridades municipales. De este modo, se señalan los órganos administrativos del ayuntamiento que son el secretario, el tesoro y los directores o jefes de departamento, quienes serán de nominados genéricamente como funcionarios municipales.

De los asentamientos humanos.- En este renglón y, en acatamiento a lo preceptuado por la fracción V de nuestro numeral, deberá además, reformarse ~~la ley general de asentamientos humanos~~ y, su correlativa a nivel estatal, en virtud de que las facultades municipales en este renglón se han ampliado considerablemente.

De los servicios públicos municipales.- En este renglón, también, ha sido ampliada la esfera de acción municipal (Fracción III, Art. 115 Constitucional), por lo que también deberán ser reformadas las correspondientes normas jurídicas.*

Otros aspectos.- También son materia del bando, las siguientes cuestiones: el control de las actividades de los particulares, por parte del ayuntamiento, por medio de la expedición de permisos, licencias, reglamentando, además, las normas a que deberán sujetarse, en el desarrollo de aquéllas, como pueden ser el comercio, los espectáculos, el sacrificio de ganado (que sólo podrá verificarse en el rastro municipal), etc. También, con respecto a los particulares, se enumeran las actividades -

* Infra, capítulo III, inciso b).

que les están prohibidas, estableciendo para el caso de infracción las sanciones a que se hará acreedor el infractor y cuya aplicación será potestad del presidente municipal, quién podrá delegar la misma en quien mejor le parezca pero que será el mismo durante la vigencia del bando, pues en éste, quedará determinado el nombre de tal persona.

Asimismo, se consignan los recursos administrativos que tendrán los munícipes contra de las autoridades que les violen sus derechos.

Entérminos, como hemos dicho, generales, hemos tratado de dar una visión del contenido de los bandos.

b) Los reglamentos.- Son en términos generales, la norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que la autoridad administrativa expide para facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el poder legislativo. Es decir, que todo reglamento parte de una ley, que es la que va a particularizar en alguno de sus aspectos, para su exacto cumplimiento o aplicación. No obstante esto, los teóricos mexicanos, encabezados por el doctor Gabino Fraga,¹¹² reconocen la existencia de los llamados "reglamentos autónomos", los cuales a diferencia de los reglamentos en general no se derivan de ley ninguna, sino que se establece su existencia en la constitución general, en forma directa, es el caso del art. 21 que en su parte conducente consigna que "...Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernamentales y de policía y..."

Otro caso, compete a nuestra materia, en los llamados reglamentos municipales que son reglamentos autónomos que rigen por sí mismos determinadas áreas dentro del ámbito municipal, sin suponer la preexistencia de una norma superior, salvo el respeto a los principios constitucionales generales y estatales y a las -

112) Ob.cit., pp. 112-114.

leyes que fijan su ámbito competencial.

Por medio de estos reglamentos, los Ayuntamientos establecen - la forma de resolver sus propios problemas, fijando las atribuciones de las autoridades municipales correspondientes.

Entre los principales reglamentos que expiden los Ayuntamien--tos, en general, están los siguientes:

Reglamento Interior del Ayuntamiento.- En éste se fijan:

La estructura municipal, estableciendo la organización, las facultades y obligaciones de los miembros del H. Ayuntamiento y de los funcionarios y órganos que los apoyan, en general.

Facultades y obligaciones específicas del H. Ayuntamiento y de ~~cada uno de los miembros de éste en particular.~~

La organización administrativa del H. Ayuntamiento, de la presidencia municipal, de la secretaría del H. Ayuntamiento, de - la tesorería municipal, de la oficialía mayor y de las distintas direcciones con que cuenta el H. Ayuntamiento y que funcionan como órganos auxiliares del mismo.

Por último las autoridades y organismos auxiliares del H. -- Ayuntamiento, que son las siguientes: comisiones municipales, procuraduría municipal de la defensa del menor, juzgados menores, juzgados calificadores, juntas municipales de concilia--ción, delegaciones y subdelegaciones, consejos de colabora---ción, jefaturas de sector, colonias y manzanas.

Otros reglamentos que expide, también, el Ayuntamiento, son - los siguientes: reglamentos de panteones, de mercados, de rastros, de seguridad municipal, de estacionamientos públicos, - de los consejos de colaboración municipal, de horarios para - el funcionamiento de locales comerciales e industriales, so--bre la venta y consumo de bebidas alcohólicas, de salud pública, de alumbrado, de espectáculos, etc...

c) Circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivos ámbitos competenciales. Las circulares "...generalmente contienen un conjunto de disposiciones de carácter interno, dirigidas por los órganos superiores hacia los inferiores para especificar interpretación de normas, de acuerdos, de decisiones o procedimientos".¹¹³ Por otra parte y, en virtud de la fracción V del 115 constitucional, los Municipios quedan facultados para expedir los reglamentos y disposiciones administrativas que se hagan necesarias a fin de dar cumplimiento al párrafo ter cero del artículo 27 del ordenamiento ya invocado, principalmente, en lo que hace a los asentamientos humanos y, en general, lo relativo al desarrollo urbano municipal.

113) Miguel Acosta Romero, ob.cit., p. 404

b) El Municipio y su reglamentación en la Constitución de Querétaro.

Ya hemos hablado, con anterioridad que, dentro de nuestro ámbito territorial existen tres esferas competenciales que dan origen a nuestros tres niveles de gobierno. Esto en virtud del Pacto Federal que, tiene su lugar constitucional en el artículo 124 que ordena que: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados". ¿Qué significa esto?. En términos generales que, el gobierno federal guarda para sí las cuestiones que afectan los intereses generales del país, por ejemplo las relaciones internacionales, "... pues la soberanía exterior se deposita exclusivamente en el gobierno central".¹¹⁴ Para los gobiernos de los Estados se reserva la facultad de conocer las relaciones privadas de sus respectivos habitantes. Tenemos así, dos niveles de gobierno, el federal y el estatal, el municipal surge de nuestro muchas veces citado artículo 115 que, en su primer párrafo ordena a los Estados adoptar, 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...

Ahora bien, entre las competencias con que cuentan los Estados, está la de darse su constitución, quedando consignada esta competencia en el artículo 41 constitucional, al especificar que "el pueblo ejercerá su soberanía"... en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados,..." En el caso estatal, la soberanía aludida, se traduce en autonomía, porque aunque ambas -- competencias se expresan en el acto de darse una constitución; en el primer caso, la soberanía, consiste según ya hemos dejado asentado, "... en la autodeterminación plena, nunca dirigida por determinantes jurídicos extrínsecos a la voluntad del soberano",¹¹⁵ en cambio, la segunda, la autonomía, "... presupone -

114) Felipe Tena Ramírez, ob.cit., p. 122.

115) Ibid., p. 137.

al mismo tiempo una zona de autodeterminación, que es lo propiamente autónomo y un conjunto de limitaciones y determinaciones jurídicas extrínsecas que, es lo heterónomo..."¹¹⁶ y, así queda consignado en el citado artículo 41 que, dispone -- que las constituciones estatales "en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal".

Como habíamos dicho, los tres niveles de gobierno surgen de la Constitución Federal, pero en ésta solo se fijan, en forma específica, las competencias de carácter federal; las de carácter estatal y municipal, quedan señaladas por exclusión de aquéllas, en cada una de las constituciones estatales, desde luego, siguiendo los lineamientos trazados en aquélla.

En el capítulo que, cada una de las constituciones dedican a desglosar el espíritu del multicitado numeral 115, se consig-- nan generalmente entre otros aspectos los siguientes: denominación y límites de sus Municipios; la categoría de sus pobla-- dos; las condiciones para la creación o supresión de un Municipio (en algunos casos); la determinación de los aspectos -- fiscales que deberán conformar la hacienda pública municipal; la integración, elecciones, instalación y duración de los -- ayuntamientos; en algunos casos, las facultades y obligaciones tanto de los ayuntamientos como de las dependencias municipales; etc...

Es conveniente aclarar que, aún cuando las constituciones estatales hacen un señalamiento más particular de lo consignado a nivel federal (artículo 115), no deja de ser éste de carácter general, por lo que se hace necesario, la existencia de una ley determinada que trate con mayor detalle todo lo referente a la institución del Estado, materia de nuestro siguiente inciso.

Por otra parte, las reformas experimentadas en el artículo --

116) *Ibíd.*

115 (3 de febrero de 1983) imponen la obligación de reformar, a las legislaturas locales, sus capítulos constitucionales correspondientes (artículo segundo del decreto de tales reformas). Lo deseable es que dichas reformas den, "... al Municipio un sistema que le permita una administración moderna de sus problemas, a la escala que le corresponda a cada tipo de Municipio, según su tipología. Desde luego que es ideal introducirle las técnicas más afinadas en materia de planeación, presupuestación, control, evaluación; pero no pidamos a un Municipio con menos de mil habitantes que establezca esos sistemas... (es posible, que para estos casos, se tengan que establecer) ... sistemas especializados adscritos al gobierno del Estado".¹¹⁷ Nosotros agregaríamos que, no solo los Municipios con menos de mil habitantes presentan esta situación desventajosa, sino que hasta los que cuentan con cinco mil habitantes. La Constitución Política del Estado de Querétaro Arteaga expedida el 4 de septiembre de 1917, consta de 178 artículos y -- diez transitorios, presentados, aquéllos, en títulos y capítulos.

Integra el grupo de constituciones locales que cuentan con -- sus dos partes, la dogmática y la orgánica, ya que existen -- constituciones locales que sólo contienen la segunda y, de esto opinan algunos autores que "... no es indispensable que figure en dichas constituciones (la parte dogmática), si se tiene en cuenta que las garantías individuales que consagra la -- constitución valen para todas las autoridades y significan -- por ello la primera limitación impuesta a la autonomía local. Repetir en su texto..., las garantías que ya obran en la Federal, es del todo superfluo..."¹¹⁸

Como decíamos, esta constitución cuenta con su parte dogmática, misma que está contenida en sus artículos del 4 al 9, pre

117) Miguel de la Madrid Hurtado, Discurso pronunciado al término de la Reunión Popular para la Planeación: "Fortalecimiento Municipal", celebrada en León, Gto. 25 de mayo de 1982.

118) Felipe Tena Ramírez, ob.cit., p. 138.

cisamente en el capítulo denominado. "De los habitantes del - Estado, sus derechos y obligaciones".

Por lo que hace a su parte orgánica, se dá la "...limitación- de los Estados al darse sus instituciones (que) consiste en - el deber de adoptar, para su régimen interior, la forma de go- bierno republicano, representativo, popular, teniendo como ba- se de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio libre, conforme a las bases que- precisa la Constitución Federal, (artículo 115)."¹¹⁹ De es- te modo, la constitución en cuestión, adopta la forma de go- bierno citada en su artículo 27.

En cuanto a nuestro tema, dedicó un capítulo único del título séptimo, para hablar "del Municipio", en este desarrolla el es- píritu del artículo 115 constitucional, aclarando que la re- ciente reforma, de febrero de 1983, que ya citamos, no existe aún en esta constitución y, por lo mismo deseamos sinceramen- te se realice por la reivindicación municipal que representa.

Hemos de referir así en esta parte las fracciones jurídicas - que consigna para los Ayuntamientos de Querétaro su Constitu- ción Política, haciendo nuevamente hincapié en que estas fun- ciones, como decíamos son las vigentes a la fecha de elabora- ción de nuestro trabajo.

Así, estas funciones son las siguientes:

Existen dos casos en que las autoridades municipales partici- pan en la voluntad legislativa estatal:

- 1) Los Ayuntamientos están facultados para iniciar leyes, en - los ramos que les correspondan, ante la legislatura estatal, - (artículo 51, fracción IV).
- 2) Los Ayuntamientos participan en la reforma constitucional.

119) Ibid., p. 139.

Recuérdese que existen dos tipos de constituciones: las rígidas y las flexibles, cuya diferencia radica, precisamente, en el procedimiento consignado constitucionalmente para su reforma. La Constitución queretana forma parte del grupo de las constituciones rígidas, porque para su reforma exige, un elemento más de fuerza, en comparación al procedimiento ordinario de reforma legal que es, precisamente, la intervención de las autoridades municipales dando su aprobación a dichas reformas, (art. 163).

No existe ningún precepto que faculte a los Ayuntamientos para expedir reglamentos ni disposición administrativa alguna - en lo referente a los centros urbanos, como lo ordena la constitución general en su artículo 115, desde 1976.

Por otra parte, la constitución en cuestión impone a la legislatura estatal, facultades y obligaciones para con los Municipios de Querétaro, las que, de carácter jurídico, son los siguientes:

1) "Dar la resolución que corresponda, aprobando, reformando o reprobando las leyes de ingresos de los Municipios, y sus planes arbitrarios para cubrirlos" (art. 64, Frac. II). Lo anterior para dar cumplimiento a aquella tan debatida fracción II, del art. 115 constitucional. Esta cuestión que, aún, tiene vigencia, hemos de comentarla mas detenidamente en el siguiente capítulo, en la parte correspondiente.

2) "Revisar la Ley de Ingresos Municipales y, decretar la Ley General Orgánica de los Municipios, (art. 63, fracción XXXV-III). La primer parte de esta fracción, viene a redondear la segunda de la citada, en el punto anterior. En cuanto a la segunda parte de esta fracción, veremos, enseguida, en el inciso c) de este capítulo, de qué manera ha venido cumpliendo con esto la legislatura queretana.

c) La Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro.

Como ya habíamos afirmado, dada la generalidad con que, aún, - las constituciones locales tratan a la institución municipal - pues, palabras más o menos repiten lo consignado a nivel federal (artículo 115), se hace necesaria la existencia de las llamadas Leyes Orgánicas Municipales de los Estados, que tienen - su fundamento jurídico, entre las facultades anotadas para las legislaturas estatales, en sus respectivas constituciones políticas; el objeto de estas leyes es fijar a que debe sujetarse la organización y funcionamiento de la administración municipal.

De este modo, los aspectos que abordan estas leyes orgánicas, - son los siguientes: "...organización territorial interna del Municipio, órganos municipales, esfera de competencia, patrimonio, relaciones con particulares y con otros Municipios y responsabilidades y sanciones..."¹²⁰

La Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Querétaro, cuyo fundamento jurídico se encuentra en el artículo 63, fracción XXXVIII de la Constitución Política del Estado, expresa:

"Artículo 63.- Son facultades y obligaciones de la Legislatura:

XXXVIII.-..., decretar la Ley General Orgánica de los Municipios..."

Esta ley recibió primero, el nombre de "Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Querétaro" y, actualmente el de "Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro". A continuación - resaltamos las características principales de esta ley orgánica.

120) Regina Jiménez Ottalengo y otro, ob.cit., p. 109.

La primera que existió, fue la llamada Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Querétaro, que fue expedida el 27 de junio de 1941, durante la administración del gobernador Noradino Rubio, publicada unos días después, el 3 de julio, en el periódico oficial del Gobierno del Estado, mismo al que se le denomina "La Sombra de Arteaga" y que fue fundado en el año - de 1867 y registrado como artículo de segunda clase el 10 de septiembre de 1921.

Esta ley constaba de 77 artículos distribuidos en 12 capítulos.

Dividía al Estado en 18 municipalidades, haciendo hincapié de los barrios que integraban cada una, así como, las delegaciones adscritas a cada cabecera municipal.

Especificaba también las facultades y obligaciones de los Ayuntamientos, de los presidentes municipales, regidores, secretario y tesorero del ayuntamiento, de los procuradores municipales, de los delegados y subdelegados.

Por otro lado, reglamentaba la forma de celebración de las sesiones del Ayuntamiento; la manera de constituir las comisiones de éste. De la hacienda municipal disponía que cada una de las municipalidades del Estado, tendría una oficina rentística encargada de los ingresos y egresos de los fondos municipales que se denominara tesorería municipal (art. 61). En las delegaciones municipales determinaba la existencia de una subtesorería municipal. Asimismo señalaba las obligaciones de los tesoreros y subtesoreros municipales. Por último, enunciaba las causas de renuncia al cargo, así como las responsabilidades en el desempeño del mismo, de los miembros del Ayuntamiento.

Esta ley sufrió siete reformas, seis de las cuales se dieron con motivo del cambio de categoría municipal de algunos poblados para convertirse en cabeceras municipales; en la otra reforma, se da voto de calidad al presidente municipal para deci

dir en las sesiones del Ayuntamiento (art. 25).

Esta ley tuvo vigencia hasta el 10. de octubre de 1970, en que La Sombra de Arteaga, publicó una nueva Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Querétaro precisamente durante el go bierno de Juventino Castro Sánchez, misma que había sido expedida el 25 de septiembre del mismo año. Esta ley constaba de 62 artículos distribuidos en 12 capítulos. Escencialmente esta ley es igual a la que había venido a derogar y que, acabamos de relatar. Contiene menos artículos porque se quitaron algunos que resultaban ya inoperantes. Esta ley sufrió una re forma en 1973 adicionando un poblado a los enumerados como partes integrantes del Municipio de San Juan del Río. No ahondamos más en esta ley por la razón apuntada y, además porque fue derogada por la expedida el 20 de septiembre de 1974 publicada meses después, el 13 de febrero de 1975 en el periódico oficial del gobierno del Estado durante el gobierno de Antonio Calzada, es la que está vigente al momento de elaboración del presente trabajo y consta de 85 artículos y 3 transitorios, -- distribuidos aquéllos en 23 capítulos.

Esta ley, a diferencia de las anteriores, recibe el nombre de Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, introduce algunas innovaciones a las que nos referimos enseguida:

En pro del desarrollo municipal, se establece la obligación de los Ayuntamientos de formular planes y programas; reglamentando esta formulación (art. 5 al 14).

Se establece que: "Para su organización territorial interna, los Municipios se dividirán en Delegaciones, Subdelegaciones, Sectores, Secciones y Manzanas, cuya extensión y límites serán determinados por cada uno de ellos". Aclaramos que esta ley también divide al Estado en 18 municipalidades (art. 16 y lo. respectivamente).

Se introduce la definición de categorías municipales, estableciendo que los centros de población en función de su importan-

cia, grado de concentración demográfica y servicios públicos que preste podrán ser: ciudad, villa, poblado o rancharfa; de terminando los requisitos para cada caso (art. 16).

De la población, se diferencia entre habitante y vecino, de terminando los derechos y obligaciones de estos últimos (art. 19 al 21).

Se contiene un capítulo, el trece, que se ocupa de los servicios públicos a cargo del Ayuntamiento, ahondaremos sobre este tema en el siguiente capítulo (inciso b).

Se dota a la población de los recursos administrativos de revocación y revisión contra los actos de cualquier miembro -- del Ayuntamiento (art. 63 al 67).

~~El capítulo diecinueve introduce una facultad legislativa para los Ayuntamientos, al autorizarlos a expedir reglamentos tendientes a normar el régimen de diversas esferas de competencia municipal (art. 75).~~

Hemos tratado de hacer un señalamiento suscinto de las invocaciones introducidas por esta ley; ahora, por lo que hace a aspectos ya contemplados en las anteriores leyes, y que se refieren a cuestiones jurídicas, materia del presente capítulo, podemos comentar lo siguiente:

A cargo del ayuntamiento están las siguientes facultades y obligaciones de índole jurídico (art. 35):

a) La formulación de normas de carácter general para el cumplimiento de sus fines, como son la organización y prestación de servicios públicos municipales, así como la tendiente a garantizar la moralidad, seguridad y salubridad públicas.

Estas normas se formularán de acuerdo a las bases generales establecidas en esta ley (fracción I).

b) Reglamentar el funcionamiento de las juntas de vecinos, que el propio Ayuntamiento haya creado (fracción X).

c) Formular la iniciativa de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos, mismas que como se sabe deberán ser aprobadas por la legislatura local (Fracción XIV).

d) Celebrar convenios de colaboración con otros Municipios de la Entidad, con el Estado o con particulares, mismos que, en su caso, deberán ser aprobados por la legislatura estatal.

