

2ij 37

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

EL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL CONTRA LA AUTONOMIA Y LA
DEMOCRACIA EN LOS MUNICIPIOS

T E S I S

Que para obtener el título de:

LICENCIADA EN SOCIOLOGIA

Presenta

ILEANA BEATRIZ MAZARIEGOS RAMOS

Ciudad Universitaria

México, D.F.

1988



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

Página

VII

INTRODUCCION

CAPITULO I

CONCEPTUALIZACION

- 2 A. El municipio
1. Escuela sociológica o jusnaturalista
 2. Escuela legalista o positivista
 3. Autonomía o descentralización municipal
 4. Concepción constitucional del municipio en México

- 42 B. La centralización
1. Bases constitucionales para la centralización del poder en México
 2. El centralismo estructural

58 CITAS

CAPITULO II

ELEMENTOS HISTORICOS DEL MUNICIPIO EN MEXICO

- 74 A. Antecedentes
1. El municipio romano
 2. El municipio español
 - a. La Reconquista
 - b. El régimen jurídico
 - c. El cabildo abierto
 - d. Las Cortes
 - e. Decadencia del municipio español
 - f. La Batalla de Villalar
 - g. Otros municipios

86

B. México colonial

1. El surgimiento de la institución municipal
 - a. Fundación del primer ayuntamiento de América continental: la Villa Rica de la Vera Cruz
 - b. El calpulli azteca
 - c. Fundación del Ayuntamiento de la Ciudad de México
2. La consolidación de los poderes municipales
 - a. Organización política
 - b. Las Capitulaciones y las Instrucciones de 1523
 - c. Las Ordenanzas de Cortés (1524-1525)
3. Ordenación de la institución municipal
4. La decadencia del municipio

103

C. La Independencia

1. Crisis municipal
2. Ayuntamientos independentistas
3. Llamado municipalista de Miguel Hidalgo
4. El poder municipal en la reunión de las Cortés Generales Extraordinarias y en la Constitución de Cádiz
5. Régimenes federales y municipio
6. Gobiernos conservadores e institución municipal
7. Legislación antimunicipal de 1856
8. Prefectos políticos y centralización del poder en el Porfiriato

121

D. La Revolución

1. El municipio en los planes, programas y pactos revolucionarios
 - a. Programa del Partido Liberal Mexicano
 - b. Programa del Partido Democrático
 - c. Plan de Valladolid
 - d. El Plan de San Luis Potosí
 - e. Plan Político Social
 - f. Plan de Ayala y las reformas de 1916
 - g. Plan de Santa Rosa
 - h. El Pacto de Empacadora
 - i. Plan de Milpa Alta
2. Concepción carrancista del municipio

135

CITAS

CAPITULO III
EL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL

146	A. Debates en el Constituyente de Querétaro
159	B. Texto constitucional aprobado en 1917
160	C. Modificaciones subsecuentes (1933-1987)
161	D. Análisis de las atribuciones municipales vigentes
196	CITAS
207	CONCLUSIONES
231	BIBLIOGRAFIA
238	ANEXOS

Anexo I: 2,378 municipios mexicanos, Distribución por entidad federativa

Anexo II: Integración y funcionamiento de los ayuntamientos

Anexo III: Quadro comparativo del artículo 115 constitucional. Texto anterior y posterior al 3 de febrero de 1983, así como del 17 de marzo de 1987.

INTRODUCCION

El tema de estudio de esta investigación son los obstáculos legales a los cuales se enfrenta el municipio, es decir, el gobierno de la comunidad, para ejercer la autonomía y la democracia en su jurisdicción.

Sociológicamente, este punto es importante, ya que nos permite entender cómo una instancia meramente superestructural condiciona las relaciones sociales en los municipios mexicanos, es decir, la organización democrática de los hombres en torno a sus comunidades y la autonomía de éstas con respecto a otras instancias de gobierno.

Este trabajo se refiere, fundamentalmente, al artículo 115 constitucional, que es en donde se establecen las atribuciones y esferas de responsabilidad municipal en nuestro país, ya que si bien existen otros mandatos constitucionales que otorgan poderes solamente a la Federación y a los estados, como es el caso del artículo 124, por ejemplo, no se pretende cuestionar a fondo esos postulados antimunicipalistas, sino únicamente hacer un análisis crítico del principal ordenamiento que rige la vida en todos y cada uno de nuestros municipios: el citado artículo 115 constitucional.

Nuestra idea básica es que un municipio sin plenos poderes, esto es sin facultades para autogobernarse y darse sus propias normas (poder legislativo), ejecutarlas (poder ejecutivo) y juzgar su aplicación (poder judicial) y sin democracia interna, es decir, participación comunitaria en la integración y funcionamiento de los ayuntamientos, o gobiernos locales, es una institución manipulada fácilmente por intereses ajenos a la comunidad.

No se propone, por otra parte, señalar un nuevo marco jurídico que regule las relaciones Federación-estados-municipios, ya que esto rebasa los alcances de esta investigación. El trabajo es básicamente de conceptualización y reflexión sociológica, encaminado a demostrar que el municipio libre y democrático es anterior al Estado y, por lo tanto, a la Federación, situación que lo hace ser la comunidad de ciudadanos originaria del sistema político nacional o

como diría el maestro Moisés Ochoa Campos, la "unidad sociopolítica del Estado".¹

Estamos conscientes, por otra parte, que las restricciones jurídicas no son la principal causa del atraso político y económico de una municipalidad*. Sin embargo, es obvio, que las libertades comunales deben ser precisadas legalmente para que el pueblo, a fuerza de costumbre, las ejerza cotidianamente. Y es que Tocqueville ya lo decía: "en tanto la libertad comunal no...[haya]...cristalizado en las costumbres, es fácil destruirla, y no puede entrar a las costumbres sino después de haber subsistido largo tiempo en las leyes".²

Es claro, asimismo, que el derecho municipal, vigente en nuestro país, es reflejo de un modelo de desarrollo centralista que otorgó al Estado posrevolucionario facultades extraordinarias para intervenir, deliberadamente y cada vez más, en la vida económica, política y social de cada localidad, en aras de frenar la concentración de la riqueza y satisfacer las crecientes necesidades de la población. Sin embargo, estos objetivos no se han logrado.

El fracaso de la política mexicana de desarrollo centralizador es evidente y lo es, también, en todas las naciones subdesarrolladas en donde los Estados de bienestar, lejos de luchar por las liber-

- (1) Ochoa Campos, Moisés, El municipio y su evolución institucional, México, RANBRAS, primera reimpresión, 1987, pág. 9.
- (*) Aquí tendrá que recordarse, por ejemplo, que en el sistema de producción capitalista unas regiones se desarrollan a costa de otras, esto es, el desarrollo es desigual. Lo anterior, provoca que exista una pluralidad de municipios que, como dice Guillermo de la Peña, responden a un proceso de consolidación nacional verticalmente organizada". (Peña, Guillermo de la, Herederos de promesas, México, Ediciones de La Casa Chata, Centro de Investigaciones Superiores del INAH, 1980, pág. 14). No es, sin embargo, nuestra intención hacer un análisis del desarrollo económico y social de las municipalidades en nuestro país y rescatar, en consecuencia, la pluralidad y diferenciación intermunicipal y, por supuesto, la lucha de clases en los municipios, sino enfocar la investigación a la historia del municipio, vista a través de su legislación, para constatar cómo una instancia superestructural ha coadyuvado, en cierta medida y entendiendo la relación estructura-superestructura, a que la autonomía y la democracia en los municipios se fortalezca o agoricé.
- (3) Tocqueville, Alexis de, La democracia en América, México, Fondo de Cultura Económica, 1957, pág. 78.

tades ciudadanas y por la reorganización democrática del Estado, han tratado de solucionar sus problemas básicamente con la exportación de materias primas y con la ayuda económica que, en grado creciente, ha fluído desde las capitales financieras internacionales.

Y es que un Estado sin participación ciudadana en la rectoría económica, llega a convertirse, tarde o temprano, aunque tenga la Constitución política más avanzada, en la "encarnación del despotismo más repugnante"³, como diría uno de nuestros constituyentes más lúcidos del siglo pasado, refiriéndose a los ayuntamientos no democráticos.

Así, en nuestro país, la Constitución permite que exista un absolutismo presidencial que se impone a los demás órganos y esferas de gobierno y un partido oficial hegemónico que aglutina a la mayoría de los trabajadores organizados de la ciudad y el campo. Estos son los pilares que, por un lado, sustentan la organización gubernamental y, por el otro, los obstáculos principales para que exista una verdadera democratización interna.

Se considera, por tanto, que este paradigma centralizador que impide liberar la iniciativa y los poderes creativos de la mayoría de la población, sólo podrá revertirse si se devuelven, al municipio, sus poderes originarios. Mientras los municipios no cuenten con autogobiernos propios, capaces de hacer frente a cualquier tipo de política extralocal que afecte sus intereses, la democracia en México será una quimera. Asimismo, mientras no exista participación democrática en la integración y funcionamiento de los cabildos, los municipios seguirán siendo instituciones sin vida y presa fácil de intereses ajenos a la comunidad.

De hecho, la construcción de un país democrático a partir de los municipios, ha sido la demanda de nuestras comunidades desde hace ya mucho tiempo. Las evidencias históricas así lo demuestran;

(3) Castillo Velasco, José María, Apuntamientos para el estudio del derecho constitucional mexicano, México, Imprenta de Castillo Velasco e Hijos, 1879, págs. 274-276, cit. pos. Rendón Huerta, Teresita, Derecho municipal, México, Editorial Porrúa, 1985, págs. 208-209.

desde la Independencia, y más concretamente desde la Revolución de 1910, hasta nuestros días, los municipios han luchado por edificar un nuevo sistema político nacional basado en la autonomía y la democracia local. Han exigido que la verticalidad de las decisiones que emanan del centro del país, se frene con la participación directa, inmediata, cotidiana, de todos los vecinos en autogobiernos municipales que reivindiquen la primacía del interés comunal sobre el estatal.

En este sentido, se estima que cualquier otra alternativa democratizadora que no tome en cuenta a los grupos organizados que representan a la mayoría absoluta de la población, está condenada a repetir las mismas prácticas absolutistas que son, de hecho, la norma y no la excepción desde hace ya muchos años en nuestro país.

Ahora bien, es preciso decir que la inquietud por el tema, empezó a partir de la reforma del 3 de febrero de 1983 al artículo 115 constitucional que es, como se dijo anteriormente, el que estructura la organización municipal en México.

Considero que la principal virtud de esta adecuación legislativa es haber despertado, entre un número importante de investigadores*, el deseo de conocer la problemática, general o particular, por la que atraviesan los 2,378 municipios que son la base de la división territorial y de la organización política de los estados que conforman la Federación mexicana**.

Si bien antes de esta reforma, que tuvo un ligero cambio de técnica jurídica en 1987, habían existido estudiosos interesados en el gobierno de las municipalidades -recordemos tan sólo al maestro Moisés Ochoa Campos, que dedicó su vida a la investigación de esta forma de organización sociopolítica-, es en el contexto de crisis

(*) Por ejemplo, el 30 de octubre de 1986, 136 investigadores de diversas Universidades (Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco y Azcapotzalco, Universidad Autónoma de Puebla, Universidad Autónoma de Zacatecas y Universidad Autónoma del Estado de México principalmente) formaron, en la ciudad de Puebla, la Asociación de Investigadores del Municipio. Los objetivos de dicha organización son: realizar estudios sobre las comunas e intercambiar experiencias y resultados de investigación.

(**) Ver Anexo I: 2378 municipios mexicanos. Distribución por entidad federativa.

e inflación actual, cuando una nueva generación de analistas nos apasionamos por el tema y volvemos la vista hacia las pequeñas o grandes jurisdicciones que conforman el gobierno de las municipalidades.

Y es que pensamos que sólo en un auténtico municipio libre y democrático se podrán fortalecer los sentimientos vecinales de solidaridad y de participación popular que permitirán la utilización plena de las capacidades y potencialidades de todos los hombres y mujeres que generan directamente la riqueza social. Sólo así se encontrarán nuevas alternativas de desarrollo capaces de hacer frente al unilateral e irrazonable autoritarismo centralista que, hasta hoy, no ha podido resolver los crecientes problemas que enfrenta la sociedad mexicana.

Es en este orden de ideas que se plantea la presente investigación. Antes de dar un esbozo general de su contenido, es pertinente dejar sentado que el hilo conductor de esta monografía puede parecer, quizás, obvio o sin trascendencia, pero resulta muy importante para el análisis de la problemática municipal. Se intentó saber qué es el Municipio Libre y a partir de allí, se abrió un panorama riquísimo de lo que puede ser la institución. Municipio, libre de imposiciones externas, libre para autodeterminarse y buscar su propio sendero con el concurso de la población. Municipio libre, como síntesis de comunidad y ayuntamiento, de participación comunitaria y autogobierno local. Así, dos palabras que se repiten sin cesar en discursos oficiales aburridos, sirvieron de base para estimular la realización de este trabajo que, espero, aclarará algunas dudas, sobre todo, en nuestra Facultad en donde existen tan pocos estudios sobre el tema de las autonomías locales.

Ahora bien, en la primera parte del capítulo primero de esta investigación, se ha procurado presentar un análisis cuidadoso de las diferentes escuelas municipalistas* que rescatan, unas, la au-

(*) Estas posiciones doctrinarias fueron rescatadas de la polémica que, desde hace ya muchos años, enfrentan los municipalistas mexicanos, procedentes, en su mayoría, de las escuelas de jurisprudencia. Ahora bien, el pensamiento de los autores que los municipalistas escogieron para sostener sus respectivas posiciones, fue ordenado - como se verá en ese mismo capítulo - cronológicamente, es decir, de acuerdo a la fecha de nacimiento de los clásicos elegidos.

tonomía del municipio con respecto al estado y a la Federación y, otras, la supeditación de los ayuntamientos a lo que dicten estas instancias de gobierno. En este mismo capítulo se estudian, también, las teorías de autonomía y descentralización municipal que, básicamente, responden a los planteamientos enarbolados por las corrientes antes citadas y se examina, siguiendo estas reflexiones, la concepción constitucional del municipio en nuestro país.

En la segunda parte de ese mismo capítulo, se estudian las circunstancias y los instrumentos legales que hicieron posible el surgimiento de un Estado, con poderes extraordinarios, cuya misión era consolidar la revolución mexicana, aún a costa de sacrificar la autonomía y la democracia en las municipalidades, y se precisan, asimismo, las desviaciones políticas y económicas del modelo centralizador adoptado.

En virtud de que era necesario constatar la validez de los planteamientos de las escuelas municipalistas antes descritas, en el capítulo segundo, se analizan algunos elementos importantes sobre el surgimiento, consolidación y decadencia del gobierno de la comunidad en sociedades concretas y, en especial, en nuestro país.

En este sentido, se rescatan características importantes de los municipios latinos -antecedente inmediato de los novoespañoles- y de ciertas comunas medievales. En el caso de las comunas ibéricas, se analiza por qué fueron poderosas y cuál fue la tradición municipalista que llegó a nuestro país en la ideología y quehacer colonizador.

Se investiga, asimismo, cómo la creciente falta de libertades municipales en la Península repercutió, de manera directa, en la Colonia y cuáles fueron las etapas por las que atravesó el municipio novohispano antes de perder todos sus fueros y privilegios.

Es interesante, también, repasar la participación política que tuvieron los ayuntamientos en el estallido de la revolución de Independencia. Aún cuando eran, ya, incapaces de influir en la vida públi-

ca del país, los gobiernos municipales retomaron, aunque por breve lapso, sus poderes originarios que se vieron reflejados en el nuevo marco constitucional gaditano.

Asimismo, se menciona el tratamiento que dan al municipio las constituciones federales y centralistas del siglo pasado; el impacto que tuvo la Ley de desarmortización de 1856 en los municipios y la legislación que, durante el Porfiriato, restringió todo tipo de participación, incluso la administrativa, en los municipios.