En cuanto a los presidentes municipales, como órganos ejecutores de las determinaciones de los ayuntamientos están facultados y obligados a: "Dar publicidad a las normas de carácter general, leyes, reglamentos y decretos de carácter federal, estatal y municipal" (art. 37, fracción I).

Esta ley cuenta con dos reformas:

La primera de ellas, publicada en el Periódico Oficial, el 12 de junio del mismo año en 1975, y se refiere al cambio de categoría municipal, de subdelegaciones o delegación de "El Colorado", Municipio de El Marquez, Qro., debido entre otras cosas al aumento notorio de sus habitantes. Lo anterior representa la realización de la hipótesis plasmada en los artículos 17, último párrafo y 18 de la propia ley que en lo conducente expresan:

"Artículo 17.-...

"...Los ayuntamientos podrán promover ante la legislatura, la elevación de categoría de un centro de población, siempre que reúna el número de habitantes,..."

"Artículo 18.- Los Centros de Población que estimen haber llenado los requisitos señalados para cada categ

goría política, podrán ostentar oficialmente la que les corresponda, mediante declaración que al respecto haga el Ayuntamiento de su Municipio, con la aprobación previa de la Legislatura".

La segunda de las reformas anunciadas, se llevó a cabo el 10. de diciembre de 1978, y fue publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el día 7 del mismo mes y año y consiste en la adopción, en el artículo 24, de la Reforma Política ordenada por el entonces Presidente de la República José López Portillo, volveremos a referirnos a esta reforma, con más amplitud en el capítulo IV (inciso b).

Por último, sólo queremos hacer notar la falta de concordancia existente en el anterior artículo 115 de la Constitución General que, por un lado habla de un Municipio libre pero no se establece, la única forma que conocemos como realmente efectiva, para garantizar dicha libertad y que es el haber consignado, - como ahora se ha hecho, partidas de ingresos exclusivamente municipales.

Dicha falta de concordancia nos llevó a un Centralismo que se reflejó no solo en el aspecto económico, que abordaremos en el siguiente capítulo, sino que también, en los aspectos políticos, culturales, etc...

Por lo que hace al aspecto jurídico, creemos que más que efecto del Centralismo, fue una de sus importantes causas propiciatorias.

De este Centralismo, se ha afirmado que, "...ha entrado no sólo en la etapa de los rendimientos decrecientes, sino en la de los rendimientos negativos... está obstruyendo etapas superiores de nuestro desarrollo político, de nuestro desarrollo económico y de nuestro desarrollo social".^{120 bis}

120 bis) Miguel de la Madrid Hurtado. Discurso pronunciado al término de la Reunión Popular para la Planeación "Federalismo y descentralización de la Vida Nacional", PRI/IEPES. San Juan del Río, Qro., 30 V 82.

Afortunadamente las reformas operadas en el artículo 115 constitucional, mismas a que ya nos referimos en el presente capítulo, darán fin al Centralismo que hemos citado, pues como ya hemos afirmado en varias ocasiones, vivimos en un Estado de Derecho que hace de las leyes instrumentos de cambio social, aunque como instrumentos que son, es necesario, además, la habilidad de quien o quienes habrán de aplicarlos. En este caso, en cada una de las legislaturas estatales, legisladores conscientes del espíritu aplicado en las reivindicaciones municipales que contiene el multicitado numeral 115.

CAPITULO TERCERO
RELACIONES ECONOMICAS

La palabra economía se deriva del término griego "oikonomia", que significa "el que administra o maneja la casa".

Y es, en términos generales, la ciencia social que tiene por objeto "...el estudio de relaciones sociales, de relaciones entre hombres, ligadas a los procesos de producción y de distribución de bienes y servicios".¹²¹ Es decir, su objeto se encamina a la satisfacción de necesidades humanas mediante recursos o bienes materiales que tienen la característica de ser escasos. Porque, precisamente "...la condición sine qua non del fenómeno económico es la escasez...

"En otras palabras; la economía es una ciencia que se ocupa de necesidades y recursos que deben satisfacerse".^{121 bis}

Nosotros, en este capítulo, vamos a destacar las relaciones económicas que nacen entre nuestros niveles de gobierno a la luz del artículo 115 constitucional.

Hemos de abordar temas como el de la Hacienda Municipal, cuya participación en el ingreso fiscal de la nación ha ido disminuyendo gravemente en los últimos decenios. Así lo demuestran las estadísticas que nos dicen que: "En la administración del Presidente Calles, los Municipios recibieron el 8 por ciento del ingreso fiscal; en el régimen del Presidente Cárdenas, la participación disminuyó al 6 por ciento; con el General Avila-Camacho cayó al 4 por ciento; entre 1946 y 1964, el ingreso municipal descendió al 3 por ciento y durante las administraciones de los Presidentes Díaz Ordaz y Echeverría, se fue hasta el 1.6 por ciento ..."¹²² Fue, en la administración del Presi.

121) Mario Melgar Adalid, "Economía, lecciones elementales", - Ed. Limusa, México, 1978, 1a. ed., p. 21.

121 bis) Mario Melgar Adalid, "Desarrollo Económico del Municipio", ponencia presentada en seminario sobre reformas y -- adiciones al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; México, D.F., 15 de febrero de 1983.

122) Carlos Muñoz Mosqueda, "Finanzas Públicas Municipales", -- ponencia presentada en la Reunión Popular para la Planeación: "Fortalecimiento Municipal", PRI/IEPES", León, Gto., 25-V-1982.

4 0023512

dente López Portillo en donde se incrementó este ingreso hasta el 3 por ciento, ahora las reformas al ingreso municipal que se consignan en el citado numeral 115, dan las bases para que éste aumente en la proporción necesaria para lograr un real -- progreso municipal.

También, hablaremos de los servicios públicos que presta el -- Ayuntamiento, cuya esfera de acción se ha visto ampliada, con la fracción III del citado numeral.

Otros aspectos que también vamos a tratar en esta parte, es lo concerniente a los Convenios Unicos de Desarrollo, lo referente a los bienes que integran el patrimonio municipal, las -- cuestiones relativas al desarrollo urbano municipal, etc.

a) Artículo 115

En su oportunidad quedó asentado y, ahora, consideramos prudente reiterar, lo expresado por Heriberto Jara, en aquella memorable asamblea de Querétaro, realizada con motivo del debate de la fracción II del artículo 115, entonces sentenció: "No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está -- asegurada..."¹²³ a esto Hilario Medina, otro destacado diputado constituyente, reflexionó: "¿De qué manera se establecerá el Municipio libre, ya no como una promesa, sino como un hecho eficaz con toda su fuerza?. Pues nada más, señores, que dándole su hacienda con toda su libertad"...¹²⁴

A pesar de lo anterior, como sabemos, no se logró plasmar la -- discutida autonomía financiera para el Municipio, seguramente, porque, como sabemos, para ese entonces los constituyentes llevaban 3 días y medio de sesiones, casi ininterrumpidas y, la fatiga los venció y de esta manera solo quedó asentado (fracción-II) una recomendación, sin sanción, para el legislador estatal

"...de que las contribuciones que se destinen al Municipio serán las suficientes para sus gastos..."¹²⁵ pero como salta a la vista, no se fijaron las bases para señalar debidamente esa suficiencia, así como tampoco se determinó la competencia impositiva municipal. De este modo, los Estados se encargan de gravar para sí la casi totalidad de las fuentes de ingresos vecinales otorgando graciosamente al Ayuntamiento una pequeña participación en alguna de las partidas impositivas, disminuyendo, gradualmente, la misma como nos lo demuestran los siguientes datos estadísticos.¹²⁶

El total de ingresos fiscales del país se repartió:

En 1910, el 70.63% se asignó a la Federación, el 16.48% para -- los Estados y, el 12.89% para los Municipios.

123) Cámara de Diputados L Legislatura, ob.cit., p. 314.

124) Ibid, p. 331.

125) Julio D' Acosta Esquivel O., ob.cit., p. 134.

126) Tomados de Moisés Ochoa Campos, "La Reforma Municipal", -- pp. 424 y 426

Para 1951, la Federación aumentó su participación a 78.50%, lo mismo sucedió con los Estados que percibieron el 18.47%, no así con los Municipios que bajaron su participación a 3.03%.

En el año de 1975, la Federación sufrió un nuevo aumento, pues percibió el 86.40%, por su parte, los Estados sufrieron una pequeña disminución, pues percibieron el 12.00%, ésta se reflejó en el ingreso municipal, que para ese año fue de 1.60%.

Los datos transcritos nos justifican plenamente la pobreza en -- que se encuentran sumidos la mayoría de los Municipios mexicanos pues, la Federación ha dejado poco a los Estados y estos han dado, aún menos, a los Municipios. Esto nos demuestra la centralización económica paulatina y constante que se ha venido operando en nuestro país, producto del centralismo político y administrativo. En la actualidad, esta centralización tanto política como administrativa y económica,..." se ha convertido en una grave limitante para la realización de nuestro proyecto nacional..."¹²⁷

Por otra parte; volviendo a la facultad de los Municipios para cobrar, previa autorización de la legislatura estatal, sus impuestos, no queremos que se piense que ésta no existe, solamente que en la práctica sólo le toca al Municipio cobrar sobre la basura, las cantinas, la prostitución, el drenaje y otros ingresos que no vale la pena ni siquiera mencionar porque, además, consideramos que, por tratarse de actividades tan modestas, desde el punto de vista económico, no debiera cobrarse nada sobre las mismas. Actividades por las que cobran derechos, pues es necesario la expedición de una licencia para su realización, son: fijadores de anuncios, cargadores, músicos ambulantes y otras que referiremos con más detalle en el inciso c), esto hace que no se disponga, en algunos casos, ni siquiera con recursos suficientes para el pago de un policifa esta situación, propicia que "el cargo de mayor responsabilidad no representa atractivo alguno, sino al con-

127) Miguel de la Madrid H., "Iniciativa de Reformas y Adiciones al artículo 115 de la Constitución General de la República", 6-XII-82

trario, es rechazado y a veces otorgado como castigo..."¹²⁸ En el Estado de Oaxaca, se dió, en 1977, el caso de que existiendo Municipios incomunicados y, con menos de un peso diario de presupuesto, hubo de encarcelar a 50 oaxaqueños que se negaron a ser presidentes municipales..."¹²⁹

Debemos aclarar que existen Municipios, aparentemente prósperos como Naucalpan, Edo. de México y, decimos aparentemente -- porque si bien disponen de más ingresos que Municipios como -- Arroyo Seco, Querétaro; tienen a costas la prestación de ser vicios públicos que, debiendo ser de mayor calidad, resulta, - de este modo, deficiente el ingreso que perciben.

En este orden de ideas, se hacía necesaria una reforma al artículo 115 constitucional, misma que se realizó, producto de una iniciativa del Presidente Miguel De la Madrid H., fundada "... en el resultado de la consulta popular que alimentó la campaña presidencial:

"En materia municipal se realizaron 63 reuniones, entre preparatorias, estatales, regionales y nacionales, en las que ciudadanos, presidentes y funcionarios municipales, representantes - de medios de comunicación, abogados, economistas, administradores públicos y diversos especialistas presentaron cerca de 600 ponencias. Merced a que este trabajo sin precedente se definió un catálogo de medidas para promover el fortalecimiento municipal..."¹³⁰

Entre las medidas encaminadas a este fortalecimiento, se buscó, mejorar las finanzas municipales, haciendo un señalamiento específico de los recursos que permitieran al Municipio sortear adecuadamente los numerosos y complejos problemas que agobian a su administración.

128) Virgilio Muñoz y Mario Ruiz Massieu, ob.cit., p. 129.

129) Periódico Uno más Uno, "50 oaxaqueños presos: se niegan a ser alcaldes", 31-XII-77, pp. 1 y 4.

130) Manuel Bartlett Díaz, Comparecencia ante el Senado de la República para informar sobre la iniciativa de reformas y adiciones al artículo 115 constitucional promovida por el Presidente de la República, 20-XII-1982.

En esta iniciativa de reformas y adiciones "se tomaron en cuenta las realidades sociológicas y económicas de los Municipios del país, sus grados de desarrollo y, los contrastes entre aquellos Municipios urbanos e industrializados que cuentan con determinados recursos económicos y capacidad administrativa para la consecución de sus fines colectivos y, aquellas comunidades municipales marginadas de todo apoyo económico, del libre ejercicio de su autogobierno y carentes de toda capacidad para la gestión administrativa..."¹³¹

Ya hemos señalado, que esta iniciativa, una vez agotado el procedimiento legislativo señalado para el caso, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 3 de febrero de 1983; como hemos dicho ya también, dividió al artículo 115 en 10 fracciones, de las cuales 6 son de contenido económico y hemos de comentar enseguida, haciendo la aclaración de que, las que se refieren a los servicios públicos y hacienda municipales, por su importancia, las abordaremos, respectivamente en los incisos siguientes.

Así, la fracción II, en su primer párrafo expresa que: "Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la Ley". Como vemos, en la primera parte se reitera la personalidad jurídica de los Municipios, aunque nótese que hay un cambio de verbo, se sustituye el "serán", por el "estarán" con lo cual se evitan interpretaciones en el sentido de que al decir la constitución, anteriormente "serán investidos", quedaba la duda de que a quién correspondería tal facultad, lo que le restaba fuerza real a la personalidad del Municipio.

Por lo que hace, a la segunda parte de este primer párrafo de la fracción II, se incorpora a la norma fundamental, la facultad del Municipio para el manejo de su patrimonio conforme a la ley, ya que, aunque el derecho general nos señala que quien tiene personalidad jurídica posee, por esta sola circunstancia, la facultad para manejar, como convenga a sus intereses, el conjunto de

131) Miguel de la Madrid H., Iniciativa citada.

bienes que le pertenecen, anteriormente, existió en nuestra práctica institucional, inclusive en el orden jurisdiccional, la tendencia a poner en tela de juicio, por no... "estar consignada en el texto constitucional, la capacidad jurídica del Municipio para ejercer actos de dominio sobre su patrimonio."¹³²

Por otra parte, el artículo 115, desde 1976, estableció en su fracción IV* la competencia para que los Estados y Municipios ex pidieran las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas necesarias para dar cumplimiento a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la constitución, en cuanto a -- los centros urbanos, ahora la correspondiente fracción es la V, - en donde específicamente se faculta en los términos de las leyes federales y estatales relativas, a los Municipios para interve-- nir en la zonificación y planes de desarrollo urbano municipales, en la creación y administración de sus reservas territoriales, - en el control y vigilancia del uso del suelo, en la regulariza-- ción de la tenencia de la tierra urbana y, en su necesaria inter vención como nivel de gobierno estrechamente vinculado con la -- evolución urbana en el otorgamiento de licencias y permisos para construcciones y para la creación y administración de zonas de - reservas ecológicas, todo ello de conformidad con los fines y li neamientos generales consignados en el párrafo tercero del artí-- culo 27 de la propia Carga Magna.

Como vemos, esta fracción reformada, dota al Municipio del apoyo jurídico necesario para que lleve a cabo las tareas de planea--- ción y, de este modo poder atender su crecimiento racional para que pueda darse un desarrollo adecuado a las necesidades de cada centro de población. En pocas palabras esta fracción da las bases para que los Municipios formulen, aprueben y administren sus planes de desarrollo urbano municipal; pero ¿qué significa esto-- del desarrollo urbano? pues bien, es "...un crecimiento de las - ciudades y centros de población con armonía y buena administra--

132) Manuel Bartlett Díaz, "Comparecencia citada".

* Véase Supra Capítulo I, inciso g), texto de la fracción.

ción, donde no falten los servicios públicos necesarios, exista -convivencia entre su población y un ambiente saludable. También que haya suficientes empleos, suficiente y rápida transportación, vivienda para todos, escuelas, rastros, parques, etcétera".¹³³

A contrario sensu, cuando en una comunidad no existe desarrollo urbano, ésta crece desordenadamente, dejando de resolver sus problemas y de satisfacer las necesidades de su población.

Pero, permítasenos aclarar que este desarrollo urbano no surge -- por generación espontánea, sino de un proceso de planeación en -- donde se marcan objetivos, metas, políticas y programas a implementar a corto, mediano y largo plazo; estos planes de desarrollo urbano existen a nivel nacional, estatal y, ahora se da el apoyo-jurídico fundamental para que los efectúen los Municipios aunque es de advertirse que, este tipo de planes ya eran contemplados, - desde 1977, por la Ley General de Asentamientos Humanos, sin que tengamos conocimiento de la existencia de alguno en los 18 Municipios que integran el Estado de Querétaro.

En el plan de desarrollo urbano municipal se determinará "...cómo se desea que sea usado el territorio del Municipio; o sea, hacia-donde conviene que crezcan los centros de población, donde debe - localizarse la industria, que áreas se deberán preservar por ser de equilibrio ecológico, donde habrá que construir un puente, qué caminos rurales requiere el Municipio, a qué localidades del Municipio habría que dotar de equipamiento, infraestructura y servicios urbanos, la necesidad de un aeropuerto y donde localizarlo, etcé-tera".¹³⁴ De acuerdo a lo anterior, cada plan municipal, tendrá características propias, mismas que serán determinadas por las -- condiciones particulares de cada municipalidad, teniendo especial influencia los recursos humanos y naturales con que cuenta.

Por su parte, la fracción VI reitera, (ya lo señalaba la fracción

133) SAHOP, "Agenda del Presidente Municipal", México, 1982, Edición anual, p. 25.

134) Ibid., p. 28.

V del anterior artículo 115), la intervención de los Municipios para la formulación de zonas conurbadas, mismas que se originan, "debido al crecimiento poblacional, (que provoca que) los Asentamientos Humanos que antes formaban una unidad, por su expansión se junten físicamente con otros asentamientos humanos",¹³⁵ constituyendo una sola unidad que, jurisdiccional y políticamente -- pertenece a diferentes Municipios y, en algunos casos a distintas entidades federativas. El problema de estas zonas conurbadas consiste en que como centros de población que son, presentan los problemas característicos de los mismos y, requieren igual asistencia que los centros pertenecientes a un Municipio determinado, por lo que hace a los servicios básicos y complementarios. Ahora bien, la fracción que comentamos soluciona este problema, disponiendo que la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios, de acuerdo a sus ámbitos competenciales, "planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia".

Revisando la Constitución Política del Estado de Querétaro vemos que guarda silencio por lo que hace a los tres aspectos abordados.

En cuanto al patrimonio del Municipio, la Ley Orgánica Municipal del Estado, por su parte no reconoce plena personalidad jurídica a los ayuntamientos para disponer de aquél como mejor convenga a sus intereses ya que consigna en su artículo 56 que:

"Artículo 56.- Los ayuntamientos requieren autorización de la Legislatura para:

- II. Enajenar sus bienes inmuebles;
- V. Cambiar de destino los bienes inmuebles, dedicados a un servicio público o de uso común;
- VI. Desafectar del servicio público los bienes municipales;"

135) Juan Manuel Tovar Estrada, "Conurbación", ponencia presentada en la Sexta Reunión Preparatoria de Consulta Popular: -- "Fortalecimiento Municipal", organizada por el PRI/IEPES, Valle de Bravo, México, 30-IV-82.

Por lo que se refiere a la facultad de celebrar contratos de arrendamiento sobre sus bienes inmuebles, la poseé pero restringida, al término de gestión del ayuntamiento de que se trate, cuando exceda de dicho término, el arrendamiento deberá como en los casos transcritos contar con la anuencia de la Legislatura del Estado (artículo 56, fracción III).

La zonificación y planes de desarrollo urbano, esta facultad se encuentra plasmada en el artículo 115, desde 1976, aunque sin la especificación de facultades y apoyos jurídicos con que cuenta ahora el Municipio y a los que ya nos hemos referido; la ley orgánica, contiene un capítulo específico, el segundo, que se denomina: "Del desarrollo municipal", en donde, en su parte conducentes determina:

"Artículo 5o.- Los ayuntamientos para el cumplimiento de sus fines y aprovechamiento de los recursos municipales, formularán planes y programas.

En todo caso, los ayuntamientos deben de contar con planes y programas adecuados, siempre que se trate de:

- a) Creación, expansión, desarrollo, reestructuración, -- rehabilitación y regeneración de zonas urbanas;..."

Asimismo, se señalan los elementos mínimos que deben reunir los planes y programas, la obligación de fijar término de duración, etc.. (artículo 6o. al 14o.)

En cuanto a los problemas de conurbación no se establece nada en esta ley, por lo que deducimos que estos se vienen resolviendo de acuerdo con lo prescrito en la Constitución General de la República (anterior artículo 115) y en la ley federal de la materia.

Como sabemos la constitución queretana deberá adoptar las reformas y adiciones del artículo 115, ya comentadas en el plazo de un año computado a partir del 3 de febrero de 1982.

b) Servicios Públicos Municipales

El servicio público tiene su origen y desarrollo en la doctrina y derecho franceses. Ha sido conceptualizado de diversas formas, - no existiendo en la actualidad, un criterio uniforme en este sentido. Las teorías o definiciones que se han dado, podemos clasificarlas en los siguientes tres grupos:

"a) Teorías que lo consideran como toda actividad del Estado cuyo cumplimiento debe ser asegurado, reglado y controlado por -- los gobernantes.

"b) Teorías que consideran como servicio público toda la actividad de la administración sujeta a un procedimiento de Derecho Público.

"c) Teorías que consideran como servicio público solamente - una parte de la actividad del Estado".¹³⁶

Las anteriores teorías son sostenidas por León Duguit, Jeze y -- Adolfo Posada principal y respectivamente.

Dentro de los teóricos nacionales, tenemos, principalmente: a Gabino Fraga que considera al servicio público, "... como una actividad destinada a satisfacer una necesidad colectiva de carácter material, económico o cultural, mediante prestaciones concretas - individualizadas, sujetas a un régimen jurídico que les imponga - adecuación, regularidad y uniformidad".¹³⁷

Miguel Acosta Romero, por su parte, considera que el servicio público "es una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de Derecho Público, que de--

136) Miguel Acosta Romero, Ob.cit., p. 372.

137) Ibid., p. 374.

termina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o por los particulares (mediante concesión)".¹³⁸

De estas definiciones se deducen los principios esenciales, comunes a los servicios públicos, que son el de "...continuidad en razón de la permanencia de la necesidad que se pretende satisfacer; el de adaptación (o adecuación) o sea la posibilidad de modificarlo a medida que vaya variando dicha necesidad y el de igualdad que significa que no debe discriminarse en el goce del servicio a ningún particular que llene las condiciones legales".¹³⁹

El otro principio esencial, que mencionan las definiciones transcritas es el de uniformidad que se refiere a que el servicio público debe ser uniforme en la medida y calidad en que se proporcione.

Como hemos visto, la prestación de los servicios públicos, se realiza mediante una actividad estatal o particular (concesión), destinada a cumplir la satisfacción de una necesidad pública determinada pero esta actividad requiere de un sistema que abarque los modos o procedimientos, a través de los cuales, se realiza. Se ha considerado la existencia de cuatro sistemas, que, describimos enseguida:

"...el del Estado Liberal, que deja a la iniciativa privada el establecimiento y explotación de los servicios públicos; el de concesión de los mismos a los particulares; el de economía mixta o empresas de participación estatal; y el de la intervención absoluta del Estado en los servicios públicos..."¹⁴⁰

Nuestro país sigue la política de prestar, a través del poder público, los servicios que son básicos y fundamentales, dejando in

138) Ibid., p. 375.

139) Gabino Fraga, ob.cit., pp. 249 y 250.

140) Miguel Acosta Romero, ob.cit., p. 376.

tervenir, en los demás, a los particulares mediante la empresa de participación estatal o bien, por medio de la concesión.

En cuanto a las clasificaciones de los servicios públicos, éstas se hacen atendiendo criterios subjetivos, una de las más racionales es la de García Oviedo,¹⁴¹ quien los divide en nueve grupos, tomando en cuenta:

- 1) Su importancia y, son: esenciales y secundarios.
 - 2) La obligatoriedad o no de los entes públicos a prestarlos y, son: necesarios y voluntarios.
 - 3) Su utilización y, son: obligatorios (alcantarillado y agua) y facultativos (correos, telégrafos).
 - 4) Su competencia y, son: exclusivos y concurrentes, estos últimos admiten concesión.
-
- 5) A los usuarios, se dividen en: generales y especiales, según se presten a todos los ciudadanos en general ó sólo aquellos que cumplan con determinados supuestos.
 - 6) Su aprovechamiento, pues existen servicios que benefician sólo a determinados particulares mediante prestaciones concretas y determinadas (uti singuli) y, otros que satisfacen necesidades generales e impersonales (uti universi), ejemplo de éstos, el alumbrado público.
 - 7) La forma de satisfacer las necesidades públicas, pueden ser: directos o indirectos.
 - 8) Su composición, son simples, cuando, solamente se prestan los servicios y mixtos, cuando éstos se prestan según normas de derecho privado.

141) cfr. Ibid., pp. 377 y 378.

- 9) El nivel de gobierno de quién depende prestarlo y, en atención a nuestro marco jurídico son: federales, estatales y municipales.

Nos referiremos enseguida a los servicios públicos que tienen a su cargo los Ayuntamientos a la luz de la legislación fundamental y secundaria del Estado de Querétaro, según lo dispone la Constitución General de la República, artículo 115 reformado, haciendo nuevamente hincapié que la legislación primeramente mencionada deberá reformarse, en el plazo que ya se ha indicado, en el sentido prescrito por el artículo 115. Empezaremos por definir los servicios públicos municipales como, "las actividades organizadas que realiza el Ayuntamiento con base en las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas vigentes en el Municipio con la finalidad de atender las necesidades colectivas de la población en forma continua, uniforme, regular y permanente".¹⁴²

La definición anterior nos hace la descripción de los servicios públicos municipales, antes de las multicitadas reformas y adiciones al artículo 115 y de la que colegimos que al no existir, entonces, ninguna disposición en la Constitución General que ordenara que los Municipios tuvieran una competencia mínima en este renglón y, al representar la misma, en cierta medida una fuente de ingresos, pues el usuario de todo servicio público es obligado a pagar un precio por el mismo que, es fijado por medio de tarifas y, el señalamiento de dicha competencia quedaba a cargo de las entidades federativas, a través de sus respectivos ordenamientos fundamentales, se reservaron lógicamente, para sí todos aquellos servicios que pudieran representar mayores fuentes de ingresos por el concepto anotado.

En general, enunciativa y no limitativamente los ordenamientos aludidos han dejado a los Municipios la prestación de los siguientes servicios públicos: "suministro y abastecimiento de --

142) SAHOP, ob.cit., p. 59.

agua potable, alcantarillado, alumbrado, calles y pavimentaciones, embellecimiento y conservación de los poblados y centros urbanos, limpia, mercados, panteones, parques y jardines, rastro, educación pública, seguridad pública, transporte urbano, vialidad, conservación de obras de interés social, etc".¹⁴³

Estos servicios públicos se señalan a cargo de los Municipios, hacemos notar que existen gran cantidad de ellos que carecen de los medios económicos para prestarlos debidamente, pues, aunque como dijimos los usuarios de estos servicios deben pagar un precio por los mismos, éste no resulta suficiente para cubrir el costo de los mismos, teniendo así, por consecuencia que, existen Municipios que carezcan hasta de los servicios básicos, o bien que tengan que ser prestados por la Entidad Federativa correspondiente, con la consecuente pérdida de la autonomía municipal en este sentido. Una forma de solución a este problema se da en los llamados Consejos de Colaboración Municipal, por medio de los cuales la población misma de un determinado Municipio interviene en la ejecución de las obras y servicios municipales, cuando estos son de competencia municipal y, cuando corresponden al Estado o a la Federación, los Consejos se convierten de ejecutores, en gestores o promotores de dichas obras y servicios.

Por lo que a la legislación de Querétaro se refiere, tenemos -- que su Constitución Política, da a entender que los Municipios tendrán a su cargo determinados servicios públicos, no especifica cuales serán estos, su artículo 134 señala que:

"El número de Regidores que deberá haber en cada municipalidad, será el que demande la eficaz atención de sus servicios públicos;..."

Es la Ley Orgánica Municipal del Estado la que, enunciativamente, señala los servicios públicos que corresponde organizar y -

143) Presidencia de la República, Ob. cit., p. 65.

reglamentar, por lo que a su administración, funcionamiento y conservación se refiere, a los Ayuntamientos de Querétaro; de terminando que, para lo anterior deberán coordinarse con la - Dirección de Planeación del Gobierno del Estado y con las Dependencias Federales, (artículo 55).

El Ayuntamiento, como ya hicimos notar, atenderá los servicios públicos a través de los regidores del mismo (art. 134 de la constitución estatal), pero como la misma constitución política del estado nos lo señala, los Municipios tendrán por lo menos cuatro regidores para tal fin, entonces la administración municipal se atenderá por medio de comisiones, cuyos integrantes se encargarán de la dirección de los servicios públicos (artículo 68 de la Ley Orgánica Municipal). Las comisiones se formarán, "...de uno a tres miembros, según la importancia de las labores que tengan encomendadas y, el número de regidores de que se componga cada Ayuntamiento. Uno de esos miembros será designado por votación nominal, presidente de la comisión".¹⁴⁴ Asimismo, los miembros de la comisión serán electos por votación nominal, resultando triunfador el que obtenga la mayoría de votos de los regidores presentes (artículo 70 de la ley orgánica municipal). En el campo de los servicios públicos, las comisiones que prevé la ley orgánica municipal (artículo 71), son las siguientes:

- 1) La de Obras que se encargará de:
 - La dotación y distribución de aguas;
 - Los parques y jardines;
 - Los monumentos públicos;
 - El alumbrado público;
 - Los panteones;
 - El desagüe, saneamiento y limpia de las poblaciones;

144) Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, Artículo - 69.

- Los edificios públicos de las municipalidades y,
 - La construcción, reparación y conservación de rastrojos, mercados, parques, jardines y escuelas municipales.
- 2) La de política municipal, que se encargará de inspeccionar y despachar los asuntos referentes a diversiones públicas, rótulos y letreros, cargadores, boleteros, papeleros, etc...

Además, la ley orgánica que venimos comentando, dispone que los Ayuntamientos deberán contar con planes y programas adecuados para el establecimiento, ampliación y modificación de servicios públicos (artículo 5 inciso b).

Esta ley, también faculta a los Ayuntamientos para, previo el procedimiento del caso, municipalizar los servicios públicos que estén en manos de los particulares y, por alguna causa se haga necesario.

El 2 de diciembre de 1976, mediante un acuerdo que se publicó en el Diario Oficial de la Federación cuatro días después, se dispone que el Ejecutivo Federal celebre Convenios Unicos de Coordinación con los Ejecutivos de las Entidades Federativas, con el fin "...de coordinar las acciones de ambos órdenes de gobierno en materias que les compete de manera concurrente, así como en aquéllas de interés común, considera que, en acatamiento a las disposiciones constitucionales sobre el Municipio Libre, como base de división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, es preciso fortalecerlo como órgano de participación en la planeación y ejecución de los programas de gobierno."¹⁴⁵

Asimismo, con estos Convenios se pretende lograr una coordinación administrativa y fiscal con los Municipios de los Estados.

145) Moisés Ochoa Campos, ob.cit., p. 451.

Hacemós hincapié, en que estos Convenios, como ya lo dijimos, se celebran entre el Ejecutivo Federal y los Ejecutivos de las diferentes Entidades Federativas, por lo que el Municipio no - interviene en la firma y ratificación de los mismos, sino que en éstos se establece como compromiso de las partes participantes, "...fortalecer al Municipio como Órgano de participación en la planeación y ejecución de los programas de gobierno."¹⁴⁶

Estos convenios, fueron pactados por el Gobierno Federal con - cada uno de los Gobiernos de los Estados, el 5 de febrero de - 1980 en la "III Reunión de la República", teniendo como funda- mento jurídico, además del citado acuerdo (2 de diciembre de - 1976), el artículo 22 de la Ley Orgánica de la Administración- Pública Federal, expedida el 22 de diciembre de 1976 y vigente, según lo dispone su artículo sexto transitorio, a partir del - lo. de enero de 1977, dicho artículo, otorga facultades al Pre- sidente de los Estados Unidos Mexicanos para convenir con los Gobernadores de los Estados de la Federación, una vez satisfe- chas las formalidades legales que para cada caso procedan, la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o la - realización de cualquier propósito de beneficio colectivo, a - fin de mejorar los servicios, abatir costos o favorecer el de- sarrollo económico y social de las propias entidades federati- vas.

Como decíamos, estos Convenios fueron pactados el 5 de febrero de 1980, acordando una vigencia permanente, aunque, estable- - ciendo a la vez la posibilidad de ser revisados, adicionados y modificados.

Por lo que al Estado de Querétaro hace, ratificó su Convenio, - modificándolo y adicionándolo un año más tarde, determinándose que el convenio surtiría efectos a partir del día lo. de enero de 1982.

146) Ibid., p. 452.

Este tipo de Convenios, decíamos, busca la coordinación administrativa y fiscal, previendo para tal efecto, la creación de comités promotores del desarrollo socioeconómico y su articulación al Sistema Nacional de Planeación, a fin de organizar la congruencia entre el Plan Global de Desarrollo y los Planes Sectoriales, incluyendo los Programas Estatales de Inversión, financiados con aportaciones de los gobiernos federal y estatales.

En los Convenios Unicos de Coordinación, la Secretaría de Programación y Presupuesto, juega un papel importante, pues a ella corresponde dictaminar sobre la viabilidad, conveniencia, ubicación, costos, financiamiento, transferencia y justificación de las obras o el financiamiento de los servicios públicos, que se pretendan realizar o prestar, respectivamente.

En la práctica, estos Convenios se han celebrado por el Ejecutivo Federal con los Gobiernos Estatales para el ejercicio del sexenio gubernamental estatal correspondiente y, con la sucesión en el Ejecutivo Federal (I-XII-1982), se actualizaron.

A partir del 5 de febrero de 1983, el Presidente Miguel de la Madrid desapareció de manera formal, "...las llamadas Reuniones de la República, instituidas por la anterior administración, al cambiar de administración, al cambiar de nombre, atribuciones y forma de administración al Convenio Unico de Coordinación (CUC). -- "...el CUC se transforma en el Convenio Unico de Desarrollo (CUD) se le confieren mayores facultades y persigue que todas las Secretarías de Estado y dependencias públicas trabajen coordinadamente con los gobiernos regionales.

"Al desaparecer el CUC, el Presidente de la Madrid ordenó que sean los Secretarios de Estado los que vayan a las capitales de los estados a firmar los convenios con los gobernadores para, simbólicamente, hacer que la federación vaya hacia las entidades".¹⁴⁷

147) Periódico Universal, "Instituye De la Madrid los Convenios Unicos de Desarrollo; tendrán mayores facultades", 6-II-83, pp. 1 y 6.

Antes, al ser motivo principal, la firma de los CUC, de las Reuniones de la República, significaba esto que las partes concurrían al centro. En lo sucesivo, los CUD se firmarán en los Estados mismos, haciendo, como se dijo, que los funcionarios federales salgan del centro, como un medio para fortalecer el federalismo.

Los CUD tienen su fundamento jurídico en el artículo 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que ha sido reformado (D.O.F. 29-XII-82), para quedar como sigue:

"Artículo 22.- El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos podrá celebrar Convenios de Coordinación de Acciones con los Gobiernos Estatales, y con su participación, en los casos necesarios, con los Municipios, satisfaciendo las formalidades legales que en cada caso procedan a fin de favorecer el desarrollo integral de las propias entidades federativas".

Entre las variantes de fondo, con que se ha adicionado y cambiado el contenido de algunos capítulos de lo que fue el CUC, ahora CUD, se ha dado en acatamiento a lo que dispone la Ley de Planeación en vigor, desde el 6 de enero de 1983, la cual tiene por objeto: establecer las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y encauzar, en función de ésta las actividades de la Administración Pública Federal; asimismo, fijar las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática, etc. (artículo 10. de la ley).

Otros cambios y adiciones se refieren a la descentralización de los servicios y ejecución de obras públicas, en concordancia al "fortalecimiento municipal", pues, entre los cambios de objeto del CUD con lo que fue el CUC, se encuentra, precisamente, la adopción, de la filosofía política sustentada por el Gobierno de la República, haciendo especial énfasis en el citado "fortalecimiento municipal", al incluir indistintamente, en todos los Convenios, un capítulo dedicado a la forma de hacerlo realidad, en

el que los Ejecutivos Federal y Estatal convienen en coordinar - sus acciones y, en su caso, con los Ayuntamientos, a fin de fortalecer la capacidad política, social, económica y administrativa de los gobiernos municipales, para que desarrollen los servicios y funciones que les corresponden y, de este modo hacer efectiva aquella tan iluminada frase del constituyente del '17: "Municipio Libre".

Las partes incorporan en sus respectivos convenios los compromisos específicos que tienen concertados en el presente. Los compromisos que celebren en el futuro los integrarán bajo la figura de Acuerdos de Coordinación, correspondiendo a la Secretaría de Programación y Presupuesto, dictaminar sobre la procedencia de su incorporación. Mediante estos Acuerdos, entre las dependencias y entidades federales y las autoridades estatales y municipales, se pretende transferir a éstas últimas la construcción de caminos, aeropistas, sistemas de abastecimiento de agua potable, alcantarillado, mejoramiento urbano, centros culturales, espacios de recreación deportivos y otros servicios públicos de menor trascendencia.

El propósito del Ejecutivo Federal al concertar y llevar a la práctica estos Convenios, es darle efectividad al Sistema Federal, mediante una participación democrática y potestad rectora a las autoridades estatales y municipales en sus respectivas jurisdicciones, cumpliendo así con las recientes reformas a nuestra Constitución Política General, en las que se dió rango constitucional a los CUD ; en la fracción X del artículo 115 además, de contemplarse las posibilidades de celebrarse Convenios entre la Federación y los Estados, se prevé la posibilidad de que éstos los celebren con sus Municipios, "...para el ejercicio de funciones, ejecución y operación de obras así como la prestación eficaz de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo hiciera necesario."¹⁴⁸ Lo anterior representa, un procedimiento que institucionaliza el fortalecimiento del Municipio y, por ende, del federalismo.

148) Miguel de la Madrid H., "Iniciativa citada".

En contra de la minimización competencial de la institución municipal en el campo de los servicios públicos, provocada, como hemos visto porque la fijación de las atribuciones municipales en este campo la realiza la legislación local secundaria, misma que hace una fijación precaria y casuística de tales atribuciones, en este orden de ideas se hizo necesario, que la federación fuera la que estableciese el campo competencial del Municipio, previniendo además, las legislaturas estatales con base en el desarrollo y condiciones territoriales y socioeconómicas específicas de los Municipios, así como, su capacidad administrativa financiera, amplián, dicho ámbito de competencia que por otra parte, se ensancha, también, con los Convenios Unicos de Desarrollo (fracción X).

Los servicios públicos que se definen municipales (fracción III) son: los de agua potable y alcantarillado; alumbrado público; limpia, mercados y centrales de abasto; panteones, rastro; calles; parques y jardines; seguridad pública y tránsito. Estos servicios también podrán ser prestados con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes.