Para finalizar este capítulo, se estudian las causas principales del nuevo estallido revolucionario, las reivindicaciones de los sectores en lucha y la nueva legislación municipal que propone Carranza, en 1914, para tratar de controlar la insurrección campesina.

Por último, en el capítulo tercero, se analizan los debates del Constituyente, en virtud de la nueva legislación municipal que sería aprobada como logro revolucionario. Las posiciones giran en torno a la libertad o a la dependencia de las comunas con respecto a otros poderes; empero, la intervención de la comunidad en los asuntos gubernamentales no es siquiera mencionada.

Se examina, asimismo, el texto constitucional aprobado en 1917 y las reformas subsecuentes hasta llegar a la de 1983, modificada nuevamente en 1987, que merecerá especial atención.

Es preciso señalar, asimismo, que no se realizó un estudio de caso sobre el rechazo o aceptación de las comunas en relación a la legislación municipal vigente. Sin embargo, no sería aventurado pensar que, muchas de ellas, hacen caso omiso a las leyes que obstaculizan su desarrollo y enfrentan la discriminación legal, a través de verdaderos autogobiernos locales*.

(*) Es interesante el estudio de caso sobre la informalidad urbana en Perú, en donde, a través de una participación popular espontánea, las clases más desprotegidas de la sociedad, hacen caso omiso a la legislación de un Estado reglamentarista y burocratizado, incapaz de satisfacer las necesidades mayoritarias de la población. En este sentido, es digna de encomio la organización de los informales, por ejemplo, en Lima, en donde, sin ningún tipo de apoyo externo, construyen sus propias casas habitación en una proporción 47 veces mayor que el Estado y controlan el 95% del transporte público. Ver: Soto, Hernando de, El otro sendero, México, Editorial Diana, 1987.

Tampoco se estudiaron los mecanismos de integración y funcionamiento de los ayuntamientos en uno o en varios municipios. La diversidad intermunicipal en términos socioeconómicos, hace imposible pensar en que existan dos municipios iguales; cada uno posee rasgos propios que los diferencian de los demás, aunque sus problemas, en términos de falta de autonomía, democracia y recursos financieros, técnicos y humanos para cumplir sus funciones, puedan ser similares en la mayoría de los casos. Sin embargo, en el Anexo II de esta investigación, se puede apreciar un panorama general de la composición y funcionamiento del ayuntamiento, de acuerdo a la legislación constitucional y local vigente.

Por último, dada su complejidad, no se abordará en esta investigación, el problema de la falta de organización municipal en el centro del país. Quienes se oponen a la municipalización del Distrito Federal, hablan de la coexistencia de dos poderes, el federal y el municipal, que podrían estar en conflicto permanente. Lo cierto es que las leyes y las ordenanzas que rigen la vida cotidiana de esta gran urbe, emanan del Congreso de la Unión y sus autoridades judiciales y administrativas son nombradas por el Presidente de la República y no por la ciudadanía que, en la zona metropolitana más poblada del planeta, no tiene absolutamente ninguna ingerencia en su gobierno y, antes bien, observa disminuida el ya insoportable absolutismo estatal incapaz de solucionar sus apremios cotidianos y de abrir los cauces de un verdadero proceso democratizador en nuestro país.

CAPITULO I

"...los que afirman, como de plena evidencia, que ningún pueblo puede ser libre, mientras no esté preparado para la libertad, recuerdan el necio de la vieja fábula, que resolvió no tirarse al agua, mientras no supiera nadar...si los hombres, para ser libres, debieran esperar a que la tiranía los haga buenos y cultos, esperarían por siempre".

Macaulay

I. CONCEPTUALIZACION

A. El municipio

En nuestro país, las escuelas de pensamiento municipalista se agrupan, básicamente, en dos corrientes de pensamiento.

La primera es la representada por las llamadas escuelas sociológicas o jusnaturalistas que definen al municipio como una asociación que precede al Estado. Esto es, una institución de derecho natural que nace espontáneamente por la vecindad de diferentes familias que intentan solucionar, de manera conjunta, sus necesidades. Para esta corriente, el municipio es, en sus orígenes, libre, democrático y anterior al Estado*.

La segunda escuela es la legalista o positivista que afirma que el municipio es una entidad territorial creada por el Estado, es decir, por la voluntad del legislador. Los principales representantes de esta corriente sostienen que si bien existieron sociedades primitivas en donde el hombre se agrupó para satisfacer sus necesidades, éstas no fueron municipios, puesto que el carácter del municipio lo otorga el Estado a través de normas jurídicas. Por tanto, la institución municipal es posterior a la entidad estatal quien crea su personalidad y características fundamentales.

Es importante analizar estas dos corrientes de pensamiento municipalista, para comparar las justificaciones teóricas que postulan,

* Nos referimos al Estado como organización jurídica coercitiva de una determinada comunidad, connotación utilizada por vez primera en El príncipe, de Nicolás Maquiavelo (1513). Abbagnano, Nicola, Diccionario de Filosofía, México, Fondo de Cultura Económica, 1974, pág. 447.

unas, la autonomía y democracia del municipio y, otras, la dependencia y subordinación de la comuna con respecto a instancias superiores de gobierno.

1. Escuela sociológica o jusnaturalista

Los principales representantes de esta corriente consideran que el municipio es una comunidad orgánica que surge de modo espontáneo a través de los siglos.

Al afirmar que es una comunidad, estos autores ratifican el origen sociológico o jusnaturalista de la institución municipal, en virtud del significado originario de su denominación.¹

Dentro de la teoría sociológica, encontramos a Francisco de Vitoria, Suárez, Belarmino, Las Casas, Vázquez de Menchaca, Mariana, Covarrubias y De Soto, entre otros, representantes de la Escuela Jurídica Española quienes, basados en Aristóteles², apuntan que el hombre es gregario por conveniencia personal, familiar o social.

En la polis, según estos autores, el hombre realiza sus anhelos de sobrevivencia, de perpetuación de la especie y de organización colectiva que le darán elementos para buscar, de acuerdo a la concepción aristotélica, su perfección.

Desde esta perspectiva, las facultades humanas son limitadas y, a través del agrupamiento, se busca sobrevivir, reproducirse y organizarse comunitariamente.

De ahí que la sociedad natural primitiva evolucione hasta constituirse en sociedad política. El proceso, señala de Vitoria, es primero inorganizado y después organizado. Este paso se da a través de un "pactum societatis"³, es decir, un acto constitutivo de la sociedad civil a través del cual el conjunto de familias o individuos dispersos se organizan para escoger el tipo de asociación y los órganos de gobierno que convengan a sus intereses. Por tanto, antes del "pactum", las relaciones internas de un grupo determinado son naturales, espontáneas y, después de él, se convierten en vínculos políticos, de obediencia.

Se pasa, pues, de la sociedad inorgánica a la sociedad civil o comunidad organizada. Francisco de Vitoria no habla de municipio, sino de sociedad, de comunidad organizada libremente, sin el auspicio o imposición del Estado. Se sustenta así la autoridad⁴, el poder⁵, la soberanía⁶ de la comunidad.

El poder originario, para este autor, viene de Dios: "non es potestas ni si a Deo"⁷. El lo otorga a la sociedad, pero ésta, a través del "pactum societatis", lo cede a los servidores públicos.

Así, la autoridad que, por derecho natural, corresponde a la comunidad, es otorgada a los gobernantes. Estos, sin embargo, pueden ser despojados de ella si no cumplen con las expectativas del pueblo.

Es importante hacer notar que, para esta escuela española, los poderes de la autoridad política, que representa a los pobladores, surgen de la misma comunidad y no del hecho en sí: del pacto social.

Francisco de Vitoria establece este precedente, de manera magistral, al decir:

"...et sublato comuni iure positivo et humano, non sit maior ratio ut potestas illa sit in uno quam in altero, necesse est ut ipsa communitas sit sibi sufficiens et habeat potestatem gubernandi se".⁸

La traducción de José Barragán es la siguiente:

"...no hay razón alguna para que tal potestad resida en uno o en otro, es necesario que la misma comunidad sea capaz y tenga el poder de auto-gobernarse".⁹

De ahí que otro autor de la misma escuela dijera:

"Es pues imperativo del derecho natural la comunicación de la potestad civil de la sociedad a los gobernantes que han de ejercerla. De ahí la consecuencia de la traslación del poder desde la comunidad, en que originariamente reside, a los príncipes y gobernantes".¹⁰

Vázquez de Menchaca, por su parte, también le recordaba a Felipe II que el pueblo puede recuperar sus derechos originarios y quitarle al Rey la facultad para elaborar leyes, en virtud de que la comunidad siempre conserva su soberanía.¹¹

José Miranda nos aproxima a este autor del siglo XVI, citando su pensamiento legislativo. Veamos:

"Las leyes de un reino, aun las positivas, no están sometidas a la voluntad del príncipe, y por tanto no tendrá poder para cambiarlas sin el consentimiento del pueblo; porque no es el príncipe señor absoluto

de las leyes, sino guardián, servidor y ejecutor de ellas, y como tal se le considera". Señalaba también -dice Miranda- que el pueblo debería aprobar todo lo concerniente a las enajenaciones territoriales.¹²

De igual manera se manifiesta el Padre Juan de Mariana al sentenciar que el poder originario es del pueblo quien otorga a los reyes potestad.¹³

Mariana dice:

"...nuestros mayores sancionaron muchas cosas sabiamente para contener a los reyes dentro de los límites de la modestia y templanza, de suerte que no abusasen de su potestad...entre aquellas cosas que determinaron ..una de ellas fue que en ningún negocio de importancia se sancionase sin la voluntad de la nobleza y del pueblo". El príncipe debía, asimismo, obedecer las leyes votadas por la república, autoridad superior a la de aquél y abstenerse de "variarlas sin el asenso y firme voluntad de la multitud, como son las de sucesión de los príncipes, las de los impuestos y las de la religión".¹⁴

En este orden de ideas, el pueblo conserva el "potestas" y el representante de éste, el servidor público, tiene una autoridad provisional para administrar y ejercer el poder.¹⁵ Así, se reafirma el principio de la sociabilidad humana, el poder originario de la comunidad y "se desecha el pacto ocasional...; se reafirma la soberanía de la comunidad sobre la de los individuos: del bien común, sobre el bien particular".¹⁶

Dentro de esta corriente teológica, se encuentra también Las Casas quien señala:

"...la libre voluntad nacional es el único principio inmediato y origen verdadero de la potestad de príncipes y reyes y su única causa efectiva...la nación, explicándose libremente, fue también la única verdadera causa final de aquella traslación del poder; pues no la hizo sino para proporcionarse así el bien común; de lo que no tuvo jamás intención de renunciar su libertad, ni de sujetarse a dominación, ni de que el cesionario le impusiera cargas, gravámenes y contribuciones contra la voluntad de los que las habían de soportar". Por tanto, continúa "... a ningún rey o príncipe (por más soberano que sea) es lícito establecer ni mandar en el reino ninguna cosa concerniente al común estado, en detrimento del pueblo, sin haber obtenido antes el consentimiento de sus súbditos".¹⁷

Es importante mencionar que existe una similitud conceptual entre jusnaturalistas, aristotelistas y teologistas en torno a los orígenes del municipio. Estas tres corrientes apuntan que las comunidades municipales son comunidades perfectas.¹⁸

La diferencia entre comunidades perfectas e imperfectas es que estas últimas, en donde se encuentra la familia, la aldea, el clan, no pueden, por sí mismas, solventar sus necesidades vitales, los fines totales de la vida humana; en tanto, las primeras, en donde estaría incluido el municipio, sí son capaces de alcanzar, por medio de la solidaridad de sus miembros, los fines totales de la existencia.

Una y otra comunidad se distinguen no en términos cuantitativos (número de miembros de las organizaciones), sino en cualitativos, en "términos abstractos de capacidad real".¹⁹

De esta manera, las asociaciones perfectas están facultadas para

lograr el bien común específico de la localidad, es decir, la satisfacción de las necesidades humanas, económicas, políticas, culturales, religiosas, administrativas y todas las demás derivadas de la relación de vecindad.

Para los exponentes de la teoría que se analiza, el significado del término "bien común" es muy importante. La palabra "bien" se refiere a todos los medios materiales y no materiales que satisfacen las necesidades del municipio y "común" se relaciona con el conjunto de individuos que integran la comunidad, no con un individuo en particular. De ahí que, los intereses individuales se sustituyan por los colectivos, en aras de alcanzar el perfeccionamiento y que "el Municipio no se considere una sociedad particularmente organizada, sino con fines colectivos que beneficien a todos sus miembros".²⁰

Dentro de la corriente jusnaturalista existe otra hipótesis sobre el origen del municipio como necesidad natural del ser humano, en tanto ser político: El hombre, en su fuero interno, se da cuenta que "ha nacido libre y, sin embargo, en todas partes se encuentra encadenado". Esta reflexión lo impulsa a ceder parte de sus derechos a determinadas autoridades para que le den protección y seguridad.²¹

Para Juan Jacobo Rousseau, el poder de la sociedad radica en un pacto celebrado por todos los miembros de aquélla. El dice que el fundamento de la sociedad no es natural sino de "convenciones".²²

"Supongo -dice- a los hombres llegados al punto en que los obstáculos que

impiden su conservación en el estado natural, superan las fuerzas que cada individuo puede emplear para mantenerse en él. Entonces este estado primitivo no puede subsistir, y el género humano perecería si no cambiaba su manera de ser".

Por lo tanto, es preciso:

"Encontrar una forma de asociación que defienda y proteja con la fuerza común la persona y los bienes de cada asociado, y por la cual cada uno, uniéndose a todos, no obedezca sino a sí mismo y permanezca tan libre como antes".²³

Con el planteamiento pactista roussoniano²⁴, se pasa también de una situación de inorganización a una organizada; de estado de naturaleza a estado político.

Otro exponente de la corriente sociológica que analizamos, es Alexis de Tocqueville. Este autor decimonónico considera que el municipio tiene un origen social, natural.

"La comuna -dice- es la única asociación que se encuentra de tal modo en la naturaleza, que por doquiera que hay hombres reunidos, se forma por sí misma una comuna".

Y continúa:

"La sociedad comunal existe en todos los pueblos, cualesquiera que sean sus usos y sus leyes; el hombre es quien forma los reinos y crea las repúblicas; la comuna parece salir directamente de las manos de Dios".²⁵

Es importante mencionar que las comunas que Tocqueville analiza eran, en su origen, "independientes". En efecto, cuando Inglaterra reclama "su parte de soberanía" en el Nuevo Mundo, se limita a demandar el poder central. Así, la comuna norteamericana permanece libre,

conserva sus poderes originarios y delega a la metrópoli, al Estado, "una parte de su independencia"²⁶

En este sentido, para este escritor y político francés:

"En las naciones en las que priva el dogma de la soberanía del pueblo, cada individuo constituye una parte igual a esa soberanía y participa igualmente en el gobierno del Estado".

"Ahora bien -se pregunta Tocqueville- ¿por qué un individuo obedece a la sociedad? Obedece -dice- no porque sea inferior a los que la dirigen, o menos capaz que otro hombre para gobernarse a sí mismo; obedece a la sociedad, porque la unión con sus semejantes le parece útil y sabe que dicha unión no puede existir sin un poder regulador".²⁷

Pero, sin embargo, el Estado tiene un papel muy bien definido y no puede intervenir impunemente en el ámbito municipal. Su intervención se dará sólo cuando el municipio necesite ayuda o cuando se violen acuerdos mutuos.²⁸

De esta forma, las comunas de Nueva Inglaterra son, en esencia, democráticas y libres con respecto al poder central. No están sometidas al Estado "...sino cuando se trata de un interés...social, es decir, que comparten con otros".²⁹

El turno es de Federico Engels, quien, en 1884, escribe El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado, en donde se considera al municipio, -comunidad de producción y de apropiación-, como producto de factores socioeconómicos. El ocaso de las comunidades, es analizado por Engels, como el paso a un estadio social en donde el productor directo ya no tiene dominio sobre el proceso de producción

y su producto. La producción colectiva y el consumo de la producción, deja de realizarse en pequeñas o grandes comunidades y es sustituida por una producción en donde está presente la división del trabajo que suplanta la apropiación colectiva, por apropiación individual y la producción mercantil, por el cambio.