El párrafo final de la fracción III contiene un cambio que resulta novedoso, aunque ya había sido contemplado en algunas constituciones estatales: la llamada "sindicación municipal", la que, ya empieza a dar buenos resultados en algunos países, destacando entre ellos Francia. De este párrafo nos aclara, la iniciativa presidencial que: "En el entendimiento de que esta problemática no ha sido privativa de nuestra Nación, acudimos a las experiencias de otras latitudes recogiendo por sus reconocidos resultados positivos el derecho de los Municipios de una misma entidad de coordinarse y asociarse para la eficaz prestación de sus servicios públicos con la sola sujeción a las leyes de la materia".¹⁴⁹

Así pues, deseamos sinceramente que se acelere la dinámica que nos permita ver llegar el día en que todos los Municipios de --

149) *Ibidem*.

nuestro País, los 2377 que los integran, puedan hacerse cargo por si mismos, de los servicios públicos que consigna la multicitada fracción III de nuestro numeral 115.

c) Hacienda Municipal

Ya hemos señalado los compromisos esenciales (servicios públicos, etc.) que traen a costas los Municipios y, para cumplir con ellos, requieren de recursos humanos y materiales que integren su equipo de trabajo. Esto representa para dichos Municipios, un gasto, mismo con el que justifican, su derecho a percibir ingresos suficientes para no suspender, parcial o totalmente, el cumplimiento de sus respectivos compromisos; el conjunto de estos ingresos; junto con los bienes destinados al cumplimiento de sus obligaciones, forman la llamada Hacienda Municipal.

Como ya hemos dicho, esta Hacienda fue motivo de acalorados debates por parte de los diputados constituyentes, mismos que, en su mayoría concidieron en señalar que sólo podría existir cabal libertad política en los Municipios, cuando éstos contaran con autosuficiencia económica. Hemos de recordar que, el cansancio de los constituyentes, los hizo aprobar, apretadamente* la fracción II que, no garantiza esta autosuficiencia económica, afortunadamente, ha sido sustituida por la fracción IV (D.O. -- 3-II-1983), que delimita "...todo el marco que ha de proteger la autonomía económica de las comunidades municipales, aglutinando todas las disposiciones relativas a sus finanzas..."¹⁵⁰

Las innovaciones introducidas en ocasión de las reformas referidas son las que pasamos a enumerar enseguida: Se conserva el concepto originario de la anterior fracción II, por lo que hace, a la libre administración de su hacienda, por parte de los Municipios.

Enseguida, se introducen las fórmulas de descentralización, redistribución de competencias en materia fiscal:

"De este modo, la hacienda municipal se formará por: rendimientos de los bienes que le pertenezcan; contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor y que los estados de-

* 88 votos por lo afirmativo y 62 por la negativa.
150) Manuel Bartlett, "Comparecencia citada".

berán determinar sobre la propiedad inmobiliaria, de su fracciónamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles; -- 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, los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo".¹⁵¹

Por otro lado, esta fracción prevé, en su inciso a), segundo párrafo, la posibilidad, como ya lo habíamos comentado, de que -- los Municipios celebren Convenios con los Estados, tendientes a que estos les administren sus contribuciones (es decir, les -- presten servicios de recaudación), tomando en cuenta que existen un número considerable de ellos que carece de la capacidad técnica para hacerlo directamente, asimismo se establece la -- prohibición a las leyes federales para limitar la facultad de -- los Estados en la fijación de las contribuciones sobre propiedad de inmuebles y los derechos nacientes de la prestación de los -- servicios públicos. Del mismo modo, se prohíbe a las leyes federales y locales establecer exenciones o subsidios respecto de las citadas contribuciones. De este modo, se pone coto a la -- costumbre que venían realizando algunas leyes federales concediendo exención de impuestos y derechos estatales y municipales en favor de algunas instituciones. Ahora, sólo los bienes del -- dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios, gozarán de exención en las citadas ramas tributarias.

Por último, se consigna un importante avance en la consolidación de la autonomía municipal, al disponerse que los presupuestos de egresos municipales serán aprobados por los Ayuntamientos, en base en los ingresos de que dispongan. Las Legislaturas Estatales, seguirán aprobando las leyes de ingresos municipales y revisarán sus cuentas públicas.

Pero, "...las contribuciones locales y las participaciones a que

151) *Ibidem*:

se refieren los incisos a) al c) de la fracción IV, se percibirán por los Municipios a partir del 1.º de enero de 1984".¹⁵²

En este orden de ideas, la situación fiscal de los Municipios, al momento de redactar el presente trabajo, es la siguiente:

Como ya hemos criticado, la fracción II del anterior artículo - 115 resultaba muy ambigua, pues, determinaba que los ingresos con que debería dotarse a la Hacienda Municipal serían los suficientes para atender a las necesidades municipales.

Es conveniente aclarar que, el texto original de la Constitución de 1917, resultó carente de preceptos que delimitaran técnicamente los diversos campos de imposición correspondientes al gobierno de la federación, a los gobiernos de los Estados y de los Municipios, pues solo se decía que era obligación de los mexicanos contribuir a los gastos del nivel de gobierno en que residieran, de la manera equitativa y proporcional que señalaren las leyes (art. 31, fracción IV).

De este modo, se hicieron necesarias reformas tendientes a delimitar el espectro jurídico tributario correspondiente a cada nivel de gobierno, así, en 1921, se enumeraron las materias de exclusiva imposición por parte del Gobierno Federal, artículo - 73 fracción XXIX, como dicha enumeración no abarcó todas las materias federales se complementaba con lo señalado en las fracciones III, IV, V, VI Y VII, del artículo 117 que enumera las cuestiones que en ningún caso pueden realizar los Estados. Lo anterior aunado a lo dispuesto por el artículo 73, fracción VII y 124 que disponen, el primero, que la federación está autorizada para imponer las contribuciones necesarias para cubrir su presupuesto y, el último como ya hemos señalado, reserva para las Entidades Federativas todas aquellas facultades no concedidas en forma expresa a la federación.

De esta manera los estados percibían, lo que señalaban sus leyes

152) Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 115 - de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 2o. transitorio.

de ingreso, a lo que se sumaban algunas participaciones de tipo federal por ejemplo, las contribuciones especiales en la proporción que determinaren las leyes secundarias (artículo 73, fracción XXIX, último párrafo).

En estas condiciones, el Municipio, percibía en términos generales lo señalado por su ley de ingresos, misma que era aprobada discrecionalmente por la legislatura estatal y, decimos discrecionalmente porque su acción aprobatoria no tenía ningún marco jurídico específico al que tuviera que sujetarse, sino solamente la condición señalada de ser suficiente para atender a -- las necesidades municipales, nos preguntamos, ¿cuáles necesidades?, pues existen necesidades básicas, secundarias, etc. Además, en algunos casos se daba al Municipio participación en las contribuciones especiales ya señaladas (artículo 73, fracción XXIX, último párrafo) y en algunas contribuciones estatales, citamos como ejemplo de estas situaciones el Estado de México, -- ambos casos también sujetos a la decisión discrecional estatal, determinada por los "méritos políticos" de cada municipalidad -- para con su respectivo gobernador. Pero no obstante lo anterior, aún se seguían dando casos de duplicidad en nuestros niveles de gobierno, en el campo impositivo.

Hubo algunos antecedentes para implantar un sistema de coordinación fiscal, entre ellos contamos la ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados (28-XII-1953); el Acuerdo por el que el Ejecutivo Federal celebraría Convenios Unicos de Coordinación con los Ejecutivos Estatales (2-XII-1976) mismo que prescribió en su artículo décimo tercero que, "la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a solicitud de los Ejecutivos Estatales, prestará asistencia técnica para establecer un sistema de coordinación administrativa y fiscal entre las Entidades y sus Municipios..."

De estos antecedentes, pasamos al actual Sistema de Coordinación Fiscal que tiene su origen en la Ley de Coordinación Fiscal, publicada el 27 de diciembre de 1978 en el Diario Oficial de la Federación y vigente, salvo su capítulo IV (que entró en vigor a partir del 1.º de enero de 1979) a partir del -

lo. de enero de 1980 (artículo 1o. transitorio). Esta ley tiene "por objeto coordinar el sistema fiscal de la federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus Haciendas Públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento" (artículo 1o). Los Estados se adhieren al sistema por medio de un convenio celebrado por su Poder Ejecutivo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quién representa a la Federación. El convenio citado, deberá ser aprobado por el congreso local respectivo (artículo 10o.) El primer paso que se buscó lograr con este sistema fue, desde luego, la coordinación entre nuestros tres niveles de gobierno, en materia de impuestos, dando origen al Fondo General de Participaciones, integrado por el 13% de los ingresos totales anuales que obtenga la Federación -- por concepto de impuestos (artículo 2o. fracción I de la ley).

Esta ley, crea en virtud de las reformas a la misma, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1981, en beneficio económico de los Ayuntamientos, el llamado Fondo de Fomento Municipal, que se debe integrar con lo que de la recaudación adicional del 3% sobre exportaciones de petróleo crudo, gas natural y sus derivados le corresponda al Municipio y que será, por una parte, el 90% de la tercera parte del citado 3% y por la otra, el 66% de este porcentaje, éste sólo para los Municipios de los Estados que se coordinen en materia de Derechos (artículo 2-A). Asimismo, esta ley busca garantizar la oportuna y correcta entrega de las cantidades del Fondo de Fomento Municipal a los Municipios del país, al señalarse en el penúltimo párrafo -- del artículo 2-A que, "si los gobiernos estatales retienen las -- cantidades a que tenga derecho el Municipio, la Federación las -- entregará directamente descontándolas del monto total que corresponda al Estado, previa aprobación de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales".¹⁵³

153) Ricardo Cavazos, "Administración financiera y tributaria municipal", ponencia presentada en la Reunión Nacional de Presidentes Municipales 21, 22 y 23 de enero de 1982, Monterrey, N.L.

Otro ingreso que se ha reservado a la entidad municipal, es el 90% de las multas administrativas no fiscales, encargándose el cobro de las mismas a dicha entidad.

El artículo 6o. de la ley que venimos mencionando, en su primer párrafo, sanciona que: "Las participaciones federales que recibirán los Municipios del total de los Fondos Generales y Financiero Complementario de Participaciones* incluyendo sus incrementos nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrirse. Las legislaturas locales establecerán su distribución entre los Municipios mediante disposiciones de carácter general". Respecto a esta disposición existe el siguiente comentario: "En reiteradas ocasiones los presidentes municipales han expresado su preocupación o el hecho de que las autoridades estatales hayan tomado dicho porcentaje como un tope máximo".¹⁵⁴

Además de que, existen problemas de oportuna entrega de dicho porcentaje, resultando poco probable el sistema de entrega directa de la Federación a los Municipios; pues como determina el referido artículo 2-A, para que se dé dicha circunstancia se requiere la aprobación previa de la citada Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, entre cuyos miembros integrantes no figura ningún representante municipal (artículo 2o.) por lo que, afirmamos la poca probabilidad de tal situación.

Por lo que al Estado de Querétaro hace, tenemos que su Constitución Política repite literalmente en su artículo 138 lo señalado por la citada fracción II del anterior artículo 115, la Ley Orgánica Municipal del Estado, por su parte contiene un capítulo, el décimo, en donde se ocupa "de la Hacienda Municipal", destacando entre otros aspectos los siguientes:

* Los artículos 3 y 4 de la ley nos explican la forma en que se integran estos fondos.

154) Francisco Javier Aldana, "Análisis de los ingresos por concepto de participaciones", ponencia presentada en la 3a. reunión preparatoria de consulta popular para la planeación: "Fortalecimiento Municipal" PRI/IEPES, Colima, Col. 25 de marzo de 1982.

- Se determina que la Hacienda Municipal se compondrá: de los bienes muebles e inmuebles propiedad del Municipio y de los destinados a los servicios públicos municipales; de los créditos a favor del Municipio; de las rentas y productos de todos los bienes municipales, de las contribuciones que se perciban por la aplicación de la Ley de Hacienda Municipal, la que decreta la Legislatura y otras disposiciones; de las participaciones que le correspondan al Municipio de acuerdo con las leyes federales y del Estado (artículo 39).

- Se establece que existirá un órgano de recaudación de los ingresos municipales y de las erogaciones señaladas por la ley, - tal órgano se denominará Tesorería Municipal y estará presidida por el tesorero municipal, quién será nombrado por el Ayuntamiento (artículo 40).

Asimismo, el Diario Oficial de la Federación con fecha 28 de diciembre de 1979 y el Periódico Oficial del Estado, el 15 de mayo de 1980 publicaron el Convenio por el que el Estado de Querétaro se adhirió al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. El Estado de Querétaro, por su parte, también tuvo a bien expedir y publicar en su Periódico Oficial, el 30 de octubre de 1980, - una Ley de Coordinación Fiscal Estatal Intermunicipal, pues se consideró: "Que al adherirse el Estado de Querétaro al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, teníamos en mente nuestro deseo vehemente de que la Administración Municipal llegue a ser auténticamente en nuestro Estado gestora del cambio, organizadora y procuradora fundamental de Justicia Social. En esta tarea es imprescindible la participación conjunta de quienes procuramos un auténtico Federalismo"¹⁵⁵ El objeto que persigue esta ley es "...coordinar el Sistema Fiscal del Estado de Querétaro con el de los Municipios ubicados dentro de su territorio, respecto a la participación que a cada uno de éstos corresponda de los ingresos que por participaciones federales obtenga el Estado..."¹⁵⁶

155) Segundo considerando de la Ley de Coordinación Fiscal Estatal Intermunicipal del Estado de Querétaro.

156) Artículo 1o. de la Ley de Coordinación Fiscal Estatal-Inter municipal del Estado de Querétaro.

Esta ley distribuye los fondos, general de participaciones y financiero complementario, ya citados, del siguiente modo: el 10% del primer fondo constituirá el Acervo General de Participaciones Municipales; el 10% restante de los ingresos totales anuales que obtenga el Estado de este fondo constituirá el Acervo Complementario de Participaciones Municipales y el 20% de los ingresos totales anuales provenientes del fondo financiero complementario, integrará el Acervo de Inversión para el Desarrollo Municipal (artículo 3o.). Estos Acervos se distribuirán del siguiente modo: el primero, tomando en cuenta la relación porcentual que represente el número de habitantes en cada Municipio respecto del número de habitantes en el Estado (artículo 4o.); el segundo, se divide en tres partes, así, el 40% se distribuirá en relación inversa al salario mínimo vigente en cada Municipio el año de que se trate, otro 40% tomando en cuenta el porcentaje que represente la recaudación por Impuestos Federales obtenidos en cada Municipio durante el ejercicio fiscal inmediato anterior, respecto del total de la recaudación obtenida en el Estado por el mismo concepto en el citado período y, el 20% restante en función al porcentaje que represente la superficie de cada Municipio en comparación con la superficie total del Estado (artículo 5o.) y; el tercero de los citados Acervos será para los Municipios que celebren convenio con el Estado, a través de la Secretaría de Finanzas, en los términos que establezca dicho convenio (artículo 6o.)

Por otra parte, ya habíamos señalado que la principal forma de señalamiento de los ingresos municipales lo es su ley de ingresos, misma que es aprobada por la legislatura estatal, junto con su presupuesto de egresos, pues el Municipio, a diferencia de los otros dos niveles de gobierno, carece de plena potestad jurídica tributaria, es decir, solo posee facultades de cobro no así de señalamiento de las diferentes materias tributarias. De este modo, la constitución queretana dice en su artículo 63, fracción II que:

"Artículo 63.- Son facultades y obligaciones de la legislatura:...

II.- Dar la resolución que corresponda, aprobando, reformando o reprobando la ley de ingresos de los Municipios, y sus planes de arbitrios para cubrirlos".

Y, la ley orgánica municipal del Estado consigna, entre las facultades y obligaciones de los Ayuntamientos, el formular la -- iniciativa de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos, remi--- tiendo ámbos a la Legislatura estatal, vía el Ejecutivo del Estado (artículo 35, fracción XIV).

El Presupuesto de Egresos del Estado, que regirá durante el año de 1983, establece entre sus capítulos un renglón denominado de "Participaciones Municipales", con un monto de \$600'000,000.00, aunque al no establecer la proporción de entrega para cada municipalidad, suponemos que la misma será discrecional y a cargo - del Gobernador del Estado.

Por otra parte, sabemos que los ingresos del Estado se conforman por impuestos, derechos, aprovechamientos, participaciones e ingresos extraordinarios, pero que, indudablemente, la principal fuente tributaria está en los impuestos y, si vemos la Ley de Ingresos del Estado para el año 1983, nos encontramos que la mayoría de impuestos se encuentran suspendidos totalmente en -- virtud de la adhesión del Estado al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, reservándose solo el cobro del impuesto predial, del sobre traslación de dominio, del sobre fraccionamiento y división de predios, etc. (capítulo I de la Ley).

Pasemos, ahora, a comentar la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 1983 del Municipio más importante del Estado, por ser la ciudad capital del mismo. Al igual que el del Estado, el Municipio de Querétaro* tiene suspendidos el cobro de impuestos -- por virtud de la adhesión al Sistema Nacional de Coordinación, - con la única diferencia que, mientras el primero recibe estos -

* Y los de los demás Municipios del Estado.

ingresos directamente de la Federación, el segundo, pasa por un filtro, muy delicado que, es la voluntad del gobernador del Estado, quién sino entrega lo correspondiente a cada Municipio, - éste, como ya hicimos notar y, a pesar de que la Ley de Coordinación Fiscal contempla este caso y da una solución, poco le -- queda por hacer.

Por lo que al cobro de derechos se refiere, tenemos el caso de que se cobran por la expedición de licencias para realizar actividades que por ser tan poco remunerativas y constantes o sea, - actividades propias de los subempleados, dudamos que exista - quien haga el trámite de obtener su licencia para realizarlas, - tales actividades son: las de cargadores, fijadores de anuncios, músicos ambulantes, etc.

Además de los anteriores conceptos, el Municipio obtiene ingresos por la vía de los productos y por los aprovechamientos. Así como por el concepto de participaciones que, pueden ser del Gobierno Federal o del Estatal, entregándose ambos por la vía Estatal y, como ya afirmamos bajo la facultad discrecional del gobernador.

Por lo que hace, a los Presupuestos de Egresos Municipales, hasta la fecha, han sido, en términos generales un simple listado de erogaciones, esperamos que, las recientes reformas a la Constitución General, doten a los Municipios de los recursos necesarios para que puedan plasmar en estos presupuestos, programas y acciones tendientes a un progreso municipal.

Para concluir, el presente capítulo citamos el siguiente punto, que se ha propuesto lograr, el recién dado a la luz pública, -- Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, que por lo que al tema - abordado en el presente capítulo pretende que: "Para lograr un desarrollo estatal integral, es necesario dar mayor vigor al Municipio, pugnar por su autonomía, fortalecer su economía y adecuar, conforme a su potencia, los vínculos más efectivos con -- los gobiernos estatal y federal. La reforma al artículo 115 -- constitucional establece los principios y atribuciones de los -

Municipios; los gobiernos federal y estatal emprenderán acciones para fortalecer su poder de ejecución, ampliando su capacidad financiera mediante apoyos económicos a programas específicos y -- buscando el incremento en su recaudación.

"Esto permitirá la mejor prestación de los servicios públicos -- que corresponden a la autoridad municipal... convirtiendo de esta manera al Municipio en un verdadero promotor del desarrollo".

C A P I T U L O C U A R T O

R E L A C I O N E S P O L I T I C A S .

Empezaremos por tratar de definir la palabra política que, tiene su origen y conceptualización etimológicas, en la ciudad - estado de los griegos, la llamada "polis", en donde como sabemos eran expuestos y resueltos los asuntos concernientes a los ciudadanos griegos. Ahora bien, debemos hacer hincapié, en que el presupuesto de toda interrelación humana es el lenguaje, es decir: "...El hombre que habla, se dirige a alguien. He aquí el principio de la interacción, base de la sociedad política".¹⁵⁷

En este orden de ideas, "las instituciones políticas se manifiestan en el Estado y se expresan, mediante el lenguaje, en el ámbito social".¹⁵⁸ De este modo los individuos que hablan idiomas diferentes, difieren del mismo modo, por lo que a sus instituciones políticas y elementos sociales se refiere.

Por otra parte, desde que los grupos humanos surgieron en la faz de la tierra ha habido miembros de éstos que determinan lo que había de hacerse, o sea, los que mandan y, miembros de los mismos, que obedecen, es decir, se ha dado la diferenciación entre gobernantes y gobernados y, sucede que los segundos son sometidos y regularmente aceptan ésta situación coadyuvando con los que los oprimen, los gobernantes, quienes por su parte pretenden perpetuarse en el poder, disfrazando su dominio, con la realización de algunos fines de interés social. Pero suele darse el caso de que los gobernados se sublevaran en contra de sus opresores, pretendiendo el poder para sí mismos, es aquí, cuando surge la política, cristalizada en la lucha por el poder público.

La política cuenta con diversas significaciones, así, también, se dice que "... es la actividad que tiene por objeto regular y coordinar la vida social, por medio de una función de orden, defensa y justicia, que mantenga la cohesión y la superación del grupo".¹⁵⁹

157) Aurora Arnáiz, "Ciencia Política", Ed. Pax-México, Librería Carlos Césarman, S.A., México, 2a. ed. 1976, p. 13.

158) Ibid., p. 16.

159) Andrés Serra Rojas, "Ciencia Política", Ed. Porrúa, S.A., México, 1978, 4a. ed., p. 75.

Asimismo, se afirma que "la Política es una actividad encaminada a la constitución, desarrollo y funcionamiento del poder público..."¹⁶⁰ De ésta concepción de la Política, surge la doble conexión de gobernantes y gobernados, sólo que aquí en un proceso de mando y obediencia, con ciclos regulares de cambios en el poder.

Ahora bien, la política, concebida en cualquiera de las formas citadas tiene por objeto el Estado, es decir, que surgen los -- grupos humanos con una actividad social compleja dentro de la -- que se encuentra la actividad Política que, paulatinamente, va determinando las formas políticas primitivas, mismas que han de evolucionar hasta alcanzar la forma superior de ellas que es -- precisamente, el Estado, al que se le definen funciones, mismas que quedan encuadradas en forma de instituciones. La citada actividad Política ha de crear, asimismo, el régimen jurídico para la forma política superior, que es el Estado. De este modo, "El Estado es un orden jurídico total, que configura íntegramente a la sociedad, dentro del cual se enmarca el desarrollo y -- y configuración de la política".¹⁶¹

Además, de las concepciones expuestas, la política tiene otra -- fase (vulgar) que es descrita por Oliver, en los siguientes términos: "La Política abunda desdichadamente en disimulos y far--sas que deben ser reverenciadas por el político que aspire al -- éxito",¹⁶² es decir, en términos de nuestra Política diríamos que, ésta propicia amigos falsos y enemigos verdaderos.

Concebida de las citadas formas, podemos resumir que, la política se refiere al poder y, de esta manera, solo existe en las sociedades cuando hay controversias sobre el mismo.

Por otro lado, la política en su aspecto dinámico, se traduce -- en la actividad humana encaminada a la integración de los cuer-

160) Ibid., p. 86.

161) Ibid., p. 90.

162) Ibid., p. 76.

pos electorales, la opinión pública y otras instituciones, dando lugar con ello a un poder organizado estatalmente. Esto sirve de base a la denominada Ciencia Política.

Asimismo, la actividad política cuenta con un aspecto estático-que se refiere a la creación, es decir, la elaboración de leyes, instituciones, etc. que estructuran la vida en sociedad. Lo anterior sirve de apoyo básico al llamado Derecho Político.

Hemos tratado de dar una visión general de lo que es la política, como introducción al tema que nos ocupara enseguida y que es el de las relaciones políticas entre nuestros tres niveles de gobierno, mismas que abordaremos a la luz del Pacto Federal, de la Reforma Política de 1977 y de las Tesis Políticas del actual Ejecutivo Federal, referentes al Fortalecimiento Municipal comentaremos, además, las recientes reformas, de contenido político, al artículo 115 constitucional.

a) Pacto Federal

Ya Grecia tuvo la experiencia de la institución jurídico-política denominada confederación, así lo demuestran la Liga Jónica, - la Confederación Peloponésica, etc. Por lo que a nuestro país - se refiere, la tendencia a federarse la tuvieron nuestros ancestros desde la época prehispánica, ejemplo de ello lo tenemos en la llamada "Triple Alianza", organizada en forma de confederación, es decir, unión de pueblos heterogéneos con un fin común.

La etapa colonial, como ya vimos al principio de nuestro trabajo, se caracterizó por un régimen centralista y absolutista, con la característica de que la fuente de poder no era interna sino externa.

El Estado Federal, modelo del que vivimos actualmente, nació en 1787 con la promulgación de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, es decir que, antes hablamos de una confederación y, ahora, de una federación, teniendo que una de las principales diferencias entre ambas es que "... en tanto la confederación es una asociación de Estados soberanos, sometida a las -- normas del derecho internacional, en el Estado Federal sólo hay un Estado soberano (el pueblo, y no varios pueblos soberanos) y todo su orden jurídico está encuadrado en la constitución federal".¹⁶³

El primer antecedente histórico del Estado Federal, en nuestro país, data de 1812, con la Constitución de Cádiz que en su artículo 325 nos habló de las diputaciones provinciales, mismas que al ordenarse que fueran independientes unas de otras y teniendo como funciones inherentes el logro de la prosperidad interna de cada provincia, se logró que existiere un cierto margen de autonomía en el gobierno local.

En 1823 se convocó a un Congreso Constituyente, mismo que fue disuelto por Iturbide, quién por su parte y, ante las presiones, - tuvo que abdicar, dejando el camino libre para que se convocara a un segundo constituyente que dió por resultado, primeramente,-

163) Jorge Carpizo, "La Constitución Mexicana de 1917", Ed. Porrúa, S.A., México, 1983, 6a. ed., p. 232.

un Acta Constitutiva y, en segundo lugar, la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, en este instrumento jurídico se estableció que la nación mexicana adoptaría para su gobierno la forma de república representativa popular federal; el Acta Constitutiva, consignó algo similar, aunque incurrió en el error de las constituciones políticas de 1857 y, la actual de 1917, de calificar a las entidades federativas como libres y soberanas, pues sabemos y, ya lo hemos expresado no puede existir una soberanía inmersa en otra, pues lo soberano no admite poder sobre él, además, como ya quedó asentado, el pueblo es el único que es soberano. Pero como esta situación, por lo menos jurídicamente existe y, no solo en nuestro país, Tocqueville ideó la "Teoría de la Cosoberanía", explicando que "... tanto la federación como las entidades federativas son soberanas dentro de su competencia, es decir, poseen una parte de la soberanía".¹⁶⁴

Pero, decíamos que nuestro sistema federal es copia del sancionado por la citada Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, aunque en nuestro país se dió al revés, o sea, aquí no se centralizaron poderes dispersos sino que de un Estado Unitario, se buscó descentralizar los poderes, en otras palabras, en 1821 al consumarse la Independencia, no eran varios Estados los que recobraban su libertad sino que solamente uno. De este modo, "los diputados al primer Constituyente reunido en 1822 no representaban a entidades autónomas;... (es decir, no)... mandaron a sus representantes para celebrar un pacto con las provincias del virreinato, sino que previamente se declararon unidas al nuevo Estado unitario y después enviaron a sus representantes al Congreso".¹⁶⁵ Y, como dijimos, fue en la llamada Acta Constitutiva en donde se consignó genuinamente el Estado Federal Mexicano, apareciendo también, de derecho, por primera vez, los Estados, pues anteriormente aunque de hecho ahí estaban, jurídicamente, no se les había reconocido. Cabe aclarar que, "en lugar de que los Estados hubieran dado el Acta, el Acta engendró -

164) Citado por Jorge Carpizo, ob.cit., p. 232.

165) Felipe Tena Ramírez, "Derecho Constitucional Mexicano, pp. 116 y 117.

a los Estados. Pero de allí en adelante, cuantas veces se ha restablecido la forma federal, son los Estados nacidos en el Acta Constitutiva los que la han adoptado".¹⁶⁶ Así sucedió en -- 1847, en 1857 y en 1917.

Etimológicamente la palabra Federación significa alianza o pacto de unión, de este modo la formación de una Federación a Estado Federal, en el terreno jurídico-político, se da en tres etapas sucesivas, integrantes de un proceso natural de formación. La primer etapa consiste en la independencia previa de Estados que se van a unir, la segunda es la alianza que celebran entre sí y, la tercera es la creación de una nueva entidad, distinta de las que le dieron lugar y derivada de la citada alianza. El -- proceso narrado recibe el nombre de centrípeto y es el que se -- dió en el caso de los Estados Unidos de Norteamérica. En nuestro país, no pudo darse de ese modo, pues como ya hemos dicho, -- las Colonias de la Nueva España no gozaban de autonomía al momento de su independencia, sino que solo existía una tendencia a lograrla (las diputaciones provinciales introducidas por la -- constitución de Cádiz); por este motivo hemos afirmado que en -- México se dió, el Estado Federal al revés, es decir, mediante -- un proceso centrífugo. Es conveniente aclarar que a pesar de -- las diferencias de los procesos citados, en ambos casos se da -- la descentralización.

Reiterando lo expuesto, "en la Federación los Estados-miembros pierden totalmente su soberanía exterior y ciertas facultades -- interiores en favor del gobierno central, pero conservan para -- su gobierno propio las facultades no otorgadas al gobierno federal".¹⁶⁷

La Federación nace así, históricamente, por virtud de un pacto, que recibe el nombre de Federal. Y ambos han de quedar norma-- dos en una ley fundamental o Constitución Política, en ésta, entre

166) Ibid., p. 118.

167) Ibid., p. 120-121.

otros aspectos se señala el reparto de competencias, mismo que para el caso de nuestra constitución, se colocó en el supuesto de que Estados-preexistentes, delegaron ciertas facultades al poder central, reservándose las restantes, es decir, se colocó en el caso del Estado norteamericano, así el artículo 124 de nuestra Carta Magna dispone: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados". De este modo, se busca que el gobierno central tenga la competencia exclusiva sobre las cuestiones que afectan los intereses generales del país, mientras que a los gobiernos de los Estados se les reserva el conocimiento de las relaciones privadas de sus respectivos habitantes. En todo caso las relaciones internacionales están a cargo del gobierno central, es decir, que la soberanía exterior corresponde exclusivamente al gobierno central.

De este modo, el Estado Federal cuenta con tres elementos: "a) la Constitución en virtud de la cual se establece la unidad del orden total, y esta Norma Suprema es válida en todo el territorio. O sea que el Estado Federal es la personificación de la Constitución, b) el orden jurídico federal, y c) el orden jurídico de las entidades federativas".¹⁶⁸

Por otra parte, decíamos que no es posible que se afirme que las entidades federativas sean soberanas por las razones expuestas, más bien consideramos, siguiendo al Profesor Carpizo que "...son autónomas porque poseen un margen libre de actuación dentro del marco señalado en la norma céntrica de ese orden jurídico: la Constitución del Estado Federal".¹⁶⁹

Lo anterior a pesar de que el artículo 40 de nuestra norma fundamental determina que México se constituye en una república federal por voluntad del pueblo y que la misma se compone de estados libres y soberanos, pero, como habíamos dicho, el artículo 39 del mismo ordenamiento consigna que: "La soberanía nacional resi

168) Jorge Carpizo, ob.cit., p. 238.

169) Ibid., p. 239.

de esencialmente en el pueblo..."; entonces ¿cuántos pueblos hay? Lo que consideramos, sucedió en este caso es que tanto en 1824 - como en 1857 se copió exactamente la fórmula de "República popular, representativa y federal", del sistema norteamericano y, en 1917 ni siquiera fueron tema de debates, "...porque la Asamblea de Querétaro sabía que tenía que dar pasos adelante, tenía que ganarle al tiempo la victoria, y que las decisiones fundamentales que el pueblo tomó en 1857 subsistían en 1917".¹⁷⁰

Ahora bien, el artículo 115 constitucional consigna en su rubro que: "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 ..."; como ya hemos dicho en otras ocasiones ésta, fue la primer ocasión en que constitucionalmente se daba un lugar a la institución municipal, a pesar de que su existencia es anterior a la de la Federación, misma que se forma de los Municipios, que son los cimientos de las entidades federativas, que a la vez vienen a ser, como vimos, del Pacto Federal.

En este sentido, el ámbito normativo del Municipio se define del siguiente modo: "La Constitución Federal crea al Municipio como institución, fija las bases fundamentales sobre las cuales las Constituciones de los Estados van a estructurar su régimen municipal, reglas que operan como restricciones a la autonomía de las entidades federativas y establecen los principios políticos que deben inspirarlos".¹⁷¹

Pero, como ya nos hemos percatado, el problema que vive y ha vivido nuestro Municipio es que los Estados al preservar su integridad política han socavado la libertad de sus respectivos Municipios.

170) Ibid., p. 249.

171) José Gamás Torruco, "Federalismo y Municipalismo", ponencia presentada en Seminario sobre Reformas y Adiciones al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, febrero 15 de 1983, México, D.F.

Para tratar de evitar este problema, regulando debidamente la relación de los Municipios con su entidad federativa, se han ideado dos sistemas, de los que nos dá cuenta el Lic. Gamas Torruco,¹⁷² dichos sistemas son el centralizado y el descentralizado. Hemos de dar las características de ámbos, porque si bien nuestro régimen jurídico fundamental ordena que la relación Municipio-Estado se dé en una forma descentralizada, la realidad ha sido otra, o sea, se ha presentado centralizada, pero algo ha fallado, ya que mientras éste sistema ha tenido notables resultados en Francia, de donde es oriundo, en nuestro país han sido completamente contrarios.

Así, las características del sistema centralizado, son las siguientes:

Primera: Existe una estructura jerárquica que parte del gobierno nacional y llega hasta el municipal.

Segunda: Los órganos estatales cuentan con amplias facultades, lo que hace que las municipales sean sumamente reducidas.

Tercera: Los Municipios se convierten en ejecutores del orden nacional.

Cuarta: La integración de los órganos nacionales no se realiza necesariamente a través de la voluntad popular.

Paralelamente, a estas características, el sistema descentralizado presenta las siguientes:

Primera: Existe la disposición constitucional de que no exista relación jerárquica entre los órganos nacionales y los locales, así como que no hayan intermediarios entre éstos últimos y los órganos municipales, así lo dispone el artículo 115 fracción I, primer párrafo de nuestra Constitución General, que dice "... no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste (el ayuntamiento) y -

172) Idem.

el Gobierno del Estado", situación que, por su parte la Constitución del Estado de Querétaro, reitera en su numeral 132, que reza, "Entre los Ayuntamientos y el Gobierno del Estado, no habrá autoridad intermedia alguna".

Segunda: Las autoridades municipales gozan de amplias facultades para tomar decisiones, en los problemas concernientes a sus municipalidades.

Tercera: Los órganos municipales aplican el orden nacional pero también el suyo, así poseen facultades para expedir sus bandos de policía y buen gobierno. La anterior es una facultad que, al no estar debidamente normada en nuestro país, no se llevaba uniformemente en todos los Municipios. Ahora como ya vimos, la fracción II, segundo párrafo*, ordena esa facultad para todos los Municipios del país, pues dispone que, "Los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir ..., los bandos de policía y buen gobierno -

Cuarta: Los órganos municipales se integran exclusivamente por la voluntad popular. Es decir: "Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa..." (Art. 115, fracción I, primer párrafo de la Constitución General), o sea que: "La designación de los miembros de los Ayuntamientos la hará el pueblo, por medio de elección directa ,..." (art. 129 de la Constitución del Estado de Querétaro).

Decíamos, que a pesar de lo preceptuado por nuestra Constitución General, las cosas se llevaron centralizadamente, no solo a nivel estatal-municipal, sino que a nivel nacional, pues, en los albores de nuestro régimen constitucional de 1917 se pensó que sólo centralizadamente se lograría la formación de las instituciones que el país requería y la realización de inversiones en proyectos de alcance nacional, propios ámbos para el logro de un desarrollo nacional. Y así fué, se crearon el Banco de México, la Comisión Nacional de Irrigación, el Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero, sólo por citar algunos ejemplos.

*Reformada. Diario Oficial 3 de febrero de 1983.

Pero ¿qué sucede ahora?, bueno como ya lo habíamos citado anteriormente, este centralismo, "...es ahora un sistema que ha entrado no sólo en la etapa de los rendimientos decrecientes, sino en la de los rendimientos negativos ...está obstruyendo etapas superiores de nuestro desarrollo político, de nuestro desarrollo económico y de nuestro desarrollo social".¹⁷³

En los dos siguientes incisos veremos las medidas políticas que nuestros gobernantes contemporáneos han tomado para reforzar al Municipio, porque la historia nos ha enseñado que no basta con una norma fundamental que consigne que "Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado"^{*}, sino que, es necesaria y, nosotros nos atrevemos a afirmar, fundamental, la buena voluntad de quienes ejercen el poder y, sino recuérdese el caso de San Luis Potosí, al que nos referiremos en el inciso siguiente.

173) Véase, Supra 120 bis).

* Artículo 115, frac. I Constitucional.

b) La Reforma Política de 1977.

A diferencia de lo sucedido el siglo pasado, en que existieron - dos bandos políticos que se sucedían en el poder, recuérdese a - los liberales y a los conservadores; en el México Contemporáneo "...la oposición ha sido más formal que real, conviene destacar que los partidos de oposición desde su fundación misma, aceptaron las reglas del juego electoral."¹⁷⁴ es el caso de partidos - como el PAN, PPS Y PARM, que ante la imposibilidad de obtener el poder, se han conformado con actuar como meros grupos de presión influyendo de algún modo en las desiciones políticas, desde luego que solamente nos estamos refiriendo a los partidos que han - tenido actuación legal, es decir, con registro. Pero, ¿qué sucedió? bueno que, el pueblo empezó, cada vez más, a perder interés en participar en las contiendas electorales, pues no había tales, en virtud de que los partidos legalmente existentes llegaron no solo a manifestarse con simpatía sobre la ideología del partido - en el poder (PRI), sino que las más de las veces apoyaban al candidato postulado para la primera magistratura por éste último, - como fue el caso que, aún se dió en la última contienda electoral, con el PPS y el recién desaparecido PARM, esto a cambio de algunas curules; por otra parte, otra fracción de la población - tampoco participaba porque no encontraba materia de expresión política, al no encerrar sus ideales ninguno de los partidos con - registro para participar en los comicios.

Ante tal situación, el gobierno reaccionó y trató de motivar a - los ciudadanos con la introducción con los llamados diputados de partido en 1962, en que, el entonces Presidente Don Adolfo López Mateos, adicionó el siguiente párrafo al artículo 54 constitucional: "Todo partido político registrado que obtenga el 2.5% de la votación total en las elecciones respectivas, tiene derecho a 5 curules, agregándose una más por cada 0.5% de los sufragios, hasta completar 20. Sin embargo, si el partido o partidos minoritarios han obtenido las curules obtenidas de diputados de mayoría, se descontarán de los escaños que les correspondan por la votación global obtenida".

174) Enrique Serna Elizondo, "Un Sistema de Partidos Semicompetitivo, el caso de México", ponencia presentada en el II Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, México, UNAM, 1980.

del Ejecutivo Federal, Lic. José López Portillo envió una comunicación al Secretario de Gobernación, en la que ordenaba que - la Comisión Federal Electoral, por ser el órgano en que en forma permanente se representan los partidos políticos, convocara a sesiones extraordinarias, insinuando que se invitara a las - asociaciones políticas, instituciones académicas y a ciudadanos en general, para que con sus opiniones hicieran más democrática y rica la iniciativa de ley que había de presentar el H. Congreso de la Unión. El 21 de julio, la Comisión entregó los resultados de doce sesiones celebradas, de esta manera, el presidente de la república estuvo en posibilidad para el 4 de octubre - de presentar al constituyente permanente una iniciativa que adi - cionaba y reformaba 17 artículos constitucionales, dando con -- ello el marco jurídico adecuado a la reforma política; la refor - ma a estos artículos se publicó el 6 de diciembre de 1977 en el Diario Oficial de la Federación. De éstos, constituyen norma - fundante a la citada reforma política, los artículos: 6, 41, 51, 52, 53, 54 y 60. En el primero de ellos, se consagra y garantí - za el derecho a la información, responsabilizando de ello al Es - tado.