Así, dice Engels:

"Con la producción mercantil, producción no ya para el consumo personal, sino para el cambio, los productos pasan necesariamente de unas manos a otras. El productor se separa de su producto en el cambio, y ya no sabe qué se hace de él. Tan pronto como el dinero, y con él el mercader, interviene como intermediario entre los productores, se complica más el sistema de cambio y se vuelve todavía más incierto el destino final de los productos. Los mercaderes son muchos y ninguno de ellos sabe lo que hacen los demás. Ahora las mercancías no sólo van de mano en mano, sino de mercado en mercado; los productores han dejado ya de ser dueños de la producción total de las condiciones de su propia vida, y los comerciantes tampoco han llegado a serlo. Los productos y la producción están entregados al azar".³⁰

De esta manera, el producto domina al productor y la producción no es regulada por éste, sino por leyes ciegas que se manifiestan en crisis comerciales periódicas.³¹

Por otra parte, Ferdinand Tönnies, fundador de la teoría de las formas sociales (1887)³², es otro pilar del jusnaturalismo, en lo que se refiere a la naturaleza del municipio.

La teoría tönnesina considera que las relaciones comunitarias, en donde concebimos al municipio, son de tipo afectivo, personal, familiar, clánico, tribal y hasta nacional; en tanto que las relaciones asociativas, son instrumentales, tácticas, estratégicas y "racionales".

En las primeras, las originarias, las relaciones entre los hombres son espontáneas, "de moralidad"; en las segundas, se tratan de conseguir ciertos fines de progreso social.

Así, Tönnies considera que la familia, el municipio, la nación, son comunidades, en tanto que un banco, el Estado, una organización mercantil, son asociaciones. Sin embargo, el fenómeno que preocupa a este filósofo alemán, y al cual dedica gran parte de sus investigaciones, es que la asociación gana cada día más terreno a la comunidad y se pierden los valores colectivos, comunitarios, en aras de un desarrollo tecnológico, cuantitativo.³³

De ahí que el estudioso recurra al municipio, al "pueblo llano", en donde el germen de la solidaridad continúa latente, en espera de recuperar fórmulas de autogobierno y democracia.

Hasta hoy -dice Tönnies: "Toda la cultura se ha vuelto civilización del estado...y semejante transformación significa una amenaza contra la cultura misma mientras no quede viva ninguna de sus semillas dispersas y vuelva a germinar la esencia y la idea de comunidad, alimentando así, ³⁴ secretamente, una nueva cultura en medio de la que está en decadencia".

Henry Pirenne también recalca los orígenes de libertad y democracia de las comunas municipales al señalar que la ciudad medieval no era una simple asociación de individuos, sino una persona jurídica, "un individuo colectivo".³⁵

Para el historiador belga, en el municipio del medioevo se garantizaba a cada uno de sus miembros "la seguridad de su persona y de

sus bienes" y los comuneros participaban democráticamente en el gobierno local. Es por eso que, dice Pirenne, refiriéndose al ciudadano del municipio:

"Fuera de sus límites, el mundo es hostil, lleno de peligros, azaroso. Sólo dentro de sus muros, está a salvo y siente por ella ... [la comuna] ... tal gratitud que se parece al amor. Está listo para sacrificarse por su defensa, así también está siempre dispuesto a adornarla y hacerla más hermosa que sus vecinas".³⁶

Max Weber, por su lado, plantea a la asociación doméstica como una comunidad que satisface las necesidades de la vida cotidiana y como el antecedente de la comunidad vecinal que constituye, de hecho, la base primaria del ayuntamiento.

El estudioso alemán, apunta, que la asociación vecinal solventa las necesidades que la organización doméstica no puede satisfacer por sí misma. Así, señala que:

"Una parte importante de la necesidad extraordinaria de servicios en circunstancias particulares, de emergencia o de peligro, la cubre, en la esfera de las relaciones de la economía agraria autónoma, una acción comunitaria que excede a la comunidad doméstica singular. Se trata de la ayuda de la vecindad".^{36A}

Ahora bien, para que se forme el municipio, es decir, la comunidad con gobierno propio -ayuntamiento-, es preciso que en éste estén representadas varias vecindades que participen activamente en una po-

lítica encaminada a lograr, además de representación política, servicios educativos, religiosos y de economía artesanal.^{36B}

En este sentido, el ayuntamiento medieval surge como producto de las exigencias cotidianas de los habitantes de varias comunas. De ahí que la "comunidad vecinal 'socializada'" establezca un gobierno, tanto por razones económicas como políticas.^{36C}

Existe otro grupo de teóricos que también explican la formación del municipio como tendencia natural del asociacionismo humano. Para ellos, el municipio es una creación natural, espontánea, anterior al Estado.

En esta línea de pensamiento, están De Joannis y Joseph Reclich, de la escuela municipalista italiana e inglesa respectivamente, quienes sostienen que el municipio es previo al Estado. Estos autores conciben como "verdaderos municipios" los ingleses, los históricos franceses, la polis griega y la civitas latina que contaban con facultades soberanas para celebrar alianzas interregionales y tomar decisiones autónomas que reflejaban su status de comunidades perfectas.³⁷

Marcel de la Bigne, por su lado, dice que:

"...el Estado no es la única asociación natural, ni siquiera la primera y más grande. Hay otras distintas de él, que obran en un plano diferente del suyo, a veces más estrecho, pero que no son ni menos naturales, ni menos necesarias, ni menos respetables que él. Si hemos reconocido al Estado la más amplia libertad y plena autoridad para la obtención de su fin propio, la razón nos obliga también a reconocer las mismas venta-

jas a esos organismos para atender a los suyos propios, con la sola condición de que su finalidad, conforme por definición con el derecho natural, sea enteramente distinta de la del Estado. Y del mismo modo que ninguno de esos organismos está autorizado jamás a introducirse en el dominio reservado a la autoridad del Estado, así también éste no deberá, bajo ningún pretexto, pretender usurpar o estorbar arbitrariamente en su ejercicio las atribuciones que son propias de las asociaciones diferentes y que son irreductibles a las suyas. De esta suerte, por lo menos en la medida práctica en que tales asociaciones estén vigorosamente organizadas y conscientes de su papel, se trazará una línea de baluartes ante los cuales la soberanía del Estado se detendrá necesariamente, para el mayor bien de las otras y para su propio bien".³⁸

Aquí se establece una diferencia sustancial entre Estado y municipio. Ambas son instituciones políticas y administrativas con fines propios y específicos.

Otro estudioso de las relaciones estatales-municipales es Jorge Jellinek. El opina que:

"...las corporaciones territoriales, entre las cuales se encuentra el Municipio, descansan en una base social que no ha creado el Estado, a saber: la comunidad de intereses de los vecinos"; y, agrega que, "a menudo se han formado independientemente del Estado y han sobrevivido a los cambios experimentados por éste y que en tal sentido es justa la afirmación de que los municipios son más antiguos que el Estado".³⁹

Tal es también la concepción de Henri Ahrens quien subraya que el municipio "es el segundo grado de las sociedades fundamentales que abarcan todos los aspectos de la vida humana. No es una mera circunscripción territorial para un fin político; es, por el contrario, una comunidad de familias para la prosecución de todos los fines esen-

ciales de la vida".⁴⁰

Para Efraín González Luna el hombre busca, en la familia, la satisfacción de sus necesidades más urgentes. Sin embargo, esta organización primaria es incapaz de solventar todas las necesidades de tipo económico, social y, a veces, hasta espirituales.

Por ello, las familias tienden a agruparse en círculos sociales extensos de una misma localidad. Este perímetro de acción en el cual "se ordena la persona humana en vista de las imperfecciones de la sociedad familiar, que viene a resultar la primera forma de la sociedad civil y que aparece como una espontánea y natural extensión de la familia, es el municipio".⁴¹

Sergio Francisco de la Garza, importante investigador de la problemática municipal en nuestro país, también supone que la familia es una sociedad imperfecta que no existe en sí, ni subsiste por sí, sino que se subordina a otra colectividad humana superior: el municipio.

La comuna, a su vez, es parte de una agrupación "más perfecta" denominada Estado. El derecho y el Estado reconocen así la existencia de la institución municipal, toda vez que su origen no es derivado sino que "...en el orden del ser y en el orden del tiempo, el Municipio es anterior al Estado".⁴²

La institución municipal es, para de la Garza, una comunidad natural, no una construcción puramente jurídica. En este sentido, preexiste y subsiste en relación a sus miembros.

"Cuando desaparezcan los que en determinado momento lo integran...[al municipio]..., subsistirá como una forma capaz de llenarse con el contenido de nuevos individuos y nuevas generaciones. Es el producto de la voluntad natural y no de la voluntad facticia".⁴³

Para este autor, el municipio surge de la familia y el Estado es una extensión de aquél. Por lo tanto, el Estado está obligado a respetar la autonomía de la comuna, a apoyarla en sus tareas, pero sin mutilarla, sin invadir su ámbito de acción, esto es, respetando su libertad y la participación comunitaria local. Lo mismo se puede decir del municipio con respecto a la relación municipio-familia.⁴⁴

Por último, nos referimos a Moisés Ochoa Campos, entusiasta investigador que dedicó su vida al estudio del municipio y a tratar de resolver una preocupación que le obsesionaba: las relaciones del municipio con el Estado, el antagonismo siempre latente entre el poder estatal y el "poder social municipal", concebido éste como una "forma esencial e irremplazable de organización sociopolítica".⁴⁵

"El municipio -decía- no es hijo del legislador; es un hecho social de convivencia, anterior al Estado y además superior a la ley".⁴⁶

En el municipio el ciudadano produce, consume, elige a sus gobernantes y crea vínculos y afectos.⁴⁷ De ahí que -apunta el estudioso-, el municipio en su interrelación con la federación y el estado "ha de participar con su propia fisonomía, en vez de que, como imperativamente acontece a menudo, el Estado Nacional, mera superestructura amengüe y aun ahogue su propio origen, o sea su base político social".⁴⁸

2. Escuela legalista o positivista

Para los legalistas el municipio es creación del Estado o de la ley. Ellos no se cuestionan el origen de la comunidad municipal, pero su planteamiento es de orden jurídico, formal "en el que todo lo jurídico se reduce al Derecho Positivo".⁴⁹

Esta escuela de pensamiento concibe al municipio como una institución del Estado. Fernando Albi, uno de los principales representantes de esta teoría sostiene que sin "Estado no puede existir Municipio y en la actualidad está totalmente desbordada la vetusta teoría que consideraba a este último anterior históricamente al primero".⁵⁰

Este autor español considera que, quienes afirman que el municipio es previo al Estado, han tomado como ejemplo el caso de la ciudad griega que era una asociación urbana independiente del Estado moderno.⁵¹

Asimismo, para Hans Kelsen, el Estado es también quien organiza las diversas formas de sociedad, como el municipio; él las crea y en ellas descentraliza y desconcentra algunas de sus funciones. Por ello afirma: "si la comunidad parcial hoy existente como municipio hubiera precedido al Estado, es que el Estado hubiera coincidido con el municipio, es decir, el municipio habría sido Estado".⁵²

Para el connotado jurista, el municipio existe cuando aparece el Estado y lo norma. "El Estado -dice- en su calidad de sujeto de actos estatales es precisamente la personificación de un orden

normativo".⁵³ "La naturaleza jurídica de las divisiones territoriales de un Estado y las de las uniones de Estados plantea únicamente un problema de centralización o de descentralización en el marco del problema general de la validez territorial de las normas que constituyen un orden jurídico".⁵⁴ De ahí que para Kelsen, un "Estado que aún no fuera o que aún no hubiera llegado a ser un orden jurídico, no existe, ya que un Estado no puede ser otra cosa que un orden jurídico".⁵⁵

Por lo tanto, en esta corriente el municipio surge por la necesidad del Estado de llevar a cabo tareas de descentralización. De ahí que para estos autores el poder de la comuna no sea originario sino derivado, toda vez que es un elemento integrante y creación del Estado. Este, a su vez, lo utiliza para dividir el país en circunscripciones políticas y territoriales.

Aquí es sugestivo traer el pensamiento de Alfonso Caso para quien "Estado sin territorio es un contrasentido indudable. Podrán otras formas de la solidaridad humana no referirse a la tierra, pero el Estado es un fruto antropogeográfico, desde cierto punto de vista".⁵⁶

Por otra parte, autores como Sainz de Bujanda sostienen que, en materia tributaria, existen dos poderes soberanos. Uno, originario, localizado en el Estado y ejercido por el poder legislativo y, otro, derivado, que puede imponer ciertas contribuciones, como es el caso de los municipios.⁵⁷

Es importante mencionar que el ala radical de la escuela legalista⁵⁸

sostiene que el municipio no debe tener ni siquiera este tipo de poder derivado. El argumento es que cualquier tipo de soberanía recae directamente en el Estado y, por lo tanto, los municipios son creados por el Estado quien desconcentra o descentraliza ciertas facultades en ellos. De ahí que el poder derivado del municipio, consista, para estos pensadores, en que el gobierno municipal reciba atribuciones por delegación del Estado.

El municipio es, así, una entidad territorial creada por el poder central quien, por ley, le delega atribuciones que pueden ser ampliadas, reducidas o suprimidas; de ahí que el carácter del municipio sea de dependencia y subordinación en torno al Estado.

En este orden de ideas, cuando se considera que el municipio es únicamente base de la división política, territorial y administrativa de un Estado, su organización y funcionamiento interno son determinados por los órganos estatales.

Juan Ugarte Cortés dice que una de las consecuencias de esta concepción, es que las autoridades municipales sean nombradas por el poder local y que quizás éste sea el resultado más claro de ver al municipio con criterio formal de división territorial.⁵⁹

Por tanto, las tesis expuestas conciben que en la actualidad no existen municipios aislados: todos forman parte del Estado. No es posible, para los legalistas, concebir un municipio sin poder central.

Lo que estaría a discusión, sin embargo, sería el origen del poder político de la autoridad que los legalistas no mencionan. De ahí

que las creaciones jurídicas, lo formal, se sobreponga a las realidades sociológicas, a lo real.

De esta manera, las dos corrientes de pensamiento que se han analizado se contraponen mutuamente, tanto en su concepción, como en la explicación que cada una de ellas tiene del municipio.

La escuela jusnaturalista concibe al municipio como una organización anterior al Estado, cuyo carácter es natural y sus fines y derechos no pueden ser conculcados por éste. Por el contrario, la corriente legalista concibe a la organización municipal en el mismo plano que las demás personas morales que actúan en la sociedad, es decir, como instituciones creadas por la ley y, por lo tanto, sujetas en todo a lo que dictamine el legislador.⁶⁰

Por último, como hemos podido constatar, las dos corrientes descritas anteriormente conciben al municipio de manera diferente y, por lo tanto, sus conclusiones son radicalmente distintas. Es importante analizar, pues, la aparición del municipio y del Estado en nuestro país para ver la validez de cada una de las teorías. Antes, sin embargo, analizaremos las teorías de la descentralización y de la autonomía municipal, en el marco de las corrientes legalista y sociológica respectivamente, es decir, de los poderes derivados u originarios del municipio.

3, Autonomía o descentralización municipal

Para Alcides Greca, autonomía⁶¹ y libertad municipal son sinónimos y éstas se fundamentan en "los principios de organización política adoptados por el Estado, establecidos por lo común, en sus respec-

tivas cartas constitucionales".⁶²

Existen básicamente dos posiciones en torno a la autonomía municipal. Una, que aboga porque ésta tenga reconocimiento constitucional y, otra, federal ortodoxa, que sostiene que el gobierno-propio, el autogobierno y, por tanto, la autonomía, sólo corresponden a los estados y a la Federación. Vayamos por partes.