El segundo, fija la naturaleza de los partidos políticos y sus - tareas y derechos dentro de la actividad nacional, es de singu - lar importancia este artículo pues da el fundamento jurídico a - los partidos políticos que antes solamente lo tenían, endeble-- mente, en el artículo 9o. que, habla del derecho de asociación; - el artículo 51 reacomoda el período de prescripción del ante--- rior artículo 53; los artículos 52, 53 y 54 consagran la fórmu - la mixta y la forma en que se funcionará en la integración de la cámara baja. El artículo 60, por su parte introduce el llamado colegio electoral integrado mixtamente, como órgano de autocali - ficación electoral.

Otro de los preceptos adicionados y, de trascendental importan - cia para nuestro estudio, fue el artículo 115, a cuya fracción III se sumó el siguiente párrafo: "De acuerdo con la legisla--- ción que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados en minoría en la elección -

de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los Municipios cuya población sea de 300 mil o más habitantes". "Con esta adición se ha pretendido que el intento de apertura democrática, que constituye la llamada reforma política, se amplíe a los Estados y a los Municipios..., pues no puede pensarse en un intento democratizador que no parta de los órganos primarios y elementales de gobierno del Estado Federal Mexicano".¹⁷⁶

La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1977, faculta a los partidos políticos aceptados con el carácter de nacionales por la Comisión Federal Electoral, para participar en las elecciones internas de las entidades federativas y de los ayuntamientos, sin necesidad de realizar trámite alguno tendiente a nuevo registro, ni ningún otro tipo de requisito.

En cuanto a la integración plural de los Ayuntamientos, el párrafo adicionado a la fracción III, ya transcrito, faculta sólo a los Municipios que tengan 300 mil o más habitantes, respecto a esto, la exposición de motivos de la iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución General de la República, de 4 de octubre de 1977 explicaba que, en su parte conducente: "En la adición que se prevé para el artículo 115, quedará también dispuesto que los principios de la representación proporcional se adoptarán en la elección de los ayuntamientos de los Municipios que tuvieran una población de 300 mil o más habitantes... El propósito es que este sistema opere en los Municipios cuyo volumen de población lo haga posible o que el cuerpo edilicio sea relativamente numeroso, de tal manera que las fórmulas electorales de la representación proporcional tengan viabilidad".¹⁷⁷

176) Jorge Madrazo, "Un Panorama de la Reforma Electoral en los Estados y Municipios de la República Mexicana", ponencia presentada en el II Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, UNAM, México, 1980.

177) Moisés Ochoa Campos, ob.cit., pp. 403 y 404.

Pero, de los 2377 Municipios que existen en el país, si acaso - el 10% cumple con el requisito de tener 300 mil o más habitantes, por tal motivo, al adecuar sus respectivas constituciones, cada una de las entidades federativas, en acatamiento a lo dispuesto por el artículo 10. transitorio del decreto que adicionó la fracción III del artículo 115 (D.O. 6-XII-1977) que, estableció un plazo de 6 meses, posteriores a la vigencia de dicho decreto, para tal efecto, se observó lo siguiente:

Que los Estados de la Federación, discrecionalmente, ampliaran la posibilidad de la representación proporcional en los Ayuntamientos, es decir al acoger en sus respectivas constituciones - la citada adición a la fracción III del artículo 115, disminuyeron el requisito de la población.

Sólo hubo 8 estados, entre los que figura el de México, primero en aprobar las reformas a su Constitución Política que, respeta ~~ron lo preceptuado por el artículo 115.~~ Hubo 5 estados entre los que figura el de Querétaro, que redujeron la cifra a 200 -- mil o más habitantes. De aquí seguimos, decrecientemente, hasta llegar a estados como Tlaxcala, que lo redujo a 75 mil habitantes, Durango, a 25 mil habitantes y Nuevo León que lo estableció con 12 mil habitantes. Ahora bien, la representación -- proporcional, en todos los Estados de la República sólo quedó -- consignada para la elección de regidores, es decir, los cargos de presidente municipal y de síndicos, sólo se obtienen por el sistema de mayoría relativa.

En cuanto al procedimiento o método utilizado para la asignación de las regidurías de representación proporcional y, concretamente ya al Estado de Querétaro tenemos que su Constitución - Política (adicionada, periódico oficial 10 de agosto de 1978) establece en su artículo 134, que serán dos los regidores de representación proporcional que habrá en cada Ayuntamiento y: "... tendrá derecho a que le sea atribuido un regidor, al partido político que alcance el mayor porcentaje de votación minoritaria, siempre y cuando satisfaga los siguientes requisitos:

"a).- Que hubieren registrado fórmula de candidato en las elecciones municipales respectivas;

"b).- No haya alcanzado el triunfo por mayoría relativa en la misma elección;

"c).- Alcance por lo menos el 1.5 por ciento del total de la votación emitida en el Municipio correspondiente.

"Un segundo regidor podrá ser atribuido al partido que habiendo obtenido el segundo porcentaje en la votación minoritaria, tenga por lo menos más de la mitad de los sufragios que el partido triunfador minoritario haya alcanzado, de no darse este mínimo de proporción se le atribuirá este segundo regidor al partido triunfador minoritario " (art. 134).

La Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, por su parte, también fue reformada (Periódico Oficial de 7-XII-1978) en su artículo 24, pues se consideró, entre otras cosas:

"Que los órganos de la administración municipal son los que aparecen más vinculados en su ejercicio cotidiano, a los habitantes de cada comunidad; esto nos hace preciso conferir a los Ayuntamientos las condiciones que hagan posible un más alto grado de participación ciudadana".¹⁷⁸

No transcribimos el referido artículo 24, pues resulta textualmente idéntico al ya transcrito 134 de la Constitución Política del Estado.

Ahora bien, esta reforma política es un proceso de transformación democrática, que busca el pluralismo político a través de la participación de los partidos políticos en las contiendas --

178) Tercer considerando de la ley que reforma el artículo 24 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, Periódico Oficial 7-XII-1978.

electorales nacionales, estatales y municipales.

Por lo que a las elecciones municipales hace, existen en muchos Municipios del país caciques que han impedido el libre desarrollo de la reforma política, San Luis Potosí fue un caso ejemplificativo de ello. Todo empezó cuando el Frente Cívico Potosino ganó las elecciones municipales de la capital del Estado, llevando al poder al Dr. Salvador Nava Martínez, circunstancia que el gobernador de tal entidad no supo asimilar y, la revancha no se hizo esperar y, a unos meses de tal suceso, dicho gobernador "...en un acto de prepotencia y abuso (negó) al Municipio de -- San Luis Potosí los recursos que le (correspondían)... para el cumplimiento de su función..."¹⁷⁹, asimismo, se influyó para que la Comisión Federal de Electricidad cortara el suministro de energía por deudas de la administración pasada, etc. Actos como estos, decíamos, son un atentado franco a las medidas políticas estudiadas en este inciso y, a las que estudiaremos en el siguiente, así, después de conocer la existencia de situaciones como la marcada, nos suenan demasiado insineras estas medidas, porque la democracia debe iniciarse en el Municipio, pues si la convivencia social, sabemos nace en la familia, la convivencia política parte del Municipio, célula de nuestra organización federal.

Creemos que la reforma política, no debe quedarse en la mera posibilidad de participar en las elecciones, sino que, ganadas estas, se deben garantizar los recursos suficientes para que -- los partidos políticos triunfantes puedan llevar a cabo los programas propuestos, pues de lo contrario, más se perjudica a la propia institución municipal, a la confianza de la población en las medidas adoptadas por sus gobernantes, en este caso la reforma política, etc., que a los partidos minoritarios que lo -- gran alguna posición mayoritaria en los Ayuntamientos.

179) Jesús González Schmall, "Víctima a San Luis Potosí", Periódico "El Universal", p. 4, 25-IV-1983.

c) Tesis sobre el Fortalecimiento Municipal del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado.

Hablemos, una vez más, del centralismo y concibámoslo ahora, como una pirámide, en donde el último escaño corresponde a la institución municipal, situación que en esta ocasión diremos, provoca su falta de autonomía política, misma que se traduce en la injerencia de los otros dos niveles de gobierno en las decisiones de carácter netamente municipal, lo que nulifica la autoridad política de los representantes municipales, convirtiendo en imperiosa, cada día más, la necesidad de hacer realmente efectiva, - la ya tantas veces citada, frase constitucional de "Municipio Libre". Afortunadamente, esta vez si tendrán continuidad las medidas descritas en el inciso anterior (Reforma Política), puesto que, en la reciente campaña política a la Presidencia de la República* realizada por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y, por primera vez en la historia, el tema del Municipio y la necesidad de su fortalecimiento, tuvieron lugar singular y su tratamiento fue particularmente desarrollado. Así lo demuestra, el siguiente dato, se celebraron, "...63 reuniones para el fortalecimiento municipal y (se leyeron) 462 ponencias... (en las que se presentó)... con honestidad, realismo y valentía la situación de los Municipios del país... los puntos de vista, tesis, demandas y propuestas de los diferentes sectores de la Nación y, al mismo tiempo ... (se presentaron)... opciones para modificar su panorama actual".¹⁸⁰

De las citadas reuniones de consulta popular, hubo, por una parte siete que, con el calificativo de preparatorias, se realizaron previas a una de carácter nacional que tuvo la consigna de sintetizar la citada consulta, por lo que al fortalecimiento munic

* Esta campaña dió principio el 14 de octubre de 1981 en Apaztzingán, Michoacán y culminó el 27 de junio de 1982, en el zócalo de la Ciudad de México, D.F.

180) Arnulfo Saavedra Villaseñor, "Necesidad de Fortalecimiento Municipal", ponencia presentada en la Reunión Popular para la Planeación: "Fortalecimiento Municipal", León, Guanajuato, 25-V-1982.

pal se refiere. El Lic. Miguel de la Madrid H., entonces candidato a la Presidencia de la República, presidió 24 reuniones y - la de carácter nacional (de síntesis) de fortalecimiento municipal.

Ahora bien, este fortalecimiento municipal se da como condición para una plena descentralización de la vida nacional, por lo que consideramos oportuno abordar ambas tesis, pilares de la citada-campaña del Lic. Miguel de la Madrid H., e íntimamente interacc-- ionadas en su desarrollo, es decir, que para poder redistribuir competencias al Municipio se requiere que éste se encuentre en - condiciones de poder ejercer debidamente dichas competencias. - Aunque la descentralización de la vida nacional va más allá del mero logro del fortalecimiento municipal.

"La descentralización de la vida nacional exige un proceso decidido y profundo, aunque gradual, ordenado y eficaz, de la revi-- sión de competencias constitucionales entre Federación, Estados y Municipios..."¹⁸¹

Y, como decíamos, esta descentralización, "...implica, necesaria mente, el fortalecimiento de la vida y de las instituciones del Municipio. Debemos aspirar a un proceso gradual, sensato, efectivo y profundo, de redistribución de competencias entre los -- tres niveles de gobierno. Este proceso no requiere una modifica ción drástica de nuestro esquema constitucional; tendremos que - determinar en que medida es necesario afectar el texto constitu-- cional para fundamentar el proceso gradual a que he referido".¹⁸²

Mediante la realización de las citadas tesis se verá fortalecido el pacto federal haciendo participar activamente a los Estados y Municipios en el desarrollo de los aspectos políticos, administra-- tivos, económicos, sociales y culturales que configuran nues--

181) Miguel de la Madrid H., Discurso pronunciado ante la Federa-- ción de Abogados Mexicanos, México, D.F., 7-V-1982.

182) Miguel de la Madrid H., Discurso pronunciado al término de la Reunión Popular para la Planeación: "Fortalecimiento Mu-- nicipal", León, Gto., 25-V-1982.

tro país.

El primer paso que debe darse en el fortalecimiento de nuestros Municipios es realizar una clasificación de los mismos, en vista de que existen una gran diversidad entre los 2377 que existen en nuestro país; la tipología municipal deberá abordar los siguientes aspectos: geográfico, demográfico, económico, social, político, administrativo, jurídico, cultural, histórico, características territoriales y de medio ambiente, etc.

De este modo, se debe proveer a cada Municipio de un sistema -- que le permita modernizar la administración de sus problemas pero respetando su heterogeneidad, pues no se podrá tener éxito -- si se incurre en generalizaciones absurdas, es decir, de nada -- servirá dotar a una entidad municipal de sistemas con técnicas muy afinadas y exactas en materia de planeación, presupuesta---ción, evaluación, control, etc.

Si dicha entidad, cuenta con menos de mil habitantes, sencillamente carece, manifiestamente, de los recursos humanos, de infraestructura, etc., para poder establecer en su territorio, dichos sistemas.

Así y, concluyendo de inmediato, en "la redistribución de competencias ... (que)... comenzará por entregar o devolver al Municipio todas aquellas atribuciones relacionadas con la función -- primordial de esta institución: el gobierno directo de la comunidad básica.

"La definición de las atribuciones municipales deberá considerar la heterogeneidad del Municipio mexicano.

"Es indispensable clasificar a los Municipios para identificar sus diversas características...

"(porque como dijimos).La mayoría de las entidades están integradas por Municipios de todas las categorías, lo que nos obli-

gará a modular las políticas y los programas de fortalecimiento de acuerdo a los grupos correspondientes..."¹⁸³

Realizado lo anterior, es menester, como ya lo habíamos adelantado, hacer una redistribución de las facultades que corresponden al Municipio, haciendo un análisis de las facultades que, paulatinamente, desde 1917, ha ido absorbiendo la federación, a través de las 29 reformas que ha sufrido el artículo 73 constitucional, mismo que contiene las facultades del Congreso de la Unión. Como ya hemos afirmado, esta centralización permitió la integración de nuestra Nación y el desarrollo político, económico, social, cultural, etc. de nuestro país, pero hoy representa un freno para que dicho desarrollo se siga dando. Por lo mismo, "la federación debe buscar actuar cada vez más con los Estados, no necesariamente en lugar de los Estados. Mediante nuevos modelos de interrelación muchos objetivos federales podrán alcanzarse por conducto de los gobiernos estatales y municipales",¹⁸⁴ - debe dejarse actuar libremente a los ciudadanos de cada comunidad, permitiéndoles tomar las decisiones que solo conciernen a su propia instancia, claro en el marco de las leyes de la República y del Estado, mismas que deberán establecer con toda nitidez, el campo de acción tendiente al pleno ejercicio del Municipio Libre; sólo el logro de la descentralización política hacia nuestra comunidad, nos permitirá ir logrando los demás aspectos de la descentralización de la vida nacional. De este modo, dando mayor participación democrática a la población, que no significa sólo la posibilidad de participar en las elecciones, sino como dijimos, intervenir activa y diariamente en la resolución de todos los problemas concernientes a la municipalidad; decaemos, esta participación democrática, permitirá a la comunidad misma elevar su nivel y calidad, desde luego con la intervención federal y estatal, quienes deberán proveerlo de los recur

183) Miguel de la Madrid H., Discurso pronunciado en la Federación de Abogados Mexicanos, México, D.F., 7-V-1982.

184) Manuel Bartlett Díaz, "Federalismo y descentralización de la vida nacional", ponencia presentada en la Reunión Popular para la Planeación: del mismo nombre, Sn. Juan del Río Oro., 30-V-1982.

sos económicos que le permitan tal circunstancia pero, insistimos, dejándola actuar por sí misma, así, las municipalidades - podrán ir logrando su propio fortalecimiento, sus sistemas de - administración y planeación, entendida esta como la fijación -- clara de objetivos y metas a partir del modelo de comunidad a - que se aspira, determinando estrategias y prioridades, así como asignando recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, - coordinando esfuerzos y evaluando resultados, esta planeación - tomará como modelo la nacional que, además, será democrática y participativa, convirtiéndose así en el instrumento para el logro de la descentralización. Aspecto importante en el fortalecimiento municipal, lo constituye la capacitación administrativa de sus funcionarios pero esto no se puede lograr plenamente mientras a cada renovación del ayuntamiento, se renueve todo el personal del mismo. Hay que evitar esto.

Asimismo, deberá descentralizarse, la administración pública, - mediante un proceso sólido y gradual, aunque sabemos que esto, - en vías al logro de la descentralización nacional, solo servirá de ejemplo a los demás sectores de la población, porque, "...la descentralización de la vida nacional que postulamos debe abarcar otros aspectos de la vida nacional y debe comprometer a los distintos sectores sociales de la población: necesitamos descentralizar la actividad económica; necesitamos descentralizar la actividad empresarial, sindical; necesitamos descentralizar la educación y cultura; necesitamos descentralizar los medios de - comunicación..."¹⁸⁵

Porque la centralización ha llegado a tal grado que no solo los Estados y Municipios sienten la coacción del centro, sino el -- centro mismo sufre, paradójicamente, su propia centralización, - ya que, se vive una creciente degradación por lo que a la calidad de vida se refiere, en todo el Valle de México.

185) Miguel de la Madrid H., Discurso pronunciado al término de la Reunión Popular para la Planeación: "Fortalecimiento Municipal, León, Gto., 25-V-1982.

Regresando a la descentralización de la administración pública, el primer paso en este aspecto es continuar con el programa de delegación administrativa de la administración pública federal, pero revistiendo de más autoridad a las delegaciones, evitando que sean meras instancias de trámite, convirtiéndose en verdaderos centros de decisión federal, en las entidades federativas, - "pero también advirtiéndolo a las delegaciones federales que no deben usar este poder con actitudes soberbias frente a los gobiernos estatales y municipales, sino con una actitud de coordinación y de servicio".¹⁸⁶ De este modo, se busca que la descentralización deje de ser cambio territorial de una secretaría -- a los Estados, para convertirse, de acuerdo a su naturaleza, en un núcleo divisorio de determinada dependencia federal dentro - de un Estado.

También, se crearán programas tendientes a la descentralización de la justicia; así como de la cultura, de la educación, la salud, agua potable, facultades en materia agraria, etc., que -- constituyen algunas de las prioridades en materia de descentralización.

En pocas palabras, el fortalecimiento de la entidad municipal - debe consistir en dotarlo de "...las facultades legales, de los elementos jurídicos, administrativos, técnicos y financieros, - para que puedan abordar los servicios públicos a que todo el Municipio está obligado..."¹⁸⁷ Lo anterior sujeto a su tipología. Del mismo modo se le dotará de las facultades políticas, en los términos ya expuestos.

Por otra parte, como han de tener mayores funciones y recursos - nuestros niveles de gobierno (estados y municipios) necesitan - de contrapesos que, se traduzcan en mejores sistemas de información, evaluación y control, por lo pronto deberán fortalecerse

186) Miguel de la Madrid H., Discurso pronunciado al término de la Reunión Popular para la Planeación: "Federalismo y -- Descentralización de la Vida Nacional", San Juan del Río, Gro., 30-V-1982.

187) Véase supra 185.

las instituciones que en nuestro sistema jurídico están ideadas para la vigilancia y control externo a la administración pública que, a nivel local y municipal, se traduce en los congresos locales y su contaduría de glosa.

Ahora, bien como ya hemos señalado durante el desarrollo del -- presente trabajo que, el ahora titular del ejecutivo federal, -- ha empezado a hacer realidad su tesis de fortalecimiento municipal al haber enviado al Congreso de la Unión el decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que se publicó en el Diario Oficial de la Federación de 3 de febrero de 1983, ya hemos comentado las innovaciones introducidas y, podemos afirmar, que con tales reformas en términos generales se ha venido "...a reintegrar a la célula básica de nuestra organización política administrativa, todas las atribuciones y facultades que de una manera u otra, han venido siendo absorbidas por la federación y por los estados, en detrimento de la autoridad y de la integridad municipal",¹⁸⁸ como ya lo habíamos hecho notar al -- principio del presente inciso.

Entre los cambios, efectuados por virtud del citado decreto tenemos que, se da un impulso a la reforma política municipal, -- al disponerse que, en la elección de todos los Ayuntamientos se observará el principio de representación proporcional (art.115, fracc. VIII, último párrafo), es decir, se relega la antigua -- condición de que tal principio operaría solo en los Municipios con 300,000 o más habitantes, situación que como vimos ya, había superándose en varias constituciones políticas estatales, de este modo, la presente reforma busca una mayor democracia en el -- primer escaño de la misma.

Otra importante reforma en el campo político, es la relativa a

188) Manuel M. Moreno y Manuel Suárez Muñoz "Adecuación de la -- realidad municipal a la reforma constitucional de 1983", ponencia presentada en el III Congreso Nacional de Derecho -- Constitucional, Querétaro, Qro., Marzo de 1983.

la suspensión, desaparición o revocación de los ayuntamientos y suspensión o revocación del cargo de alguno de los miembros de éstos, se han uniformado los procedimientos para tales casos -- en todo el país, disponiéndose que sólo serán procedentes por causa grave que prevenga la ley; además, se otorga la garantía de audiencia, el quórum necesario para las votaciones y participación de los suplentes. Con esta reforma se pone fin a la situación que se venía viviendo, de que los gobernadores, gozando de amplias facultades que las constituciones estatales les conferían, resolvían sus desavenencias políticas, por menores que éstas fueran, decretando la desaparición del osado ayuntamiento que se hubiera atrevido a desafiarlos. En algunas constituciones estatales, como la de Querétaro, no existe señalado procedimiento alguno para los casos expuestos de desaparición. Estas situaciones creaban un régimen de inseguridad jurídica en los gobernantes municipales y sus representados. De este modo se resguarda la democracia. Que tiende a asegurarse con definiciones.

Estas dos reformas, aunadas a la ya tradicional, pues se encuentra plasmada desde 1917, en nuestro numeral 115, referente a la prohibición expresa de que exista autoridad intermedia entre el Ayuntamiento y el gobierno del estado; constituyen un bloque político de reformas en pro del fortalecimiento municipal, las de índole económico, jurídico etc., quedaron comentadas en su oportunidad.

Para finalizar el presente capítulo referiremos la siguiente -- frase: "... si en el Municipio que es el núcleo político básico existe autonomía económica, existe autonomía política, esto ayudará a perfeccionar políticamente a los otros dos niveles de gobierno es decir, el nivel de las entidades federativas y el nivel federal".¹⁸⁹ O sea, en este caso hemos de barrer las escaleras de abajo hacia arriba y ésta debe ser tarea no solo de los gobernantes sino también de nosotros, los gobernados.

189) Jorge Carpizo, "Evolución y Perspectivas del Régimen Municipal en México", ponencia presentada en el Seminario sobre Reformas y Adiciones al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, D.F. 15-II-1983.

Concebimos a la cultura, como el conjunto de manifestaciones intelectuales, artísticas, etc. que caracterizan a un pueblo determinado; la cultura, se adquiere mediante la educación y, ésta ha sido a lo largo de la historia de la humanidad el medio más eficaz para civilizar a los hombres.

Por otra parte, en cada etapa histórica de nuestro desarrollo, - quien ha sido titular del poder y la riqueza, ha determinado las características de la educación, de este modo durante la colonia por ejemplo, la instrucción fue teológica y al obtenerse la independencia de España, se empezó a tornar, hasta convertirse completamente, en laica, además de que se hizo más accesible al pueblo, es decir, dejó de ser elitista.

Como decíamos, la educación ha propiciado la civilización humana y como expresión de vida social que es, está íntimamente ligada con la política, porque ésta se da como resultado de la cultura, que se obtiene como dijimos por medio de aquélla.

De este modo, la educación cumple un doble fin, por una parte, - permite el acceso de los individuos al conocimiento, la investigación y el manejo de la cultura en general y, por la otra, sirve de apoyo y complemento a las acciones político-económicas -- que, por su parte, impulsan el desarrollo de la Nación.

La impartición de la educación, en la actualidad, se concibe como servicio público (art. 3o., fracción IX constitucional), y está a cargo del Estado, constituyéndose en el primer derecho social de los gobernantes para con éste.

Hemos de bosquejar brevemente el marco jurídico que rige la prestación de este servicio público, del mismo modo, destacaremos la situación municipal en este renglón, también, las políticas que, contemporáneamente, se proponen para hacer llegar la educación y, con ella la cultura a todos los habitantes del territorio nacional, ya que, el problema que vivimos no es sólo la falta de aulas, sino de maestros mejor preparados y distribuidos.

Como dijimos, el responsable de este servicio es el Estado, bajo sus tres formas, Federación, Estado y Municipio.

a) Artículo 3o. Constitucional

En la redacción de nuestro vigente artículo 3o. constitucional, podemos distinguir las siguientes etapas significativas de formación: a) La de la Constitución Política de 1857, donde se consagra la libertad de enseñanza; b) En 1934, que se reformó el artículo 3o. que había sido sancionado en 1917, estableciéndose que la educación sería socialista y que estaría a cargo del Estado - y, c) En 1946, se volvió a reformar el citado numeral para determinar que, además, la educación sería democrática, nacional y -- buscaría la mejor convivencia entre los mexicanos.

Podemos afirmar que, "el contenido de nuestro artículo 3o. constituye una de las decisiones políticas fundamentales asumidas por la voluntad de nuestro pueblo. Su contenido no está sujeto a -- discusión, sino a observancia y desarrollo".¹⁹⁰

El derecho y obligación de educar corresponde, decíamos, al Estado, bajo cualquiera de sus tres formas, de manera concurrente, -- es decir, que dentro de una determinada comunidad, pueden indistinta o conjuntamente, prestar este servicio público, Federación, Estado y/o Municipio, pues así lo consigna el multicitado artículo 3o. constitucional que dice: "La educación que imparta el Estado-Federación, Estados y Municipios-tenderá ...", este artículo establece, en síntesis los principios rectores de la educación, estableciéndose como características esenciales, el ser nacionalista y democrática.

La Federación, para cumplir con la obligación que le impone el -- citado numeral, en 1921, fundó la Secretaría de Educación Pública mediante la cual proveyó, lo necesario para que toda la población recibiera la instrucción básica.

Los principios contenidos en el multicitado artículo 3o. constitucional, se amplían en la Ley Federal de Educación, publicada -

190) Miguel de la Madrid H., Discurso pronunciado al término de la Reunión Popular para la Planeación: "Educación", organizada por el PRI/IEPES, Mérida, Yuc., 10-III-1982.

en el Diario Oficial de la Federación de 29 de noviembre de -- 1973, de cuya exposición de motivos de la iniciativa de ley, - enviada por el Ejecutivo Federal al H. Congreso de la Unión el 18 de septiembre del mismo año, consideramos prudente resaltar que: "Las finalidades de la educación se gestan y se desarro-- llan en el seno mismo de la comunidad, el poder público no las impone arbitrariamente. Toca al Estado hacerlas explícitas y darles la formulación coherente que requieren". Además, consi-- deramos tarea importante del mismo, velar que, en la distribu-- ción de estos frutos culturales exista igualdad de oportuni-- des entre la población.

Asimismo, se reitera, en la citada exposición de motivos que: "En cuanto a la función social educativa y en estricta obser-- vancia de nuestro sistema constitucional, se establece que su ejercicio corresponde a las autoridades de la Federación, de - los Estados y de los Municipios..." Por su parte, el artículo 4o. de esta ley, determina que la aplicación de la misma co--- rresponde a las referidas autoridades, en los términos que la misma consigna.

La Constitución Política del Estado de Querétaro, dice por su parte en su artículo 7o. que: "Tienen derecho todos los habi-- tantes del Estado a ser instruidos en los establecimientos de enseñanza sostenidos por cuenta de los fondos públicos, cum--- pliendo con las condiciones que establezcan las leyes y regla-- mentos respectivos".

Sobre el particular, la Ley Orgánica Municipal del Estado, es-- tablece que: "Artículo 55.- Los Municipios organizarán y regla-- mentarán la administración, funcionamiento y conservación de - sus servicios públicos, considerándose enunciativa y no limita-- tivamente como tales, los siguientes: I.- Fomento Educativo; ..."

De este modo, los ayuntamientos de Querétaro, para dar cumpli-- miento a las citadas disposiciones, deberán:

1.- Aplicar en sus respectivas jurisdicciones, la Ley Federal de Educación.

2.- Vigilar que los niños, en edad escolar concurren puntualmente a las escuelas de enseñanza primaria, en exacta observancia a lo dispuesto en la fracción VI, del artículo 3o. de la Constitución General, que dice: "La educación primaria será obligatoria..."

3.- Mantener información constante, con los niveles estatal y federal, sobre los problemas educativos de sus jurisdicciones y que salgan de sus potenciales de resolución.

4.- Incluir, ahora que gozan con facultades aprobatorias plenas (artículo 115, fracción IV, inciso c., in fine), en sus respectivos presupuestos de egresos, partidas, para construir escuelas dentro de sus correspondientes territorios y, para preparar las existentes.

5.- Patrocinar, para sus respectivas poblaciones, espectáculos culturales y musicales.

6.- Etc.

Ahora bien, la anterior función corresponde, como dijimos, al ayuntamiento como cuerpo colegiado y para la toma de decisiones pero, específicamente estará a cargo de los regidores, que como sabemos son miembros del ayuntamiento que tienen a su cargo una rama de la administración municipal, en este caso la educación.

Pero tanto Querétaro, como en general los demás Estados de nuestra República, han sido insuficientes para prestar la educación básica ocasionando con esto la intervención federal que, trajo como consecuencia, la pérdida, en dichos niveles de gobierno, de la autonomía correspondiente, esta situación se dió por la actitud paternalista de la Federación, que al momento en que se fueron dando las citadas deficiencias, envés de enviar recursos económicos y asesoría técnica a las entidades para que éstas re-

solvieran directamente sus problemas, decidió ella misma coordinar el servicio público que nos ocupa haciendo participar a Estados y Municipios pero vigilando su actuación.

Así, en 1921, se dió la primer reforma constitucional con el fin de dar facultades al Congreso de la Unión, para legislar en materia de educación, creando del mismo modo la Secretaría de Educación Pública; como decíamos, ante la incapacidad de estados y municipios de realizarla, se estaba deteniendo el objetivo educacional manifestado, en la entonces reciente contienda revolucionaria.

Las citadas leyes que dictare el Congreso debían encaminarse... a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la república...¹⁹¹ De este modo se fue logrando la unificación cultural de México, misma que, como los demás aspectos de la vida nacional, ha desembocado en un franco centralismo que es necesario combatir, pues en estos momentos ya no cohesiona sino que disgrega pues se están marginando nuestras culturas regionales, las indígenas y, si buscamos fortalecer nuestro Municipio, recordemos que ésto solo será posible, mientras el federalismo se fortalezca, cosa que lograremos... con una vida cultural más equilibrada, con la descentralización y el apoyo de las culturas de las regiones, de los Estados, de los Municipios mismos...¹⁹² En esta labor juegan papel importante los medios masivos de comunicación, que deberán "...servir no para propiciar la masificación, sino para contrarrestarla, para estimular la creatividad y no el consumo: para hacer crecer las identidades de los grupos, de las regiones y de los individuos".¹⁹³

191) Manuel Bartlett Díaz, "Federalismo y Descentralización de la Vida Nacional", ponencia presentada en la Reunión Popular para la Planeación del mismo nombre, organizada por el PRI/IEPES, San Juan del Río, Qro., 30-V-1982.

192) Miguel de la Madrid H., Discurso pronunciado al término de la Reunión Popular para la Planeación: "Cultura Nacional", organizada por el PRI/IEPES, Tijuana, B.C. 13-XI-1981.

193) Idem.

La educación superior por su parte, como etapa final de la educación y principio de la labor que cada ser humano emprende individualmente en el medio social, se ha concentrado en los sitios donde se vive con mayor intensidad, concretamente, la Ciudad de México que se ha convertido en vanguardia educacional y cultural en relación con las demás regiones de nuestro país, -- con la consecuente saturación en el Distrito Federal que ha provocado que la educación superior se demerite cada vez más. "Esto es motivo de grave preocupación, la única opción racional ante este problema es el fortalecimiento de los sistemas educativos regionales así como de los planteles educativos de cada Estado..."¹⁹⁴

Porque, si al contrario, se buscara satisfacer la demanda educacional en el centro, esto provocaría, aun más, el deterioro de la calidad de la educación superior.

Ahora bien, ¿qué ha hecho el Estado Federal, para resolver la citada problemática?, hemos de ver enseguida los esfuerzos federales del último sexenio presidencial en este sentido, así como, los que se pretenden lograr como compromiso de la reciente consulta popular realizada en la campaña presidencial del candidato del Partido Revolucionario Institucional.

194) Véase, Supra 177.

b) Políticas Gubernamentales

Las medidas políticas fundamentales emprendidas en el período - presidencial de José López Portillo, lo son la reforma política, ya descrita y, la reforma administrativa mediante la que se buscó lograr una mejor coordinación administrativa de la Federación, Estados y Municipios, en materias que existieran concurrencia y en otras de interés común.

Esta reforma arranca el 2 de diciembre de 1976, con el acuerdo presidencial, del que ya hemos hablado, por el que se facultaba al Ejecutivo Federal a celebrar con los Ejecutivos Estatales -- convenios únicos de coordinación (CUC); de este modo, la reforma administrativa se ha ido caracterizando por programas, planes, convenios, etc., por los que se ha pretendido lograr, como ya dijimos, una mejor coordinación administrativa entre nuestros niveles de gobierno. Papel importante, dentro del programa de reforma administrativa del gobierno federal ha desempeñado la desconcentración que, es "una especie de la organización administrativa no personificada mediante la cual una dependencia centralizada delega facultades a un órgano inferior a fin de que conozca directamente de determinadas cuestiones, señalándose que las decisiones más importantes serán tomadas por la Dependencia delegante".¹⁹⁵ Esta desconcentración tiene su fundamento jurídico en el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Diario Oficial 29-XII-1976, reformada 4 veces, diarios oficiales de 8-XII-1978, 31-XII-1980, -- 4-I-1982 y 29-XII-1982) que establece, que: "Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos -- podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que -- les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades -- específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con -- las disposiciones legales aplicables". Esta ley entró en vigor

195) José Francisco Ruiz Massieu, "Estudios Jurídicos sobre la nueva Administración Pública Mexicana", Ed. Limusa, México, 1981, 1a. Ed., p. 27.

a partir de 1977, desde entonces se han creado más de la mitad de órganos desconcentrados, muchos de los cuales existían como órganos descentralizados, sin ser exacta su naturaleza jurídica, pues como vimos aquéllos dependen jerárquicamente del órgano central. Dentro de este proceso de desconcentración, las Secretarías de Estado han creado delegaciones en los Estados, así la Secretaría de Educación Pública estableció delegaciones generales en cada uno de los Estados de la República (acuerdo presidencial publicado en D.O. 22 de marzo de 1978), pues se consideró: "Que para llevar a cabo sus labores en forma eficiente y coordinada, y para aprovechar al máximo todos los recursos disponibles y acelerar el proceso educativo en cada entidad federativa..."¹⁹⁶, era necesaria la existencia de delegaciones generales del secretario de educación pública en cada entidad federativa. Por lo que a nuestro tema se refiere los delegados generales, en sus respectivos ámbitos territoriales de competencia y en representación del secretario de educación pública mantendrían y coordinarían las relaciones de la delegación con autoridades estatales y municipales, para la mejor y adecuada impartición educativa.

Pero, para 1978 a pesar de que la desconcentración administrativa era ya un proceso irreversible, aún en México, existían cerca de 7 millones de adultos analfabetas. Más de 13 millones de alfabetizados no concluyeron su instrucción elemental, casi 2 millones de niños en edad escolar carecían de la misma, cerca de un millón no hablan español, etc.* esta situación requería de un programa educativo más completo que tuviera acciones en las áreas de educación primaria, para adultos y castellanización, de este modo, el ejecutivo federal puso en marcha el llamado Programa Nacional de Educación a Grupos Marginados, el 29 de marzo de 1978, por el que se buscaba hacer llegar la educación básica

196) Tercer considerando del Acuerdo por el que se establecen delegaciones generales en cada uno de los Estados de la República (D.O. 22-III-1978)..

* Datos tomados del discurso del Secretario de Educación Pública, pronunciado con motivo de la iniciación del Programa Nacional de Educación a Grupos Marginados, 29-III-1978.

a toda la población mexicana, pues se pensó que "... ese reconocido primer servicio que el Estado debe a su sociedad. Ese inicial esfuerzo, elemental esfuerzo de justicia social,...

"...es darle a todo individuo de nuestra sociedad, por el hecho de pertenecer a ella, entre los niveles mínimos de vida, el elemental de educarlo para capacitar y mejorar así su posibilidad de satisfacer sus propias necesidades".¹⁹⁷

La estrategia propuesta para este plan, conocido comúnmente como "Educación para Todos", fue que la Secretaría de Educación - Pública, en representación del Gobierno Federal estableció normas generales coordinando y apoyando la acción de las entidades y coadyuvando a la evaluación de los resultados. Asimismo, se pretendió la participación de los Estados, en la medida que su soberanía lo permitiese, con el fin de que se marcaran metas a lograr dentro de sus respectivos territorios. Entonces se dijo que, "al invitar a los gobiernos estatales a asumir la responsabilidad principal del programa, el gobierno federal no rehúye - la responsabilidad que le corresponde. Desea simplemente compartirla... incluso asumirá la responsabilidad directa ahí donde algún estado prefiera no participar en el programa".¹⁹⁸

Para la realización de este programa, con independencia del presupuesto normal dedicado a la educación, el ejecutivo federal, autorizó un fondo especial de mil millones que, habrían de distribuirse entre los estados, atendiendo a sus necesidades.

Para la coordinación de este programa se creó el Consejo Nacional de Educación a Grupos Marginados (Diario Oficial 30-III-1978) que hizo las veces de un impulsor que, buscó la participación - de la Federación, los Estados y Municipios en acciones tendien-

197) José López Portillo, palabras pronunciadas en la ceremonia en que se puso en marcha el Programa Nacional de Educación a Grupos Marginados, 29 de marzo de 1978.

198) Fernando Solana Morales, discurso pronunciado en la ceremonia de iniciación del Programa Nacional de Educación a Grupos Marginados, 29-III-1978.

tes a la atención educativa de grupos marginados. Ahora bien, - este consejo fue precidido por el Secretario de Educación y diversos vocales, entre los que figuraron representantes de los gobiernos estatales participantes, es decir, no existe representación municipal en dicho consejo, sin embargo, figuran entre sus responsabilidades: "Colaborar con los gobiernos de los Estados y de los Municipios a evaluar los requerimientos educativos de los grupos marginados en cada entidad federativa".¹⁹⁹

Además, se prevé la posibilidad de que los Municipios organicen sus propios comités municipales, mismos que deberán sujetarse a lo dispuesto por el acuerdo de creación del citado consejo (artículo 9o.), no obstante, que se ha logrado hacer llegar la educación a los grupos marginados, la federación sigue siendo, en forma considerable, mayoritaria, es decir, no se ha logrado fortalecer el federalismo, en cuanto a la impartición de la enseñanza elemental se refiere que, por cierto, se siente, cada vez más, - la necesidad de que esta educación sea de 10 grados, es decir, - que se sume a ella la llamada escolaridad de secundaria, convirtiéndose la prestación conjunta en garantía constitucional.