Salvador Dana Montaña, municipalista argentino, dice que la primera batalla que tiene que ganar el municipalista latinoamericano, es incorporar el principio de la autonomía municipal al texto constitucional de cada país.⁶³

Aquí, es válida, otra vez, la frase de Tocqueville, cuando decía que los municipios, por sí mismos, no podrían defenderse de la intervención constante de la Federación y de los estados. Para hacerlo, es preciso -apuntaba el escritor y político francés- que las comunas "hayan adquirido todo su desarrollo y que se hallen envueltas en las ideas y en las costumbres nacionales. Así, en tanto que la libertad comunal no ha cristalizado en las costumbres, es fácil destruirla, y no puede entrar en las costumbres sino después de haber substituido largo tiempo en las leyes".⁶⁴

Ruiz Massieu, por su parte, sostiene que en un régimen federal como el nuestro, la autonomía es estatal, más no municipal y, por lo tanto, el municipio depende de la voluntad de la entidad federativa. Lo anterior en virtud de que el municipio no es, según el tratadista, un poder público "en el sentido y con el alcance que señalan el artículo 49 de la Constitución Federal y las constituciones locales al instituir la soberanía popular, la división de poderes y la forma de gobierno republicano y democrático: la soberanía recae en el pueblo, pero su

ejercicio se deposita en los poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo federales y estatales y no a través de los ayuntamientos".⁶⁵

El análisis de los artículos constitucionales que fundamentan la aseveración anterior, se realizará en el punto cuatro de este capítulo. Por ahora, lo que interesa es continuar analizando la posición del autor, quien sentencia:

"A los ayuntamientos corresponde el ejercicio de las atribuciones que le confieren la Constitución de la República y la ley de los estados, pero ellos no intervienen forzosa e inexcusablemente en la modificación de esas atribuciones".⁶⁶

Otros autores, sin embargo, sostienen que sí es posible que exista autonomía estatal y municipal y que esto está previsto constitucionalmente, ya que la "autonomía municipal se refiere exclusivamente al territorio del Municipio y no será tan amplia como la de las entidades federativas".⁶⁷

Al respecto, Miguel Acosta Romero expresa: "La autonomía del Municipio se refiere exclusivamente a la región urbana o rural que comprenda su superficie territorial y debe estar garantizada por ingresos propios, que le permitan cumplir los cometidos que le otorga la Constitución y las Leyes locales".⁶⁸

Emilio Rabasa tampoco estaba de acuerdo con la supeditación o dependencia del municipio a lo que definieran los estados y la Federación y rescataba la tradición de poder originario autónomico de la comuna, al decir:

"El medio más llano y quizás el único de corregir el defecto de la amplitud ilimitada del poder local (el del gobernador de un Estado), sería dar libertad completa a la administración municipal y extender sus funciones y atribuciones constitucionalmente a cuanto requiera el cuidado de la pequeña jurisdicción, de suerte que pudiera recaudar los fondos que cada una haya menester en vista de las necesidades y recursos".⁶⁹

Dana Montaña ahonda en la problemática municipal y subraya que para que exista libertad municipal, es imprescindible la autonomía política, administrativa y financiera comunal. Por ello, la segunda batalla que deberá ganarse, sostiene el experto, es la definición de la esfera de relaciones entre las provincias y sus municipios (distribución de rentas, fuentes de recursos locales, etc.). Lo anterior, toda vez que en el deslinde de la esfera impositiva reside -según él- la efectiva autonomía municipal.⁷⁰

D. Wilcox defiende también la autonomía municipal en los asuntos de organización y funcionamiento del gobierno local y enuncia tres postulados para que ésta exista:

1. "La municipalidad tiene el derecho de elegir de entre sus propios ciudadanos los funcionarios que hayan de aplicar las leyes de la localidad.
2. "La ciudad goza de facultades para definir su propia forma de organización a los fines de gobierno.
3. "La localidad tiene facultad para determinar el fin o esfera del gobierno local, lo que supone el derecho de ampliar o restringir los

poderes municipales según el criterio político imperante en la localidad'.⁷¹

H.E. Deming, por su parte, amplía estos poderes, esta autonomía municipal, al decir que:

1. "La ciudad debe considerarse como un 'gobierno local'. Una ciudad no es una división o distrito que deba administrar una autoridad extraña, sino un gobierno. Es un problema de gobierno. La ciudad debe tener facultad para decidir por sí la política que debe seguir y organizar sus propios métodos.
2. "La ciudad debe tener poderes necesarios para satisfacer las necesidades locales de la comunidad dentro de sus propios límites.
3. Dentro de estos límites, debe estar investida de todos esos poderes de gobierno no incompatibles con la Constitución o leyes del Estado.
4. Los electores de una ciudad, sujeta a la Constitución del Estado y a las leyes generales aplicables a todas las ciudades del mismo -y por lo tanto, no expuesta a la alteración o reforma caprichosa de la legislatura del Estado- deben gozar de libertad para elaborar y reformar su propia forma de gobierno local.
5. Los candidatos designados para los cargos electivos de la ciudad deben representar los sentimientos locales dominantes acerca de los problemas de la política de la ciudad. Es decir, debe haber una política municipal, distinta de la del Estado".⁷²

En los planteamientos anteriormente expuestos existe un hilo conductor que es, básicamente, autonomía o dependencia municipal.

Para profundizar sobre este aspecto, Moisés Ochoa Campos nos dice

que "en un Estado de estructura federal, se llega a la libertad municipal por la vía de la autonomía, en tanto que en un Estado de estructura central o unitaria, el margen de libertad es concedido por los cauces de la descentralización".⁷³

En cambio Miguel de la Madrid Hurtado, en uno de sus discursos de campaña, decía:

"El municipio mexicano se puede estudiar desde los diversos aspectos: primero, como una forma de descentralización política, y segundo, como una forma de descentralización administrativa por región. Ante todo, es una forma de descentralización política, en cuanto que se dota a estas comunidades de poderes propios, formando una entidad autónoma hasta cierto límite. En efecto, aunque se gobiernan por sí mismos a través de los ayuntamientos, la ley que les crea no se la dan ellos mismos sino que la expide la Legislatura local; por ello, si bien gozan de cierta autonomía, no tiene facultades legislativas y carecen de autodeterminación en este aspecto".⁷⁴

Por su parte, Ruiz Massieu, en el mismo orden de ideas, apunta que el municipio mexicano es una entidad de descentralización política y administrativa. Lo anterior lo fundamenta en que el estado federal mexicano "se compone únicamente de Federación y estados-miembros y éstos a su vez, por los municipios". De ahí que las comunas no entren en contacto con la federación, sino a través de sus estados respectivos.⁷⁵

El connotado jurista recalca que los "estados se descentralizan en los municipios" y los "dotan de sus competencias mediante actos descentralizadores y constitucionales y locales". Se fundamenta, así, la intervención de los poderes estatales sobre el municipio, el "control de tutela", dice Ruiz Massieu.⁷⁶

Al análisis que nos ocupa, autonomía/dependencia municipal, se agrega un elemento más: el municipio como entidad de descentralización política y administrativa.

"Para quienes vean al municipio como una mera descentralización política y administrativa, es que admiten que lo municipal es algo del gobierno federal y algo del territorio de los estados", dice Ugarte Cortés.⁷⁷

Moisés Ochoa Campos, por su parte, asegura que los que hablan de

descentralización política y administrativa creen que el municipio no es autónomo, libre. En cambio, los municipalistas mexicanos reivindican el autogobierno de la comunidad y la descentralización que ellos propugnan es de tipo administrativo, no político.⁷⁸

En efecto, este autor está convencido de que la autonomía municipal es propia del Estado federal, mientras que la descentralización lo es del Estado unitario. Dice: "descentralizar es degajar la parte del todo, en tanto que el concepto de autonomía política del Municipio, es formativo del Estado Nacional, es original a su propia existencia que no crea sino que solamente reconoce, confirma y norma el Estado".⁷⁹

En este sentido, dice el investigador, "en un Estado Federal con vicios de centralismo, como es el mexicano, la descentralización es solamente un procedimiento administrativo, pero no un estatuto, por lo que el régimen constitucional nuestro, es de autonomía municipal y relega el procedimiento descentralizado al aspecto administrativo dentro del Estado Federal".⁸⁰

En apoyo a esta posición, Gabino Fraga, uno de los estudiosos más serios de la teoría de la descentralización en México, asegura también que el poder que se descentraliza es el administrativo. El poder político es originario y, en consecuencia, es erróneo pretender ceder atribuciones del centro a la periferia que, en esencia, son periféricas.

Así, para Fraga la descentralización política tampoco se da en un Estado federal como el mexicano, ya que ésta corresponde a una orga-

nización de tipo centralizado o unitario. La política que opera, entonces, es la descentralización por región administrativa.

Es importante hacer notar que para este investigador una de las soluciones que se da a la monopolización o concentración federal en materia administrativa es precisamente la descentralización. Pero esta alternativa no opera en materia gubernativa o política, en tanto el régimen político de México, se insiste, es federal y la autonomía municipal es base del constitucionalismo mexicano. Lo anterior es enfatizado por el maestro de la siguiente manera:

"Es punto de trascendental importancia jurídica y política el que consigna la Constitución al establecer la libertad del municipio. Esa libertad, a nuestro modo de ver, debe entenderse como una autonomía de la organización municipal frente a la organización central del Estado, y en los términos de la propia Constitución debe basarse, por una parte, en el sistema de elecciones que se establece para designar a los representantes del municipio y, por otra, en el relajamiento de los vínculos de la autoridad municipal respecto a las autoridades centrales".⁵¹

Por tanto, Fraga reconoce que los poderes del municipio son no sólo administrativos sino también de gobierno y señala:

"Procurando resumir los rasgos generales de la legislación mexicana en materia municipal, podemos decir que el municipio tiene facultades que se pueden agrupar en tres categorías:

1. Facultades para la administración de los intereses locales del municipio.

2. Facultades para el manejo de la hacienda municipal.
3. Facultades que tiene el Ayuntamiento como primera autoridad política del lugar".⁸²

El planteamiento de autonomía municipal no debe entenderse, sin embargo, como privarse de los vínculos con el Estado o con la región en donde está ubicado el municipio. Una ciudad actualmente no podría subsistir ni progresar sin relaciones de intercambio con otras ciudades. Si se aísla, pierde importancia su quehacer industrial, de servicios, sus vías de comunicación, en fin, su desarrollo productivo y de servicios, entre otros.

No es factible, pues, separarse de la organización política, administrativa y social del territorio que regula el intercambio de las comunas. "La ciudad de hoy -dice Bucher- es un órgano subordinado de la economía nacional más grande".⁸³

Sin embargo, la ciudad, el municipio, requiere contar con autonomía para lograr sus fines. Si su acción se supedita a lo que determinan otras instancias de gobierno, ya no podrá desempeñar sus funciones libremente, el autogobierno será imposible y la participación comunitaria una falacia.

Ya lo decía Tocqueville, "si el Estado quiere abrir una carretera, la comuna no es dueña de cerrarle su territorio... Si desea organizar la instrucción sobre un plan uniforme en toda la extensión del país, la comuna está obligada a crear las escuelas pedidas por la ley".⁸⁴

Lo importante aquí, sin embargo, es que el municipio es quien realice la obra de acuerdo a su organización y funcionamiento interno. El monto de los impuestos para estos trabajos, por ejemplo, son votados por la legislatura, pero es la comuna "la que lo reparte y lo percibe... [el impuesto]...; la existencia de una escuela es impuesta, pero la comuna es la que la construye, la paga y la dirige".⁸⁵

En el Primer Congreso Panamericano de municipios, realizado en La Habana por los años cuarentas, se sancionó una recomendación en donde se planteaba la autonomía de los municipios en los siguientes términos:

Se "considera conveniente asegurar constitucionalmente el principio de la autonomía del municipio, garantizando de un modo especial la electividad de sus gobernantes, la libre percepción e inversión de sus rentas dentro de su propia esfera administrativa y financiera, el control jurisdiccional de sus decisiones y la facultad de iniciativa y de acción en todo lo relativo a la satisfacción de las necesidades públicas locales".⁸⁶

4. Concepción constitucional del municipio en México

El aspecto formal, la base jurídica de la institución municipal, se define en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En nuestro país, desde la tercera década del siglo pasado, se adoptó el régimen federal de gobierno que pretende "distribuir la masa total del poder de suerte que no afluja en un sólo centro, sino que

se distribuya en todos, en una medida adecuada y proporcionada a la facultad y a la capacidad de cada uno".⁸⁷

Con la caída del antiguo régimen, el espíritu localista provincial, expresado en las juntas provinciales, o congresos locales de la época, exigía que el poder se distribuyera no sólo en un centro antideocrático y opresor, como había sido el pasado régimen colonial, sino en las diversas regiones del país que ya habían alcanzado la madurez suficiente para hacerse cargo de sus propios asuntos.

Es por esto que, en opinión de Felipe Tena Ramírez, la Federación mexicana nació de un acuerdo entre las entidades federativas para delegar ciertas facultades a un poder central, el Estado, y conservar otras.⁸⁸

Existe una corriente de juristas, entre ellos, José Barragán, que dice que, en virtud de que los municipios son anteriores a la Federación, el Estado nacional fue creado por éstos, quienes a través de sus ayuntamientos aprobaron la rúbrica del Pacto de Unión Federal que signarían las entidades federativas. Sostiene este estudioso que los municipios participaron en la formación del sistema federal. A mediados de 1823, cuando Nueva Galicia, Yucatán, Oaxaca y Michoacán se pronunciaron por la forma de estados libres y soberanos y por la formación de la Federación mexicana, lo hicieron con el consenso y previa autorización de sus respectivas comunas.⁸⁹

Sin embargo, al aprobarse, en 1824, la primera Constitución federal de México, el municipio no apareció contemplado en sus articulados. Los estados podían organizarse internamente como más conviniera a sus intereses y los municipios eran sólo partes integrantes de éstos. Así, en aras de no intervenir en la autonomía estatal y dado que la prioridad nacional, en esos momentos, era la unificación de la Nación, se dejó a los estados la organización interna de las

comunas.

Lo mismo sucedió con la siguiente Constitución federal, la de 1857, en donde sólo se establece la obligación de los mexicanos de contribuir a los gastos de la Federación y del estado y municipio en donde residan (artículo 31); inscribirse en el padrón de la municipalidad (artículo 36) y elegir popularmente a las autoridades municipales del Distrito y Territorios (artículo 72).⁹⁰

En la Constitución de 1917 se siguieron los postulados federalistas de las dos cartas anteriores y se estableció en los artículos 39, 40 y 41, en correlación con el 124 y el 115, que será analizado aparte, lo siguiente:

1. "La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno". (Artículo 39).
2. "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley fundamental". (Artículo 40).
3. "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a su regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal". (Artículo 41).⁹¹

El artículo 39 reconoce que el origen de la soberanía es el pueblo quien, a través de su organización inmediata, que debería ser el municipio, está en posibilidades de modificar, en cualquier momento, la forma de su gobierno.

En el siguiente artículo, el 40, se apunta que el pueblo ha optado por constituirse en una república federal, donde no se menciona al municipio, sino a los estados. Estos son libres y soberanos para organizarse y, por tanto, intervenir en la vida municipal como más convenga a sus intereses. Asimismo, se indica la unión de los estados con la Federación.

Por otra parte, en el artículo 41, el pueblo ejerce su soberanía a través del Congreso de la Unión y los congresos locales, en donde se depositan los poderes ejecutivo, legislativo y judicial federales y estatales. Los poderes municipales, por tanto, no se asumen en el propio ámbito territorial, sino en la capital estatal y federal.

De acuerdo con los preceptos analizados, la vida municipal está condicionada a lo que decidan los estados, a través de los congresos locales. Por tanto, es anticonstitucional pensar en un gobierno municipal propio, libre, autónomo, con respecto a las entidades federativas y al poder central.