A esta educación, sigue en grado ascendente de formación cultural intelectual del individuo, la llamada educación media superior, misma que puede ser de tres tipos: propedéutica, terminal y de ambos tipos, la primera tiene como finalidad la de preparar jóvenes para estudios superiores; la segunda, busca capacitar a los estudiantes como técnicos medios y la tercera, tiene ambos fines.

En este sentido, como parte del programa de desconcentración iniciado por la Secretaría de Educación Pública, ya citado, se crearon a partir de entonces, organismos tendientes a tal fin y, -- que en este caso específico, buscaban la formación de técnicos -

199) Art. 5o., frac. II del Acuerdo por el que se crea el Consejo Nacional de Educación a Grupos Marginados (D.O. 30-III-1978).

médicos, en este sentido citamos al Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP) que, actualmente cuenta con más de 30 carreras técnicas, dirigidas a formar jóvenes para los bandos intermedios en las áreas administrativa, agropecuaria, industrial, marítima, médica y turística.

Pero, el país, también necesita de profesionales para cubrir sus necesidades y en este sentido se han creado 33 universidades públicas diseminadas en las entidades federativas, mismas que por falta de recursos, principalmente, han resultado insuficientes - en cuanto a calidad y cantidad se refiere. Esto ha tenido un efecto centralizante, en el sentido de que se ha provocado la emigración de los jóvenes provincianos hacia el Distrito Federal con el consiguiente despojo a la provincia, de sus valores intelectuales que, en vez de avocarse al conocimiento de sus problemas regionales y capacitarse para el debido aprovechamiento de sus recursos naturales y sociales en beneficio de su desarrollo que, finalmente repercutirá en el desarrollo nacional, vienen a la capital del país a saturar profesiones tradicionales, pues, ni siquiera se les da una debida orientación profesional que les permitiese regresar a su lugar de origen a prestar sus servicios, dándose casos de que, existan, por ejemplo, en la montaña, clínicas del IMSS-COPLAMAR que, de poco o nada sirven, pues carecen del personal universitario capacitado para atenderlas, pues, otro caso que se da es que al dejar sus lugares de origen, los jóvenes provincianos que vienen a estudiar al D.F., lo hacen, para solo regresar de visita.

Consideramos que, el Estado al prestar la educación superior, más que prestar un servicio público, realiza una inversión, por el papel educativo, científico, sociológico, en fin, de desarrollo nacional que esta educación representa para el país, en virtud de que en las universidades se forman los conductores de la sociedad mexicana.

Por lo mismo sentimos como imperiosa la necesidad de que opere una descentralización financiera, cultural e intelectual de la educación superior en México. Igual situación tenemos por lo

que hace a la educación media superior de donde emergen, como -
vimos, los mandos medios, de apoyo inmediato-necesario de los -
niveles profesionales, universitarios, por lo que consideramos
se debe continuar con la línea trazada por instituciones como -
el citado CONALEP, destinándose aún más recursos para tal fin.

Por último, en el ámbito municipal es donde se siente más el re-
to de la educación básica, como medio para erradicar el analfa-
betismo, porque pensemos cuantos individuos viven en la montaña,
en la selva, en las partes más recónditas de nuestro país sin -
la oportunidad de ascender a la sociedad en sus formas superio-
res de convivencia y, sino reflexionamos: ¡Qué hubiera sido de
Benito Juárez sin la educación, y que hubiera sido de México --
sin Benito Juárez! Esa voluntad enorme, sumida en la ignoran--
cia y pérdida en la montaña, no hubiera podido rescatar ni la -
dignidad ni la soberanía nacional. La vía de la educación lo -
hizo posible". 200

De este modo, mediante la descentralización se pretende hacer -
realidad la participación de todas las comunidades, es decir, -
no se busca "...desintegrar un sistema nacional de educación.
Se trataría de integrarlo con un espíritu federalista y munici-
pal,...

"La descentralización nos puede ayudar a regionalizar los conte-
nidos de la educación, de acuerdo a los intereses locales y al
desarrollo histórico de las partes integrantes de nuestro mosaí-
co geográfico y humano". 201

Porque, si la educación es patrimonio de los mexicanos corres-
ponde a éstos el diseño de la política educativa y su constante
evaluación y esto solo se hace posible, haciendo llegar las fa-

200) José López Portilló, palabras pronunciadas en la puesta en
marcha del Programa Nacional de Educación a Grupos Margina-
dos, 29-III-1978.

201) Miguel de la Madrid H., discurso pronunciado al término de
la Reunión Popular para la Planeación: "Educación", organi-
zada por el PRI/IEPES, Mérida, Yuc., 10-III-1982.

cultades de desición a todas las comunidades del país y, de este modo no se desintegra el sistema educativo nacional, sino -- que, se integra con un ánimo federalista, haciendo participar a la Federación, Estados y Municipios de una manera coordinada pero haciéndose cada quien responsable de su aparato educativo, su mantenimiento, operación, vigilancia y desarrollo.

Por último, decíamos al principio del presente capítulo que, -- la cultura abarca el conjunto de manifestaciones educativas, intelectuales, etc.

Pero también, existen otro tipo de manifestaciones culturales, -- tendientes a la recreación del individuo, como el deporte, el -- arte, etc., mismos que, al igual que, en la educación, ha operado un centralismo que, no sólo provoca el desconocimiento de -- nuestras culturas regionales sino que, además ha dado el terreno propicio para la adopción de las llamadas culturas exóticas, mismas que se manifiestan en la adopción de nombres, que no tie--nen ninguna tradición cultural en nuestra historia, es el caso de: "Sanborns", "Vips", "Dennys", etc., que la mayoría de nosotros vamos a esos lugares, compramos, etc., pero que pocos saben el significado de tales términos.

Por lo que a la actividad deportiva se refiere, carecemos de -- una auténtica política nacional del deporte.

De este modo, tenemos que, "...una política de descentraliza--ción de la vida nacional no sólo debe cubrir los aspectos políticos, administrativos, ni siquiera económicos. Una política -- de descentralización de la vida nacional debe tener un alto con--tenido de descentralización de la educación y de la cultura".²⁰²

Así, debemos fortalecer la cultura regional, combatiendo toda -- forma de centralismo en la cultura, estableciendo, además los me--dios adecuados que permitan el acceso de toda la población a la misma.

202) Miguel de la Madrid H., Discurso pronunciado al término de la Reunión Popular para la Planeación: "Cultura Regional", Guadalajara, Jal., 11-III-1982.

CAPITULO SEPTIMO

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El origen y desarrollo histórico del Municipio en México, nos dan idea clara, de que debe proveérsele de los medios económicos, políticos, jurídicos y administrativos adecuados al logro de una vida propia y autónoma.

SEGUNDA.- Es importante destacar que a la fecha, la Constitución Política del Estado de Querétaro, al igual que las de las demás entidades federativas, han sido sólo réplica de lo preceptuado - a nivel federal (art. 115), en el mejor de los casos, pues en algunos se ha procurado establecer la subordinación jurídica del Municipio al Estado, es pues, deseable que se cumpla con el objetivo de aquéllos ordenamientos que es el de adecuar lo preceptuado a nivel federal, a las circunstancias particulares de cada Estado. Y, en este sentido hacemos nuestra, con el carácter de conclusión, la siguiente recomendación que, "...en las constituciones particulares de los Estados, se incluya una definición -- del Municipio, misma que contenga los siguientes elementos: a) - Que es una institución de carácter público; b) Que es libre; c) Que es la base de la división territorial y política del Estado; d) Con personalidad jurídica; e) Con patrimonio propio; f) Libre en la administración de su hacienda; g) Autónomo en su régimen interior; h) Con facultad reglamentaria (bando de policía y buen gobierno, etc.) e, i) Que no existe ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado".²⁰³

TERCERA.- La reforma al artículo 115 constitucional (febrero de 1983) ataca uno de los problemas más graves de México: la centralización, en sus aspectos económicos, políticos, jurídicos y administrativos.

CUARTA.- En 66 años de vida constitucional del Municipio Libre, esta libertad ha sido solo de membrete, pues en 1917, no se establecieron los medios adecuados para que esta institución gozara

203) Manuel M. Moreno y Manuel Suárez Muñoz, "Adecuación de la - Realidad Municipal a la Reforma Constitucional de 1983", ponencia presentada en el III Congreso de Derecho Constitucional, Querétaro, Qro., Mayo de 1983.

de una hacienda autónoma, lo que obligó al Municipio a depender del centro en éste y, consecuentemente, en sus demás aspectos.

QUINTA.- La Reforma Política Municipal tiene como finalidad incrementar la unidad democrática del Municipio por medio del pluralismo en los Ayuntamientos, en la medida que se permita el desarrollo de ésta se logrará el robustecimiento del sistema público nacional porque recuérdese que el Municipio es el primer nivel político del país.

SEXTA.- La centralización en la prestación del servicio público educativo, ha ocasionado la mala calidad de la educación, situación que se siente más palpable en la media superior y superior.

Consideramos, de este modo, urgente el impulso de proyectos tendientes a la creación de más centros del corte del CONALEP, en este sentido aplaudimos las ideas del Secretario de Educación Pública, Don Jesús Reyes Heróles, sobre descentralización educativa. Asimismo consideramos prudente la realización de un replanteamiento de las profesiones, sobre todo aquéllas que tienen saturado el mercado de trabajo.

SEPTIMA.- Las culturas exóticas (que vienen de fuera) representan un franco atentado contra nuestra identidad nacional, corresponde a los Municipios, en coordinación con sus correspondientes Estados, desarrollar una política de cultura regional.

OCTAVA.- Resultaría positivamente complementario a las reformas constitucionales de 1983 la creación de Contralorías en los Municipios importantes, -- por el número de sus habitantes o por el presupuesto que manejen. Asimismo resultaría muy trascendental combatir el fenómeno del nepotismo entre los principales funcionarios del Ayuntamiento. Todo lo anterior en justa concordancia con las ideas de "Renovación Moral de la Sociedad", sustentadas por el actual régimen gubernamental²⁰⁴.

204) Ideas tomadas de Manuel M. Moreno y Manuel Suárez Muñoz, "Adecuación de la realidad municipal a la Reforma Constitucional de 1983", ponencia presentada en la reunión sobre consulta popular para la Reforma Municipal dentro del proceso de Democratización integral, convocada por la Secretaría de Gobernación, Mazatlán, Sin., Oct. 1983.

NOVENA.- Aunado a lo anterior se debe introducir en la legislación de los Estados, básica y/o secundaria, las reformas constitucionales de febrero de 1983, en este sentido, ejemplificativamente se deben contemplar los siguientes aspectos: a) la existencia de un Contralor Municipal nombrado — por el ayuntamiento; b) la obligación de los principales servidores públicos del ayuntamiento de presentar su declaración de bienes, la de su cónyuge y la de sus dependientes económicos, sin importar el grado de parentesco, c) que la gendarmería sea nombrada por el ayuntamiento; d) la facultad del ayuntamiento para señalar los servicios municipales que está en posibilidad de prestar por sí mismo, etc.²⁰⁵.

205) Ideas tomadas de Moreno y Moreno Manuel y Manuel Suárez Muñoz, "Catálogo de Reformas y Adiciones a una Ley Orgánica Municipal, Nuevo León, un caso de estudio", ponencia, 1983.

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

I. OBRAS DE CONSULTA

- 1.- Acosta Romero Miguel, "Teoría General del Derecho Administrativo", Ed. Porrúa, S.A., México, 1979, 3a. ed., 606 pp.
- 2.- Arnáiz Amigo Aurora, "Ciencia Política", Ed. Pax México, Librería Carlos Césarman, S.A., México, 2a. ed, 1976., 602 pp.
- 3.- Arnáiz Amigo Aurora, "Instituciones Constitucionales Mexicanas", UNAM, México, 1975, 1a. ed., 405 pp.
- 4.- Burgoa Ignacio, "Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, S.A., México, 1982, 4a. ed., 997 pp.
- 5.- Carpizo Jorge, "La Constitución Mexicana de 1917", Editorial Porrúa, S.A., México, 1983, 6a. ed., 317 pp.
- 6.- Cosío-Villegas Daniel, "La Constitución de 1857 y sus críticos", Ed. Sep. Setentas - Diana, México 1980, 1a. ed., - 205 pp.
- 7.- D'Acosta y Esquivel O. Julio, "El Fuero del Municipio. Breves consideraciones sobre: el Artículo 115 Constitucional", Ed. Jus, México, 1948, 1a. ed., 147 pp.
- 8.- De Pina Vara Rafael, "Diccionario de Derecho", Ed. Porrúa, S.A., México, 1977, 6a. ed., 400 pp.
- 9.- Fraga Gabino, "Derecho Administrativo", Ed. Porrúa, S.A., - México, 1979, 19a. ed., 400 pp.
- 10.- González Luna Efraín, "El Municipio Mexicano y otros ensayos", Ed. Jus, México, 1974, 1a. ed., 173 pp.
- 11.- Jiménez - Ottalengo Regina - Jorge Moreno Collado. "Los Municipios de México", UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, México, 1978, 1a. ed., 217 pp.
- 12.- Legislatura de la Cámara de Diputados, "Los Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones" Ed. Manuel Porrúa, México, 1978, Tomos III y VIII, 1a. ed.

- 13.- Melgar Adalid Mario, "Economía, Lecciones Elementales", - Ed. Limusa, México, 1978, 1a. ed., 241 pp.
- 14.- Muñoz Virgilio y Mario Ruiz Massieu, "Elementos Jurídicos Históricos del Municipio en México", UNAM, México, 1979, 1a. ed., 253 pp.
- 15.- Ochoa Campos Moisés, "El Municipio, su evolución Institucional", publicación de BANOBRAS, México 1981, 1a. ed., -- 264 pp.
- 16.- Ochoa Campos Moisés, "La Reforma Municipal", Ed. Porrúa, - S.A., México, 1979, 3a. ed., 543 pp.
- 17.- Presidencia de la República, "Manual de Administración Municipal", México, 1981, 110 pp.
- 18.- Rabasa Emilio, "La Constitución y la Dictadura", Ed. Porrúa, S.A., México, 1982, 6a. ed., 246 pp.

- 19.- Ruiz Massieu José Francisco., "Estudios Jurídicos sobre la nueva Administración Pública Mexicana", ed. Limusa, México 1981, 1a. Ed., 219 pp.
- 20.- Sayeg Held Jorge, "El Constitucionalismo Social Mexicanos", Ed. Cultura y Ciencia Política, A.C., México, IV Tomos, -- 1972, 73, 74 y 75, 1a. Ed., Tomo I-371 pp. Tomo II-328 pp. Tomo III-431 pp Tomo IV 327 pp.
- 21.- Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, "Agenda del Presidente Municipal", México, 1982, Edición anual, 240 pp.
- 22.- Secretaría de Programación y Presupuesto, "Aspectos Jurídicos de la Planeación en México", Ed. Porrúa, S.A. México, 1981, 1a. ed., 620 pp.
- 23.- Serra Rojas Andrés, "Ciencia Política", Ed. Porrúa, S.A., México, 1978, 4a. ed., 768 pp.
- 24.- Suárez Muñoz Manuel, "Desarrollo Constitucional del Estado de Querétaro", obra inédita, 183 pp.
- 25.- Tena Ramírez Felipe, "Derecho Constitucional Mexicano", Ed. Porrúa, S.A., México, 1978, 16a. ed., 629 pp.

- 26.- Tena Ramírez Felipe, "Leyes Fundamentales de México (1808-1982)" Ed. Porrúa, S.A., México, 1982, 11a. ed., 1036 pp.

II. LEGISLACION

- 1.- Constitución General de la República Mexicana, 5 de febrero de 1917, Texto vigente, Edición de la Secretaría de Gobernación, febrero de 1983, 159 pp.
- 2.- Constitución Política del Estado de Querétaro, 9 septiembre 1917, Versión actualizada, febrero 1981 realizada por el Gobierno del Edo. de Querétaro, 47 pp.
- 3.- Constitución Política de Cádiz de 1812, consultada en Tena Ramírez Felipe., ob. cit.
- 4.- Constitución Política Mexicana de 1824, consultada en Tena Ramírez Felipe, ob.cit.
- 5.- Constitución Política Mexicana de 1957, consultada en Tena Ramírez Felipe, ob.cit.
- 6.- Constitución Política Mexicana de 1917, texto original, reproducción facsimilar realizada por el CEN del PRI, México, 1981.
- 7.- De la Madrid H., Miguel, "Iniciativa de Reformas y Adiciones al Artículo 115 de la Constitución General de la República", 6-XII-1982.
- 8.- Diario Oficial de la Federación, 3 de febrero de 1983, pp. 6-8, reformas y adiciones al artículo 115 constitucional.
- 9.- Estatuto del Imperio Mexicano, consultado en Tena Ramírez Felipe, ob.cit.
- 10.- Ley de Coordinación Fiscal Estatal-Intermunicipal del Estado de Querétaro (30 de octubre de 1980), publicado en el Periódico Estatal "La Sombra de Arteaga", Querétaro.
- 11.- Ley de Planeación, publicada en el Diario Oficial de la Federación, 5 enero - 1983.

- 12.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, edición de la Secretaría de Programación y Presupuesto, México, -- 1981.
- 13.- Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Querétaro, de 1941 y de 1970 (actualmente sin vigencia en el Estado) publicada en el Periódico Oficial Estatal "La Sombra de -- Arteaga", Querétaro.
- 14.- Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro de 1975, pu blicada en el Periódico Oficial Estatal "La Sombra de Ar-- teaga", Querétaro.
- 15.- Ley Federal de Educación, publicada en Diario Oficial de - 29 de noviembre de 1973, consultada en "Normas Fundamenta- les", edición de la Secretaría de Educación Pública, México 1980.

III OTRAS FUENTES

a) Ponencias:

- 1.- Anuario Jurídico IX 1982. Congreso Iberoamericano de Dere- cho Constitucional, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurí- dicas, México, 1982.
- 2.- Bartlett Díaz Manuel, "Comparecencia ante el Senado de la - República para informar sobre la iniciativa de reformas y - adiciones al artículo 115 Constitucional promovida por el - Presidente de la República, 20-XII-1982.
- 3.- De la Madrid Hurtado Miguel "Plan Nacional de Desarrollo -- 1983-1988", edición de la Secretaría de Programación y Pre- supuesto, 422 pp.
- 4.- Documentos de trabajo del Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del P.R.I. Campaña Presidencial del - Lic. Miguel de la Madrid H., México, 1981-82.
- 5.- Memoria de la Reunión Nacional de Presidentes Municipales. Programa de Fortalecimiento Municipal, 21, 22 y 23 de enero. de 1982, Monterrey, N.L.

- 6.- Moreno Moreno Manuel y Manuel Suárez Muñoz, "adecuación de la realidad municipal a la reforma constitucional de 1983", ponencia presentada en el 3er. Congreso Nacional de derecho Constitucional, Querétaro, Qro., Marzo de 1983 y en la Consulta Popular para la Reforma Municipal dentro del proceso de Democratización Integral convocada por la Secretaría de Gobernación, Mazatlán, Sin., Oct. 1983.
- 7.- Moreno Moreno Manuel y Manuel Suárez Muñoz, "Catálogo de -- Reformas y Adiciones a una Ley Orgánica Municipal, Nuevo -- León un caso de estudio", ponencia, 1983.
- 8.- Seminario sobre las reformas y adiciones al artículo 115 -- de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, organizado por la Agrupación Académica "Cultura Jurídica", A.C., celebrado el 15 de febrero de 1983, en el Auditorio - INFONAVIT, México, D.F.

b) Periódicos:

-
- 1.- Periódico "El Universal", 6-III-83 y 25-IV-83.
 - 2.- Periódico "Uno más Uno", 31-XII-77.