Se impide que el municipio pueda ejercer el principio democrático del gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, en donde la comunidad "se autogobierne por derecho legítimo adquirido en la evolución histórica y sociológica de la sociedad política".⁹²

El fundamento es que el municipio no ejerce la soberanía de manera directa, sino a través de instancias federales y estatales en donde, supuestamente, están representados sus intereses.

Ahora bien, antes de analizar el artículo 115 constitucional que es el que norma, de manera fundamental, las atribuciones municipales, examinaremos el 124, que dice:

"Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados".⁹³

En relación a la división de facultades asentada en este artículo, Jorge Carpizo señala que ésta "representa la dinámica federal y nos soluciona el problema de la distribución de competencias; pues nos hace comprender que el sistema adoptado en México respecto a las competencias es el norteamericano. Es decir, la competencia de origen corresponde a las entidades federativas, y la delegada a la Federación".⁹⁴

Ahora bien, las competencias que otorga la Constitución en este apartado son sólo para la Federación y los estados, no para los municipios. Para la Federación en las cuestiones "que afectan los intereses generales del país" y para los estados en lo concerniente a las "relaciones privadas".⁹⁵

Podemos decir que el tipo de facultades que se establecen son las siguientes:

- 1) Facultades atribuidas a la Federación.
- 2) Facultades atribuidas a las entidades federativas.
- 3) Facultades prohibidas a la Federación.
- 4) Facultades prohibidas a las entidades federativas.
- 5) Facultades coincidentes.
- 6) Facultades coexistentes.
- 7) Facultades de auxilio.
- 8) Facultades que emanan de la jurisprudencia, ya sea reformando o adicionando la anterior clasificación. 96

Por lo tanto, los municipios carecen de facultades para darse un gobierno propio, con sus tres poderes, como lo deseaba Heriberto Jara en 1917, cuando apuntaba:

"Hasta ahora los municipios han sido tributarios de los estados; las contribuciones han sido impuestas por los estados; la sanción de los presupuestos ha sido hecha por los Estados, por los gobiernos de los respectivos Estados, en una palabra: al municipio se le ha dejado una libertad muy reducida, casi insignificante; 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".⁹⁷

Por ello, también, Gabino Fraga decía que, en nuestro país, "el Municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un Poder que se encuentra al lado de los Poderes expresamente establecidos por la Constitución; el Municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada".⁹⁸

No es, sin embargo, nuestro interés profundizar en los artículos que sustentan el régimen federal, descritos anteriormente, sino analizar, como dijimos antes, el artículo 115 constitucional que es el que reglamenta la vida municipal.

Este precepto será analizado, también y de manera detallada, en el tercer capítulo de esta investigación; aquí sólo esbozaremos algunos elementos significativos para ver cuál es la concepción constitucional del municipio en México.

Por lo pronto, veamos el texto vigente del artículo 115:

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

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

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

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

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

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

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

- a) Agua potable y alcantarillado.
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia.
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines.
- h) Seguridad pública y tránsito, e
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y 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 de dominio público de la Federación, de los estados o de los municipios

estarán exentos de dichas contribuciones. Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

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

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

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

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

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias." 99

El primer párrafo del precepto declara que el municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados miembros de la Unión.

Se habla de base de organización. Se reconoce una realidad: el mu-

nicipio, y, se dispone que es el fundamento de la organización política y administrativa y de la división territorial de los estados.

Con respecto a esta primera parte del artículo 115, Ugarte Cortés dice:

"Los límites territoriales del Estado mexicano pueden hallarse determinados en la Constitución, pero no son creaciones de la Constitución, sino de procesos históricos complejos, casi siempre. Por eso, el municipio mexicano no tiene por qué ser igual al municipio español, que sí puede ser base de la organización política y administrativa del Estado español. Por eso el municipio del 115 no hace referencia a lo federal, ni al Estado federal mexicano, ni al gobierno federal: por eso no puede ser el efecto de una descentralización".¹⁰⁰

Es importante hacer notar que la Constitución no menciona que el municipio sea base de la descentralización del gobierno de los estados, sino que los estados se organizan políticamente en municipios que serán circunscripciones físicas y materiales del territorio estatal.

Vistas así las cosas, "los estados muy bien pueden tomarse como divisiones administrativas y políticas del Estado nacional mexicano, pero no como descentralizaciones administrativas y políticas del gobierno federal."¹⁰¹

Ahora bien, este primer párrafo, así como la primera parte de la fracción primera que se refiere a que la administración municipal estará a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa y que no habrá autoridades intermedias entre el municipio y el gobierno

del estado, han permanecido tal y como fueron aprobados por los constituyentes de 1917. Podemos decir que en estos principios está implícita la idea de municipio autónomo y democrático.

Más adelante, sin embargo, en todas las fracciones (I a VIII), los estados, a través de las legislaturas, vigilan, controlan e intervienen en los asuntos políticos, administrativos y financieros de la comuna. Suspenden ayuntamientos, designan a los concejos municipales, expiden leyes sobre asuntos estrictamente comunales (organización, hacienda, ingresos, relaciones laborales, desarrollo urbano y servicios públicos, entre otros) y revisan las cuentas públicas.'

De esta manera, no se toma en cuenta que fueron los municipios y los estados, en ese orden, los que formaron la Federación y no al revés. Los municipios y los estados no son producto de una división administrativa del Estado mexicano, sino partes integrantes del pacto mediante el cual se consolidó la unidad nacional.

Es más, según esta base jurídica, los municipios tampoco cuentan con recurso alguno en caso de que la legislatura de los estados no cumpla algún imperativo constitucional. De suerte que el Congreso local puede violar impunemente las disposiciones constitucionales y someter a los municipios a sus intereses.

Es fundamental hacer notar que tampoco se establece la participación que los municipios deben tener en los ingresos fiscales de la Federación, motivo por el cual éstos dependen del capricho de las autoridades fiscales federales y estatales en turno.

Pero lo que es más grave aún, no se menciona la participación comunitaria en el funcionamiento de los ayuntamientos. Se habla de participación electoral, más no de democracia participativa. Y como dice González Casanova, "la base de una creciente democracia electoral y parlamentaria es una creciente democracia participativa..."¹⁰²

El municipio mexicano carece, según el máximo ordenamiento legal, de libertad; no se reconoce como una sociedad natural, con sustantividad sociológica, independiente del Estado, sino como una creación legal, tutelada en todo momento por el Congreso local y por los centros estatales y federal.

Asimismo, carece de mecanismos de colaboración democrática de la ciudadanía, al no especificarse en ningún rubro del artículo 115, la participación de la comunidad en la integración y funcionamiento de los ayuntamientos.

B. La centralización

1. Bases constitucionales para la centralización del poder en México

Formalmente, el Estado mexicano es una Federación constituida por un Distrito Federal y 31 estados libres y soberanos. Sin embargo, a pesar de la división de competencias, en donde el municipio no aparece, tal y como se analizó en el punto cuatro del inciso anterior, existe una creciente centralización política y administrativa y una concentración de actividades financieras, comerciales y productivas en unos cuantos polos de desarrollo nacional que generan graves desigualdades regionales, locales y municipales.

Asimismo, hasta ahora, los problemas nacionales se han abordado desde una óptica centralizadora, cuyo punto de partida es el presidencialismo y el corporativismo del partido en el poder que, de alguna u otra forma, han influido en la conformación de una noción macroeconómica de la realidad nacional.

Los antecedentes de esta centralización del poder, los tenemos a partir de la Constitución de 1917, surgida del movimiento revolucionario de 1910, que, en sus inicios, fue un movimiento democrático. En efecto, Madero encabezó a las masas populares contra la dictadura porfirista y su proyecto fue el de un país con Estado democrático.

Al ser derrotado Porfirio Díaz, Madero fue electo presidente y, según muchos estudiosos, fue el dirigente más democrático que ha tenido México: el "apóstol de la democracia".¹⁰³

Sin embargo, las reivindicaciones urgentes de la población, aplazadas durante treinta y seis años de dictadura, eran una fuerte presión para el joven gobernante.

El presidente confiaba en que los cambios deberían ser hechos con la razón y no a través de medidas autoritarias. Por eso, desoyó los reclamos de sus seguidores en cuanto a tomar medidas radicales de expropiación y exterminio de los antiguos explotadores.¹⁰⁴

No hay duda, sin embargo, que el país no estaba aún preparado para la democracia. Las camarillas otrora poderosas dieron un golpe de Estado y asesinaron a Madero en febrero de 1913.

A partir de ese momento, los revolucionarios se dieron cuenta de que la libertad política, tan preciada para los europeos y los norteamericanos, podía ser aplazada en aras de resolver los ingentes problemas económicos por los que atravesaba el país.¹⁰⁵

Era preciso acabar con cualquier brote de violencia contrarrevolucionaria y erigir un nuevo Estado que fuera el encargado de satisfacer las demandas urgentes de las mayorías (reforma agraria, reconocimiento de los derechos laborales de los trabajadores, nacionalización del subsuelo, fuentes de trabajo para un importante número de población económicamente activa, etc.).

Así, la naturaleza del nuevo Estado fue, desde sus inicios, autoritaria y antidemocrática, toda vez que el "carácter de un Estado que surge de una revolución y la dirección que impone a la sociedad, dependen, esencialmente, del tipo de liderazgo y conducción de las

masas en la lucha revolucionaria".¹⁰⁶

De ahí que los sucesores de Madero, hayan sido líderes fuertes y autoritarios que, apoyados por las masas, resolvían los problemas por la fuerza.

Como es sabido, los líderes caudillistas duraron poco. A fines de los años veinte, el nuevo orden político se institucionalizó; sin embargo, dejaron su sello en el sistema político mexicano, un sello -como dice Arnaldo Córdova- antidemocrático, autoritario y demagógico respaldado por el recuerdo de los trágicos sucesos de 1913.¹⁰⁷

Así, el Estado que surge de los debates del Constituyente de Querétaro es un Estado fuerte con poderes excepcionales, alejado del modelo clásico federal de división de poderes que se limitan y contrapesan.

Pero vayamos por partes. Analicemos primero los elementos constitucionales¹⁰⁸ que configuran el carácter federal del sistema político mexicano, algunos de los cuales ya fueron examinados en el punto anterior.

En la Constitución se establece que el pueblo de México ha decidido "constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental". (Artículo 40).

En el artículo 41, se establece el principio de división de poderes

en ejecutivo, legislativo y judicial y, en el 49, la paridad soberana entre éstos, previendo la no invasión de facultades entre ellos: "No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29..."

Este último artículo se refiere a los casos de "invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro".

Otros artículos, el 80 y el 89, señalan las facultades del Presidente de la República, en donde éste tiene poderes soberanos como los legislativos y judiciales.

Hasta aquí los artículos de la Constitución reflejan un sistema equilibrado y balanceado de poderes, limitados entre sí por el Congreso de la Unión y el poder judicial federal, en donde, sin embargo, sólo aparecen contemplados los poderes federales y estatales, pero no los municipales.

Sin embargo, el nuevo Estado, por las razones que se han enunciado antes, debería tener poderes de excepción para realizar las reformas constitucionales que estimara pertinentes, someter a los demás poderes a su mandato y devolver a la nación el patrimonio de sus bienes, a través de la destrucción de los poderes particulares.

Así, el artículo 27 instituye que la nación es la comunidad originaria de la cual se derivan los derechos privados en materia de to-

dos los bienes que forman parte o se derivan de la propiedad del territorio nacional y sus componentes.

En esta medida, el uso que los particulares hagan de tierras y aguas será social, es decir, para el beneficio de las mayorías.

Este artículo es una respuesta a los abusos de los regímenes anteriores que habían despojado de sus tierras a innumerables comunidades y pueblos, en beneficio de particulares, y, que entregaron considerables riquezas naturales y del subsuelo a empresas extranjeras. Se pretendía, pues, devolver esos bienes a la nación y, por ello era preciso que el Estado tuviera un papel rector del desarrollo económico y regulador de las relaciones de propiedad.

A esto, se agregan las facultades que se le otorgan a través del artículo 123 para dirimir, en última instancia, los conflictos obrero-patronales.

Es obvio que ante estas atribuciones, el Estado mexicano es omnipotente y, por tanto, incontrolable por los otros dos poderes, quedando roto así el sistema de contrapesos y balanzas, base de cualquier sistema federal.

Así pues, las facultades extraordinarias del Estado, hicieron que el presidente de la República llegara a ser un "emperador sexenal" arbitrario y poderosísimo.

Ahora bien, es preciso recalcar que la intervención estatal en las relaciones económicas de la sociedad, surgió de una revolución con

carácter social, en donde el Estado que sobre ella se alzaba, era formalmente un Estado comprometido con los intereses de las mayorías. Estas le habían cedido sus derechos. Por tanto, la propiedad privada concebida como un derecho natural sería un derecho privado derivado de un derecho más amplio, el de la nación.¹⁰⁹

Así, la rectoría y la intervención del Estado en la economía eran ordenadas por la Constitución para satisfacer las demandas del pueblo y conducir el desarrollo nacional de acuerdo a estas prioridades sociales.

Esto, sin embargo, no se ha cumplido. El Estado, lejos de ocuparse exclusivamente de una política de beneficio social, ha tenido un comportamiento ambivalente y a veces francamente opuesto a los ideales del Constituyente de 1917.

"¿Para qué se dio al Estado, en representación de la nación, la facultad de intervenir o reglamentar las relaciones de propiedad? ¿Para qué se instituyó la rectoría del Estado sobre el desarrollo de la economía nacional? ¿Para qué se formó el llamado sector público de la economía? ¿Por qué se excluyó de la explotación privada a los recursos naturales de nuestro país? ¿Por qué se dictó al Estado el mandato constitucional de realizar la reforma agraria?", pregunta Arnaldo Córdova y responde que, esto se hizo, para que se realizara una política en beneficio de las mayorías.¹¹⁰

Pero ha sucedido lo contrario, el Estado se ha vuelto cada vez más ineficaz y autoritario. En aras de resolver problemas nacionales urgentes, se ha ido alejando cada vez más de las necesidades de

las mayorías. En este sentido, "el presidencialismo en México ha hecho del intervencionismo estatal en la economía una palanca para el desarrollo de la empresa privada no siempre mexicana, y un elemento de contención de las exigencias populares".¹¹¹

Ahora bien, el partido oficial hegemónico que aglutina a la mayoría de los trabajadores organizados de la ciudad y el campo es, también, una herramienta formidable para sostener el autoritarismo sexenal.

En efecto, el partido oficial está formado por tres sectores férreos e inmovibles que vigilan y manejan a una masa enorme de trabajadores campesinos, obreros y del sector popular. Cualquier tipo de afiliación individual se canaliza a alguno de estos tres conglomerados, de acuerdo al tipo de profesión u ocupación específica. De esta manera, fuera del partido oficial, no es posible hacer una verdadera política, una política de masas.¹¹²

En vista de lo anterior, existen varios estudiosos que plantean que para que ocurra una verdadera democratización en nuestro país, es preciso transformar las dos bases de sustentación del sistema político mexicano: el presidencialismo y el corporativismo estamental del partido único.¹¹³

En relación al tema que nos ocupa, el municipio, las relaciones entre éste y el Estado se complican aún más. Además de no tener cabida en el esquema constitucional que otorga poderes sólo a la Federación y a los estados, la comuna municipal sufre el impacto de esta centralización del poder.

En el caso del presidencialismo, es decir, del predominio absoluto del Ejecutivo federal sobre las demás instancias de gobierno, es claro, que en el centro del país se deciden los nombres de los candidatos que ocuparán las gubernaturas de los estados. Estas designaciones no han podido ser, hasta hoy, vedadas por ninguna fuerza política e, invariablemente, han ganado las "elecciones" correspondientes.¹¹⁴

El procedimiento no democrático de elección de candidatos, se repite en los estados en donde los futuros presidentes municipales forman, en la mayoría de los casos, parte de la camarilla de amigos del señor gobernador o del propio Presidente de la República.¹¹⁵

Asimismo, una vez que el titular del ejecutivo local entra en funciones, tiene que asumir una actitud de lealtad al primer jefe y pagar el favor político de su designación con una sumisión absoluta a sus dictados. Cuando esta relación no se da, la Federación está en posibilidades de cortar cualquier tipo de "ayuda económica" o declarar la desaparición de los poderes locales.¹¹⁶

Así, la piramidación del poder se repite localmente. El gobernador es la figura más poderosa. Además de nombrar a los presidentes municipales que serán "electos", influye en las decisiones de las legislaturas de los estados y, por lo tanto, en la vida de todos los municipios de "su jurisdicción".¹¹⁷

De ahí que la centralización del poder en estas dos instancias de gobierno (federal y estatal), se aprecie claramente al advertir el sometimiento del gobierno de la comunidad, el municipio, a los man-

datos de las legislaturas de los estados que son instrumentos de control gubernamental.¹¹⁸

En el caso de un sólo partido hegemónico, la comuna está imposibilitada, también, para participar políticamente. Cada vez existe menor participación política en un núcleo mayor de la población y las alternativas que se han tomado en cuanto al modelo de desarrollo que el país requiere, no contemplan la opinión de las mayorías populares y quienes viven en el municipio, son esas mayorías.

Por otro lado, es evidente que si no existe participación democrática en la integración de los ayuntamientos, tampoco existirá en su funcionamiento. Por lo tanto, la comunidad será cada vez más indiferente a sentimientos vecinales de solidaridad y a participar popularmente en la resolución de sus problemas más urgentes.

Refiriéndose a la voluntad humana, Tocqueville declara:

"Esta...[la voluntad]...requiere libertad de movimientos y responsabilidad de sus actos. El hombre está hecho de tal modo que prefiere permanecer inmóvil a marchar sin independencia hacia una meta que ignora"¹¹⁹

2. El centralismo estructural

El problema social fundamental que aqueja al país es el bajo nivel de vida de la mayoría de sus habitantes. La explicación de dicho problema se liga a la centralización de las actividades económicas, políticas, administrativas y culturales, así como de los recursos humanos y materiales en unas cuantas regiones urbanizadas, lo que, a su vez, propicia el abandono y atraso del resto, generalmente las

rurales.

Según un estudio publicado en 1982 por COPLAMAR, la marginación¹²⁰ en nuestro país alcanza niveles alarmantes. De acuerdo con datos sobre 1,848 unidades analizadas por esta institución (1,805 municipios, 30 distritos en Oaxaca, la Ciudad de México y 12 delegaciones del Distrito Federal), el 53% tienen los grados de marginación más altos; en tanto que sólo el 11% representa estratos menores de marginación.¹²¹

Las regiones con más alto índice de marginación son el Pacífico Sur y el Centro. En ellos habita el 54.4% de la población nacional total que vive en zonas y núcleos de marginación más elevada. Así, 1092 municipios (59% del total) que conforman 111 zonas atrasadas, se encuentran en diez estados que son: Puebla, Veracruz, Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Estado de México, San Luis Potosí, Hidalgo y Guanajuato.¹²²

Coplamar presenta a la Ciudad de México y a Cananea, Sonora con las menores escalas de marginación (-25.9237 y -24.0112) en tanto que Ahuacatlán, Puebla tiene el índice mayor (21.1811). En este municipio las tasas de mortalidad general y preescolar son similares a las que existían hace 50 años.¹²³

Es importante mencionar que de las 1,848 unidades analizadas, los municipios menos marginados (baja y media baja) son las capitales estatales y las ciudades y zonas metropolitanas; en cambio los municipios con alto y muy alto nivel de marginación, se encuentran en las zonas rurales con escasas vías de comunicación y condiciones geográficas

ficas difíciles.¹²⁴

Esta situación de desigualdad en el desarrollo económico y social de los municipios, se ha visto agravada a causa de la creciente centralización de las participaciones federales.¹²⁵

Históricamente, la distribución del total de los ingresos fiscales del país entre los tres niveles de gobierno, ha venido denotando una tendencia creciente para los ingresos de la Federación y, por lo tanto, una disminución en los ingresos de estados y municipios, lo que coloca a estos últimos en dependencia crónica con respecto al gobierno federal y estatal.

Dice González Casanova que la "penuria municipal en términos relativos y absolutos es la característica esencial de la inmensa mayoría de los municipios y el indicador más seguro de su debilidad económica y política". Así, en los gobiernos del maximato -apunta el maestro-, los municipios recibieron el 8% de los ingresos hacendarios totales, con Cárdenas el 6%, con Avila Camacho el 4%, con Alemán, Ruiz Cortínez y López Mateos el 3%.¹²⁶

Yolanda Velázquez, por su parte, nos muestra un cuadro de la participación de los gobiernos federal, estatal y municipal en los egresos del sector público.¹²⁷ Veamos:

ANOS	(%) FEDERACION	(%) ENTIDADES	(%) MUNICIPIOS
1930	69.2	22.2	8.6
1940	73.7	21.4	4.9
1950	77.4	19.3	3.3
1960	79.6	17.6	2.8
1970	86.3	12.1	1.6
1976	90.7	8.1	1.2
1982	90.2	8.8	1.0

De esta forma, advertimos cómo han sido mermados los ingresos municipales por concepto de participaciones federales.

En 1980, el 6% de los municipios registraron ingresos anuales de 100 a 250 mil pesos y 30% no captaron ingreso alguno. Poco tiempo antes, en 1975, el gobierno federal asignó 604 millones de pesos en apoyo al desarrollo municipal, cantidad que se entregó, en su conjunto, a sólo tres estados: Veracruz, México y Quintana Roo.¹²⁸

También, durante 1980, se destinaron 55,000 millones de pesos al Distrito Federal y menos de una tercera parte (18,000 millones) a los 31 estados de la Federación.¹²⁹

Asimismo, según fuentes periodísticas, en 1981, existían municipios en Oaxaca que recibían un presupuesto anual de 600 pesos.¹³⁰

La desigualdad en la distribución de los ingresos federales ha sido una tendencia constante y ha provocado que muchos municipios no cuenten con recursos suficientes para cubrir los gastos de administración mínimos, dotación de servicios públicos y creación de infraestructura urbana. Para cumplir con estas funciones, los municipios reciben apoyo del gobierno del estado o de la Federación, situación que propicia una fuerte dependencia de la comuna hacia esas instancias de gobierno.

Pero veamos los datos que nos proporciona el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) sobre los ingresos de los municipios en 1982.¹³¹

<u>CONCEPTO</u>	<u>MILLONES DE PESOS</u>
TOTAL DE INGRESOS BRUTOS	66,254
Impuestos ^{a)}	7,492
Participaciones ^{b)}	18,612
Derechos	5,963
Productos	4,969
Aprovechamientos ^{c)}	11,263
Deuda Pública	1,987
Ingresos por cuenta de terceros ^{d)}	12,125
Disponibilidades ^{e)}	3,180
Cuentas de orden ^{f)}	663

Así, del total de ingresos brutos de los municipios, el rubro de impuestos representa el 11% del total, el de derechos el 9%, productos 8%, aprovechamientos 17%, participaciones federales 28%, deuda pública 3%, ingresos por cuenta de terceros 18%, disponibilidades 5% y cuentas de orden 1%.

Es evidente que las participaciones federales tienen un peso específico importante en relación a los ingresos propios municipales.

En relación a la contratación de créditos, los problemas de insolvencia de las administraciones municipales han provocado que un gran número de municipios no puedan enfrentar las amortizaciones de la deuda,* situación que propicia el cierre de canales crediticios a municipios de bajos recursos.

* Durante 1970 y 1977, el estado de México absorbió el 27.37% de los créditos (1,172 millones de pesos), otorgados por el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos; Nuevo León el 12.33% (528 millones); Chihuahua el 9.61% (412 millones); Veracruz el 6.33% (270 millones).

(*) Deuda municipal.

Sin embargo, Puebla sólo recibió 17 millones (1.40%); San Luis Potosí un millón 679 mil pesos (0.039%); Tlaxcala 610 mil (0.014%) y Yucatán 525 mil pesos (0.012%).¹³²

La dinámica centralizadora ha producido, pues, que un reducido número de municipios urbanos prósperos, generalmente en las capitales de los estados, cuenten con buena infraestructura, equipamiento y servicios. En ellos se ubican las actividades más rentables, principalmente las industriales. El resto de los municipios, los rurales, con una gran dispersión poblacional y con dificultad en la dotación de servicios, carece, en un 40%, de los satisfactores básicos. Estos municipios empobrecidos, en muchos casos, cuentan con ingresos que no bastan para pagar siquiera los sueldos de los empleados de los ayuntamientos.¹³³

Se han creado, así, zonas de concentración económica rentables a la inversión y zonas atrasadas e incomunicadas que no ofrecen ningún interés a los inversionistas. El ejemplo más claro de esta problemática es que, mientras en el Distrito Federal y 13 municipios se genera el 55% del valor agregado industrial total, el 45% se reparte en los 2,365 restantes.¹³⁴

Ahora bien, el maestro Gustavo Martínez Cabañas apunta que en nuestro país existe una gran concentración de la población en espacios territoriales pequeños. De un total de 1,967,183 km², 1085 municipios cuentan, de manera individual, con menos de 200 km², mientras que 435 ocupan más de 1,000 km² cada uno.

Por ejemplo, el 40% de los municipios del país concentran a poblaciones inferiores a los 5,000 habitantes, mientras que 80 albergan a

a más de 100 mil cada una.

Así, en 287 municipios asentados en el 52.6% del territorio nacional, se ubica el 17.2% de la población, en tanto que en el 1%, el Distrito Federal, se localiza el 14% de los habitantes. Los 2,091 municipios restantes albergan al 82.8% de la ciudadanía.¹³⁵

La disparidad municipal por entidad federativa es, también, notable. De los 2,378 municipios que existen en las 31 entidades federativas, 570 y 217 se ubican, por ejemplo, en Oaxaca y Puebla respectivamente, en tanto que a cada California corresponden 4 y a Quintana Roo 7.¹³⁶

En términos de desarrollo económico, de los 2,378 municipios, 182 tienen un grado elevado de desarrollo; más de la mitad cuentan con fuertes problemas de emigración y mínimos de bienestar que no pasan de la media nacional y, el resto, supera la media nacional en cuanto a esos índices y tiende a la concentración poblacional.¹³⁷

La carencia de satisfactores básicos, aunque se agudiza en el área rural, no es exclusiva de ella. En los grandes centros urbanos, con una tasa demográfica exorbitante debido a la inmigración de los campesinos, existen también amplias capas de población cuya alimentación, educación, salud y vivienda, son deplorables.

Esta migración en forma acelerada provoca el surgimiento de asentamientos irregulares, sin servicios públicos y población generalmente desempleada o subempleada. La presión que se origina por parte

de estos grupos, para la obtención de mínimos de bienestar, repercute directamente en un descenso de la calidad de vida del resto de la población, ya que los ingresos destinados a servicios deben canalizarse, en parte, a los asentamientos irregulares.

De acuerdo a la información del siguiente cuadro, la alimentación, educación, salud y vivienda, en los 1805 municipios seleccionados por COPLAMAR, registra mínimos de bienestar muy bajos.¹³⁸

NUMEROS Y PORCENTAJES DE MUNICIPIOS POR DEBAJO DEL PROMEDIO NACIONAL EN
MINIMOS DE BIENESTAR

<u>Mínimos de bienestar en</u>	<u>Número de municipios</u>	<u>(%) de municipios</u>
Alimentación	1554	84.09
Educación	1637	88.69
Salud	1689	91.40
Vivienda	1461	79.06

Así, más de las 3/4 partes de los municipios estudiados están abajo de los promedios nacionales en cuanto a satisfacción de mínimos de bienestar. Ahora bien, los resultados que maneja COPLAMAR se basan en datos de 1970. Con seguridad, los datos actualizados serían aún más alarmantes.

C I T A S

- (1) La voz comunidad (comunicar, comunicación, comunicabilidad) tiene sus orígenes en la necesidad que tenían los pobladores de determinada localidad de comunicarse entre sí y de administrar sus bienes en común. Asimismo, un buen número de comunidades se establecían en zonas amuralladas, de ahí que también se diga que el término "comunis" viene de "cum moenia" o lugar rodeado de murallas. Véase Vázquez Paredes, Héctor, El nuevo municipio mexicano, México, Secretaría de Educación Pública, Foro 2000, 1986, págs. 115-116.
- (2) Según Aristóteles, el hombre se interrelaciona con los demás hombres y lo hace así por su tendencia gregaria de convivencia en donde encuentra la perfección. Si esto no fuera así, menciona, el hombre sería "una bestia o un Dios". Véase Aristóteles, Política, México, Editorial Porrúa, Col. "Sepan Cuantos..." 70, 1979, pág. 159.
- (3) Urdanoz, Teófilo, Obras de Francisco de Vitoria, "De potestate ecclesiae", Madrid, Biblioteca de Autores Cristianos, 1960, pág. 122, cit. pos. Barragán Barragán, José, Temas de liberalismo gaditano, México, UNAM, 1978, pág. 33.
- (4) Autoridad proviene de la voz latina "auctoritas" que deriva de "augeo", "es", "ere", "auxi", "auctum", que significa aumentar, acrecer. En general, autoridad es cualquier poder de control de las opiniones y de los comportamientos singulares o colectivos. Véase Raimundo, Miguel de, Nuevo diccionario latino español etimológico, Leipzig, Imprenta de F.A. Brockhaus, 1867 y Abbagnano, Nicola, Diccionario de Filosofía, México, Fondo de Cultura Económica, 1974, pág. 126.
- (5) Poder deriva de la forma verbal "possum", "potes", "posse" y "potui", que significa poder. Capacidad o autoridad para dominar a los hombres, refrenarlos o controlarlos, obtener su obediencia, coartar su libertad y encauzar su actividad en direcciones determinadas. Véase Raimundo, Miguel de, op.cit., pág. 719 y Diccionario de Sociología, México, Fondo de Cultura Económica, 1975, pág. 224.
- (6) Soberanía es una palabra romántica más reciente que autoridad y poder. Se

refiere al poder político. Sus raíces "sobeianfa", "sobeiano", "sobeio", significan la idea de excesivo: gran poder. Véase Fernández Llera, Víctor, Gramática y vocabulario del fuero juzgo, Madrid, 1929, pág. 269.

- (7) Urdanoz, Teófilo, op.cit., cit.pos. Barragán Barragán, José, op.cit., pág. 33.
- (8) Idem., págs. 34-35.
- (9) Barragán Barragán, José, op.cit., pág. 35.
- (10) Urdanoz, Teófilo, op.cit., Introducción al "De potestate civili", pág. 128, cit.pos. Barragán Barragán, José, op.cit., pág. 35.
- (11) Diario de las Cortes Constituyentes de Cádiz, Imprenta de Genaro García, Madrid, 1874, sesión del 7 de octubre de 1811, pág. 2011, palabras del diputado eclesiástico Joaquín Lorenzo Villanueva, cit.pos. Barragán Barragán, José, op.cit., pág. 36.
- (12) Torres, Manuel, "La sumisión del soberano a la ley en Vitoria, Vázquez Menchaca y Suárez" en Anuario de la Asociación Francisco de Vitoria, 4, 129, cit.pos., Miranda, José, Las ideas y las instituciones políticas mexicanas, 1521-1820, México, Instituto de Derecho Comparado, 1952, pág. 51.
- (13) Diario de las Cortes Constituyentes de Cádiz, op.cit., cit.pos. Barragán Barragán, José, op.cit., pág. 36.
- (14) Miranda, José, op.cit., pág. 51-52.
- (15) Urdanoz, Teófilo, op.cit., pág. 120, cit.pos. Barragán Barragán, José, op.cit., pág. 33.
- (16) Barragán Barragán, José, op.cit., pág. 42.
- (17) Sobre la potestad soberana de los reyes. Colección de las obras...de Las Casas, París, 1822, 2,49, cit.pos., Miranda, José, op.cit., pág. 51.
- (18) Ugarte Cortés, Juan, La reforma municipal, México, Editorial Porrúa, 1985, pág. 135.

- (19) Vázquez Paredes, Héctor, op.cit., pág. 116.
- (20) Valencia Salcedo, María del Rosario, Las reformas al artículo 115 constitucional en la perspectiva jurídica del Centro Nacional de Estudios Municipales, Tesis para obtener el título de licenciada en Derecho, México, UNAM, Facultad de Derecho, 1986, pág. 8.
- (21) Rousseau, Juan Jacobo, El contrato social, México, Editores Mexicanos Unidos, 1985, pág. 34.
- (22) Idem, pág. 75.
- (23) Idem, págs. 46-47.
- (24) Es importante hacer notar que los filósofos griegos fueron los primeros en plantear la idea de pacto social para organizar la sociedad. Platón, basándose en los sofistas de la época, aboga por una sociedad contractualista, (República II). Aristóteles, por su parte, también menciona esta idea en su Política III. De igual forma, la tradición pactista romana empieza con Cicerón quien sienta las bases para que los pensadores posteriores retomen la idea. Tal es el caso de Marsilio de Padua, Nicolás de Cusa, Grosio, Pufendorf, Locke y los principales representantes de la Escuela Jurídica Española que señalamos antes. Véase Vázquez Paredes, Héctor, op.cit., págs. 114-115.
- (25) Tocqueville, Alexis de, La democracia en América, México, Fondo de Cultura Económica, 1957, págs. 77 y 78.
- (26) Idem., pág. 82.
- (27) Idem., pág. 81.
- (28) Ibidem.
- (29) Idem., pág. 82
- (30) Engels, Federico, "El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado" en Marx, Carlos y Engels, Federico, Obras Escogidas, Tomo VII, Buenos

Aires, Editorial Ciencias del Hombre, 1973, pág. 253.

- (31) *Idem.*, pág. 254.
- (32) Esta escuela surge en Europa, después de que el investigador escribe su libro clásico: Comunidad y asociación (1887).
- (33) Giner, Salvador y Flaquer Llufs, "Ferdinand Tönnies y la ciencia social moderna", Prólogo al texto de Tönnies, Ferdinand, Comunidad y asociación, Barcelona, Ediciones Península, 1979, págs. 13-21.
- (34) Tönnies, Ferdinand, *op.cit.*, pág. 274.
- (35) Pirenne, Henry, Las ciudades medievales, Buenos Aires, Ediciones 3, Col. Hombre y Sociedad, 1962. pág. 116.
- (36) *Idem.*, pág. 131.
- (36A) Weber, Max, Economía y sociedad, Tomo I, México, Fondo de Cultura Económica, 1974, pág. 293.
- (36B) *Idem.*, pág. 295.
- (36C) *Idem.*, pág. 364.
- (37) De Joannis, Corso di Diritto pubblico amministrativo, Firenze, 1881 y Reichlich, Joseph, Local government in England, London, 1903, Ambos citados por Ugarte Cortés, Juan, *op.cit.*, pág. 142.
- (38) Bigne de Villeneuve, Marcel de la, Traité General de l'Etat. Essai d'une theorie realiste de droit politique, Tomo I, págs. 504-505, cit.pos. Garza, Sergio Francisco de la, El municipio, historia, naturaleza y gobierno, México, Editorial JUS, 1947, pág. 81.
- (39) Jellinek, Jorge, Teoría general del Estado, Buenos Aires, 1943, pág. 523, cit.pos. Garza, Sergio Francisco de la, *op.cit.*, pág. 59.
- (40) Ahrens, Henri, Cours de droit naturel, pág. 507, cit.pos. Garza, Sergio Francisco de la, *op.cit.*, pág. 64.
- (41) González Luna, Efraín, Ruina y esperanza del municipio mexicano, págs. 3-4, cit.pos. Garza, Sergio Francisco de la, *op.cit.*, pág. 56.
- (42) Garza, Sergio Francisco de la, *op.cit.*, pág. 58.

- (43) Idem., pág. 46.
- (44) Idem., pág. 58.
- (45) Ochoa Campos, Moisés, La reforma municipal, México, Editorial Porrúa, 4a. edición, ampliada y actualizada, 1985, pág. 14.
- (46) Exposición de motivos de la Ley Municipal Española de 1924, cit.pos. Ochoa Campos, Moisés, El municipio y su evolución institucional, México, Banobras, primera reimpresión, 1987, pág. 11.
- (47) Ochoa Campos, Moisés, La reforma..., pág. 16.
- (48) Idem., pág. 15.
- (49) Vázquez Paredes, Héctor, op.cit., pág. 121. Para entender la dogmática jurídica del positivismo, el autor recomienda la lectura de: Larenz, Karl, Metodología de la ciencia del derecho, Barcelona, Anet, 1980 y Badenes Gasset, Ramón, Metodología del derecho, Barcelona, Bosch, 1955.
- (50) Albi, Fernando, Derecho municipal comparado del mundo hispánico, Madrid, Aguilar, 1955, pág. 49.
- (51) Idem.
- (52) Kelsen, Hans, Teoría general del Estado, México, Nacional, 1957, pág. 345.
- (53) Kelsen, Hans, Teoría pura del derecho, Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1977, pág. 191.
- (54) Idem, pág. 195.
- (55) Idem, pág. 196.
- (56) Caso, Antonio, Sociología, México, Editorial Polis, 1939, pág. 250.

- (57) Sainz de Bujanda, Lecciones de derecho financiero, Madrid, 1979, cit. pos. Ugarte Cortés Juan, op.cit., pág. 165.
- (58) Ugarte Cortés, Juan, op.cit., pág. 166. Serefiere a las tesis de: Febre, Luciano, La tierra y la evolución humana, Barcelona, 1925 y Mayer, E., Historie de l'Antiqueté, Vol. I, Introduction a l'etude des societes anciennes, Paris, 1912.
- (59) Idem, pág. 154.
- (60) Méndez Cervantes, Oscar, La restauración municipal en México, pág. 94, cit.pos. Garza, Sergio Francisco de la, op.cit., pág. 75.
- (61) El término autonomía tiene sus raíces en autos, mismo y en nomos, ley; es, decir, autoridad para darse sus propias leyes, "condición en la que se disfruta de la facultad de dirigirse por sí mismo". Monlau, Diccionario etimológico de la lengua castellana, Librería "El Ateneo", Buenos Aires, 1941, pág. 384, cit.pos. Ochoa Campos, Moisés, Descentralización y autonomía municipal, México, Indice, 1984, pág. 35 y Diccionario de sociología, México, Fondo de Cultura Económica, 1949, págs. 19-20).
- Es interesante hacer notar que para que un municipio sea autónomo necesita ser autárquico, esto es, autosuficiente. Al respecto, Francisco Elías de Tejada apunta: "La dinámica sociológica que sirve de sostén a la política, enseña que toda falta de correspondencia entre una autarquía y su proyección autonómica, o entre una autonomía y su soporte autárquico, es una situación forzada de desequilibrio social. Autonomía sin autarquía resulta algo condenado a desaparecer; viceversa, autarquía sin autonomía produce una tensión social incompatible con la normal existencia de un pueblo. Lejos de caer en mero nombre, la autonomía constituye la salida lógica al más grave de los problemas políticos: hacer que la estructura legal se corresponda con la realidad social y humana". De Tejada, Francisco Elías, Nueva Enciclopedia Jurídica, Tomo III, Barcelona, Seix, 1951, pág. 133, cit. pos. Ochoa Campos, Moisés, op.cit., pág. 37.
- (62) Greca, Alcides, Derecho y ciencia de la administración municipal, Santa Fé, 1943, cit.pos. Ochoa Campos, Moisés, op.cit., pág. 34.
- (63) Dana Montaña, Salvador M., Estudios de política y derecho municipal, Maracaibo, Universidad de Zulia, 1962, pág. 69.

- (64) Tocqueville, Alexis de, op.cit., pág. 78.
- (65) Ruiz Massieu, José Francisco, Estudios de derecho político de estados y municipios, México, Editorial Porrúa, 1986, pág. 7
- (66) Idem., págs. 7-8.
- (67) Rendón Huerta, Teresita, Derecho municipal, México, Editorial Porrúa, 1985, pág. 222.
- (68) Acosta Romero, Miguel, Teoría general del derecho administrativo, México, Editorial Porrúa, 1979, pág. 279, cit.pos. Rendón Huerta, Teresita, op.cit., pág. 222.
- (69) Rabasa, Emilio, La Constitución y la dictadura, cit.pos. Cosío Villegas, Daniel, La constitución de 1857 y sus críticos, México, Secretaría de Educación Pública, SepSetentas No. 98, 1973, pág. 194.
- (70) Dana Montano, Salvador M., op.cit., pág. 69.
- (71) Wilcox, D.F., The american city: a problem in democracy, Nueva York, 1904, cit.pos. Ochoa Campos, Moisés, op.cit., pág. 28.
- (72) Deming, H.E., The government of american cities, Nueva York, 1909, cit.pos. Ochoa Campos, Moisés, op.cit., pág. 28.
- (73) Ochoa Campos, Moisés, op.cit., pág. 51.
- (74) Palabras de Miguel de la Madrid Hurtado en su campaña (E.D.C., pág. 365), recopiladas en Secretaría de Gobernación, Democratización integral: reforma municipal, Documentos I, México, Secretaría de Gobernación, 1983, págs. 24-25.
- (75) Ruiz Massieu, José Francisco, op.cit., pág. 7.
- (76) Idem. Es sugestivo el punto de vista de Ochoa Campos sobre la tutela federal y estatal a los municipios. "Ocurre -dice- en los estados y municipios lo que en la vida del ser humano: mientras éste vive bajo la tutela y vigilancia de sus padres, su vida podrá ser más apacible y libre de contratiempos; pero con la emancipación viene la responsabilidad y con la responsabilidad el esfuerzo y el progreso". Y prosigue: mientras los municipios "dependen de un poder central que los priva de toda iniciativa y que los subordina a sus decisiones, llevan una vida precaria, pues todo deben conseguirlo como por gracia o favor, pero en cuanto se rigen por instituciones

propias la acción edilicia adquiere vigor y la población se transforma y progresa constantemente". Ochoa Campos, Moisés, *op.cit.*, págs. 26-27. En este mismo orden de ideas se ubica Juan Vázquez quien concibe que la libertad de los municipios con respecto al estado y a la Federación, "es una necesidad de salud, de mejora y de bienestar para las poblaciones, porque así pueden llenar pronto y en proporción a sus recursos, los deberes de cada una de las localidades; la libertad municipal viene a dejar a las poblaciones, libre de la intervención constante de la autoridad superior, reconoce la existencia natural de una gran familia, y deja libre la producción de todos estos centros. Y así como la intervención de la autoridad en los actos de cada uno de los individuos y de las familias, sólo producirá el quietismo y cegará las fuentes naturales de producción, así la presión en los municipios produce iguales resultados". Y continúa: "Por las razones expuestas, debe separarse lo más pronto que sea posible, el principio o la organización que sostiene la autoridad absorbente del Estado, y aceptarse la libertad de los municipios: esto sería también, reconocer la existencia natural y libre de las poblaciones, así como se ha reconocido la existencia natural y libre de los hombres". Vázquez, Juan M., Curso de derecho público, México, 1870, págs. 193-194, cit. pos. Rondón Huerta, Teresita, *op.cit.*, pág. 210.

Tocqueville, por su parte, también está contra la tutela federal y estatal. Dice: "quitad la fuerza y la independencia de la comuna y sólo encontraréis en ella administrados y nunca ciudadanos". Tocqueville, Alexis de, *op.cit.*, pag. 83.

(77) Ugarte Cortés, Juan, *op.cit.*, pág. 156.

(78) La descentralización política no procede, ya que en México los estados miembros formaron a la Federación y los municipios dieron su anuencia para que tal proceso se verificara. (Ver el siguiente punto de esta investigación). Por tanto, el poder no se descentraliza a los estados y a los municipios, en virtud de que éstos no tienen competencias derivadas sino originarias. De ahí que -diga Ochoa Campos- "en la integración política federal, los municipios participan en el poder originalmente por su naturaleza anterior a la del Estado o sea que su competencia no es derivada sino que es, en el sentido de que sus originarias facultades, no atribuidas expresamente a un órgano estatal, corresponden a su esfera privativa". Ochoa Campos, Moisés, *op.cit.*, pag. 52.

- (79) Ochoa Campos, Moisés, La reforma ..., pág. 526.
- (80) Idem.
- (81) Fraga, Gabino, Derecho administrativo, México, 1981, cit.pos. Ochoa Campos, Moisés, Descentralización y autonomía..., pág. 15-16.
- (82) Idem., pág. 16.
- (83) Citado por Posada, Adolfo, El régimen municipal en la ciudad moderna, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1927, cit.pos., Ochoa Campos, Moisés, op.cit., pág. 18-19.
- (84) Tocqueville, Alexis de, op.cit., pág. 92.
- (85) Idem.
- (86) Ochoa Campos, Moisés, op.cit., pág. 20.
- (87) Estrada, José Manuel, Las ideas políticas de José Manuel Estrada, Santa Fé, Imprenta Universitaria, 1944, cit.pos. Dina Montaña, Salvador M., op.cit., pág. 113.
- (88) Tena Ramírez, Felipe, Derecho constitucional mexicano, México, Editorial Porrúa, 1985, págs. 113-114.
- (89) Barragán Barragán, José, Introducción al federalismo mexicano, México, UNAM, 1978, cit.pos. Uzáte Cortés, Juan, op.cit., pág. 43.
- (90) Tena Ramírez, Felipe, Leyes fundamentales de México (1808-1982), México, Editorial Porrúa, XI edición, 1982, págs. 611, 612 y 617-618.
- (91) Idem., pág. 833.
- (92) Ochoa Campos, Moisés, op.cit., pág. 54.
- (93) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (comentada), México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1985, pág. 313.

- (94) Carpizo, Jorge, La constitución mexicana de 1917, México, UNAM, Coordinación de Humanidades, 1973, pág. 303.
- (95) Rendón Huerta, Teresita, op.cit., pág. 206.
- (96) Idem., pág. 207.
- (97) Palabras del diputado Heriberto Jara en el Congreso Constituyente. Debate del artículo 115 constitucional. 59a. sesión ordinaria, celebrada el 24 de enero de 1917. En Apéndice I: Presentación y debate del artículo 115 constitucional en el Congreso Constituyente de 1916. Rendón Huerta, Teresita, op.cit., pág. 377.
- (98) Fraga, Gabino, Derecho administrativo, México, 1944, cit.pos. Garza, Sergio Francisco de la, op.cit., pág. 199.
- (99) Mazariegos Ramos, Ileana, El poder del municipio, México, Bancobras, 1987, pags. 87-90 y 95.
- (100) Ugarte Cortés, Juan, op.cit., pág. 157.
- (101) Idem.
- (102) González Casanova, Pablo, "Democracia en tiempos de crisis", en Las elecciones en México: evolución y perspectivas, México, Siglo XXI, 1985, pág. 17.
- (103) Ver Krauze, Enrique, Francisco I. Madero, Biografía del poder, México, Fondo de Cultura Económica, 1987, pág. 68 y Córdova, Arnaldo, "Nocturno de la democracia mexicana, 1917-1984", en Aguilar Camín, Héctor, et.al., México mañana, Editorial Océano-Nexos, 1986, pág. 114.
- (104) Córdova Arnaldo, op.cit., pág. 115.
- (105) Idem.
- (106) Idem., pág. 114.

- (107) Idem., pág. 115.
- (108) Todos los artículos constitucionales fueron consultados en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (comentada), México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1985. Su explicación se basa en la interpretación de Córdova, Arnaldo, op.cit., págs. 116 y 117 y González Ruiz, José Enrique, "El federalismo mexicano desde el punto de vista fiscal", en Chapoy Bonifaz, Dolores Beatríz, et.al., El federalismo y sus aspectos educativos y financieros, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1976, págs. 45-57.
- (109) Córdova, Arnaldo, "El poder del Estado", en Economía Informa No. 109, México, UNAM, Facultad de Economía, octubre, 1983, pág. 10.
- (110) Idem., pág. 12.
- (111) Idem.
- (112) Córdova, Arnaldo, "Nocturno...", op.cit., pág. 112.
- (113) Granados Chapa, Miguel Ángel, "Elecciones de gobernadores", en González Casanova, Pablo (Coord.), Las elecciones en México, evolución y perspectivas, México, Siglo XXI Editores, 1985, pág. 283 y Madrazo, Jorge, Las legislaturas estatales en la estructura constitucional de México: avance de una investigación, México, 1984. Ver, asimismo, los artículos que aparecen en Aguilar Camín, Héctor, et.al., op.cit., principalmente el de Córdova, Arnaldo, "Nocturno...", págs. 113-132.

- (114) Granados Chapa, Miguel Angel, op.cit., pág. 283.
- (115) Alvaro Arreola Ayala dice que existen cuatro grupos de poder regional que condicionan el reparto de puestos electorales a nivel comunal. En Nuevo León, Puebla, Veracruz, México y Jalisco, los cargos de elección popular en los municipios se negocian entre las fuerzas políticas nativas -oligarquías locales- y el poder central. Aquí, dice el investigador, los grupos poderosos son "auténticos mediadores y no simples receptores de las decisiones del poder central en cuanto al reparto de los puestos políticos". Existen otros estados, como es el caso de Sonora, Sinaloa, Chihuahua y Coahuila cuya oligarquía, con "fuertes resabios caciquiles", realiza actividades primarias de la economía ligadas a las empresas transnacionales. Los conflictos municipales en estas regiones se dan "por la lentitud y paralización de la modernidad capitalista", lo que de alguna manera explica el triunfo de la derecha panista en estas zonas. Una tercera tendencia se localiza en lugares como Michoacán, Colima, Aguascalientes, San Luis Potosí, Guerrero y Campeche y Guanajuato cuya estructura caciquil y conservadurismo frenan cualquier tipo de desarrollo y provocan inestabilidad política constante. La clase poderosa de estos estados monopoliza las relaciones con el centro del país. Por último, un cuarto grupo se ubica en aquellas entidades federativas con bajos niveles de productividad y bienestar como Quintana Roo, Oaxaca, Chiapas, Yucatán, Hidalgo, Tlaxcala y Baja California Sur en donde las decisiones se imponen directamente desde la Federación. Estas zonas no pueden "competir con los proyectos federales de desarrollo y tienden por lo mismo en la práctica, a perder todo el control sobre los centros de decisión política...Es aquí donde el conflicto municipal adquiere características de mayor violencia", dice el estudioso. Ver Arreola Ayala, Alvaro, "Elecciones municipales", en González Casanova, Pablo (Coord.), op.cit., págs. 331-333.
- (116) Granados Chapa, Miguel Angel, op.cit., págs. 284-287. Sobre las restricciones financieras y la desaparición de poderes en los municipios, ver el caso del municipio de Juchitán, Oaxaca, ganado por la coalición COCEI-PCM en 1980, en López Monjardín, Adriana, La lucha por los ayuntamientos: una utopía via-

ble, México, Siglo XXI, 1986, págs. 121-135 y Arreola Ayala, Alvaro, op.cit., pág. 343.

(117) Madrazo, Jorge, op.cit., pág. 174-175.

(118) Idem., pág. 175.

(119) Tocqueville, Alexis de, La democracia en América, Tomo I, México, SARPE, 1984, pág. 102.

(120) Es importante aclarar el concepto de marginación utilizado en el estudio de COPLAMAR: "...por población marginada se entiende aquella que ha quedado al margen de los beneficios del desarrollo nacional y de los beneficios de la riqueza generada, pero no necesariamente al margen de la generación de esa riqueza ni mucho menos de las condiciones que la hacen posible". Véase: COPLAMAR, Geografía de la marginación, México, Siglo XXI, 1982, pág. 113, cit.pos. Ramírez Villalobos, Estela, "El municipio mexicano: origen y marginación actual", en Economía Informa No. 21, México, UNAM, Facultad de Economía, octubre de 1984, pág. 17.

(121) Coplamar, op.cit., pág. 226-252, cit.pos. Ramírez Villalobos, Estela, op.cit., pág. 17.

(122) Idem.

(123) Idem.

(124) Idem.

(125) Las participaciones federales son "los recursos financieros que obtienen las entidades federativas -y municipios- como resultado de compartir la recaudación de impuestos federales". Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), Finanzas públicas estatales y municipales, 1970-1982, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1984, pág.42.

(126) González Casanova, Pablo, La democracia en México, México, Editorial Era, 1975, pág. 42.

(127) Velázquez, Carranza, Yolanda, "La hacienda municipal", en Estudios Municipales No. 1, enero-febrero de 1985, México, Centro Nacional de Estudios Mu-

municipales, Secretaría de Gobernación, 1985, págs. 72-73.

(128) Arreola Ayala, Alvaro, op.cit., pág. 331.

(129) Idem.

(130) Unomásuno, 14 de septiembre de 1981, cit. pos. Arreola Ayala, Alvaro, op.cit., pág. 331.

(131) Las notas que aparecen en el cuadro de ingresos de los municipios para 1982, significan: a) Entresacamos 679 millones de pesos cuyo concepto era de impuestos adicionales para obras materiales y los consideramos como contribución especial de mejoras. b) El INEGI toma como productos los rubros de agua potable y drenaje, panteones, mercados y rastros, que nosotros consideraremos como derechos, llegando a ser de 3,185 millones de pesos los rubros mencionados. c) Sacaremos del rubro aprovechamientos 3,581 millones de pesos que corresponden a la clasificación de subsidios. d) Consideraremos este rubro como participaciones estatales. e) Son ingresos que quedan de ejercicios anteriores. f) Este rubro lo consideraremos como ingresos virtuales. Véase: INEGI, op.cit., pág. 151.

(132) Martínez Almazán, Raúl, Las relaciones fiscales y financieras intergubernamentales en México, Instituto Nacional de Desarrollo Municipal, 1980, págs. 208-209.

(133) Centro Nacional de Estudios Municipales, Documentos de trabajo, México, Secretaría de Gobernación, 1985.

(134) Idem.

(135) Martínez Cabañas, Gustavo, La administración estatal y municipal de México, INAP-CONACYT, 1985, pág. 234.

(136) Idem.

(137) Ramírez Villalobos, Estela, op.cit., pág. 16.

(138) Martínez Cabañas, Gustavo, op.cit., pág. 233. También es interesante revisar una tipología, en donde se consideran tres tipos de unidades territoria-

les municipales en función de las actividades económicas específicas. Véase: Martínez Assad, Carlos y Ziccardi, Alicia, "El municipio entre la sociedad y el Estado", en Revista Mexicana de Sociología No. 4, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, octubre-diciembre, 1986, págs. 12-14.

(139) COPLAMAR, op.cit., pág. 250, cit.pos. Ramírez Villalobos, Estela, op.cit., pág. 18.

CAPITULO II

"Desde luego, nos aparece ocupando una gran extensión, el Palacio Nacional. Símbolo notorio del Estado mexicano. Al lado del Palacio, que lo fue de los Virreyes, y lo es hoy del Gobierno de la República, se muestra la suntuosa fábrica de la Iglesia Catedral. Ambos edificios conservan, a través de los siglos, su propia finalidad intrínseca. Una comunidad es el Estado, la otra la Iglesia. Frente a Catedral está el Municipio, recordándonos la gloriosa tradición de los municipios españoles: comunidad diferente del Estado y de la Iglesia. No conserva la comuna de la Ciudad su propia entidad jurídica. La legislación, al variar, disolvió el Municipio; pero subsiste el símbolo arquitectónico: el bello palacio que se detiene a contemplar el extranjero transeúnte en la Ciudad".

Antonio Caso

II. ELEMENTOS HISTORICOS DEL MUNICIPIO EN MEXICO

A. Antecedentes

"Es el municipio una sociedad necesaria, orgánica y total establecida en determinado territorio y que tiende, con personalidad jurídica definida, a la realización de aquellos fines públicos que trascendiendo de la esfera de la familia no llegan, sin embargo, a la en que se desenvuelven otras entidades de carácter político..."¹

Los orígenes del municipio mexicano se encuentran en el municipio español que, a su vez, procede directamente del romano.

1. El municipio romano

Según varios autores, la historia del municipio empieza en Roma; la Italia medieval es en donde la comunidad citadina, que también tenía algunas manifestaciones rurales, se presenta como una agregación de ciudadanos que fue durante siglos la más numerosa y mejor dirigida del mundo.²

Roma, en "sus mejores tiempos debe haber alcanzado una población calculada en 1'200,000 habitantes, en la propia ciudad y en los campos próximos, y no menos de unas 50,000 casas".³

Con la expansión imperial, las ciudades conquistadas, otrora autónomas, obtenían, en su mayoría, la ciudadanía romana y continuaban en su propio territorio rindiendo culto a sus mismos dioses. Fustel de Coulanges considera éste un indicador muy interesante para entender la autonomía municipal, ya que "el culto de una ciudad estaba prohibido al hombre de la ciudad vecina. Se creía que los dio-

ses de una ciudad rechazaban los homenajes y las oraciones de cualquiera que no fuese su coincidadano".⁴

Existían varios tipos de ciudades o urbes: 1) Ciudades con tratados de garantías mutuas; 2) ciudades con garantía unilateral que podía ser modificada por el Senado; 3) ciudades-colonias, extensiones de Roma con ciudadanos romanos; 4) municipios de provincias que recibían una concesión de ciudadanía".⁵ Así, dice el maestro Ochoa Campos que para el año 212 "se concedió la ciudadanía a todos los habitantes de la provincia y se consolidaron las oligarquías urbanas".⁶

Los inaplazables problemas comunales de estas ciudades como son agua y drenaje pluvial, salubridad, mercados, construcción, tránsito, etc., eran solventados de manera eficaz ya que la mayoría de las ciudades cobraban directamente sus impuestos, principalmente sobre la tierra o la riqueza personal.⁷

La base de la organización social romana era el municipio, "asociación de vecindad, de comunidad social de vecinos, asentada en un territorio y reconocida por el Estado".⁸

El "municipium", cuyo significado es de origen latín, con raíces en "munia capere" (acto voluntario por el cual una comunidad de habitantes acepta las cargas de interés público), era la síntesis de la agrupación de vecinos y el ayuntamiento, el gobierno de la comunidad o autogobierno con autonomía frente al poder central.

En este sentido, los municipios latinos se gobernaban por sus propias leyes y los vecinos gozaban de los privilegios y derechos de

la ciudad de Roma.⁹

Puede afirmarse, sin temor a equivocarnos, que esta libertad local constituye el elemento de donde surge el impulso o cuando menos la estabilidad del poderío y florecimiento del Imperio Romano.

Las comunas romanas se constituían de: a) un "territorium"; b) un "populus" que se manifestaba en asamblea general; c) un cuerpo deliberante -curia- con sus magistraturas y d) una legislación propia o similar a la de la ciudad.

Asimismo, cada municipio: a) veneraba, como dijimos antes, a Dioses particulares; b) gozaba de personalidad propia; c) de acuerdo a la "Lex Julia Municipalis" y a la "Lex Rubria", tenía concejos, curias, comicios y magistrados propios y d) era concebido como solución al problema de la concentración de poder, esto es, como elemento de equilibrio político.¹⁰

La primera lección de la historia municipal nos la comenta el maestro Adolfo Posada. El dice que la fuerza del Imperio aumentó, de manera inconmensurable, gracias al respeto a las libertades locales y al apoyo del inmenso sistema de autogobierno cívico. Mientras existieron poderes municipales, esto es, asambleas de vecinos con atribuciones electorales y legislativas, la hegemonía romana floreció, pero cuando el despotismo, la centralización, acabó con la estructura autónoma de las comunas, "la decadencia de la gran estructura imperial se consuma rápida y fatalmente".¹¹

2. El municipio español

Antes de invasión visigoda a España, no se encuentran signos sobre la existencia del municipio en la Península. En efecto, durante la colonización fenicia y griega y la invasión cartaginesa (838-939), no se recurre a la organización municipal.

Los visigodos conservaron el modelo de organización y funcionamiento municipal romano, aunado a una institución genuina: el "conventus publicus vicinorum", o asamblea de hombres libres de cada población o distrito rural, para atender administrativamente, no judicialmente, asuntos de interés general.¹²

Herculano, Raynouard, Savigny y Eichhorn consideran que el municipio español de la Edad Media tiene sus orígenes en la organización comunal romana-visigótica. Herculano sostiene lo anterior en virtud de que los "alcaldes no sino los 'll viri', conservados entre los mozárabes; la división de los hombres en caballeros y peones es trasunto -dice- de la de curiales y plebeyos, y hasta el nombre de 'concilium' prueba tal procedencia, ya que se enlaza con el de 'conventus vicinorum'".¹³

a) La Reconquista

El municipio español de la baja Edad Media contaba con muchos privilegios, eran épocas de guerra, de reconquista ante la dominación morisca.

Las hostilidades datan de 718 y terminan en 1492, 774 años de con-

flicto entre los reinos cristianos y los invasores musulmanes que no tienen otro objetivo sino la reivindicación nacional.

Las poblaciones que participaron en la Reconquista tuvieron distintos orígenes. A veces los centros de población se establecían para frenar el avance de los árabes. Los pobladores contaban con franquicias, privilegios y leyes particulares. A estos centros convergieron "hombres libres, libertos, mercaderes y aun criminales que se acogían al asilo que se les ofrecía...De este modo, cada municipio tuvo su ley particular o fuero municipal, por la que se regía".¹⁴

b) El régimen jurídico

El sistema jurídico de España tenía como base un juramento que hacía el monarca a sus vasallos, mediante el cual éstos no estaban obligados a cumplir órdenes que no estuvieran dentro de sus principios. La sentencia era:

"A las ciudades, villas y lugares de nuestros Reinos les sean guardados los privilegios que han tenido de los Reyes nuestros antepasados, los cuales confirmamos, y que les sean guardadas sus libertades y franquezas y bienes, usos y costumbres, según que les fueron otorgados y por nos fueron confirmados y jurados".¹⁵

Uno de los miembros de las Cortes, por su parte, respondía:

"Nos, que cada uno de nosotros somos tanto como vos, y todos juntos más que vos, os facemos rey si guardáis nuestros fueros y privilegios: et si non, non."¹⁶

c) El cabildo abierto

En los siglos XI, XII y XIII el municipio español alcanzó su máximo desarrollo: era esencialmente democrático e influía en todos los aspectos de la vida económica y social de la región.

A través del cabildo abierto, que se reunía a son de campana, se trataban y resolvían los asuntos de la comunidad. Los vecinos nombraban de manera directa a sus representantes, quienes como mediadores del concejo, ejercían funciones políticas, administrativas, judiciales y militares. Los concejos municipales tenían milicia propia, se confederaban con otras comunidades y emprendían acciones de guerra. Cuando adquirían el señorío sobre otras poblaciones, les otorgaban fueros para poseer, como propios, toda clase de bienes.¹⁷

Sin embargo, esta práctica democrática de consulta directa a la comunidad en la integración y funcionamiento de los ayuntamientos es sustituida, como veremos adelante, por la democracia representativa. Los motivos de este hipotético avance, según Salvador Valencia, fueron "el absorbente absolutismo central y... [supuestamente]... una administración municipal más adelantada"¹⁸

d) Las Cortes

Las Cortes en España estaban formadas por la nobleza, la clerecía y el estado llano o de las ciudades. Junto al rey, tuvieron gran importancia en la vida política y económica de España.

El poder de las ciudades estaba representado por procuradores o personeros. Estos eran nombrados en los municipios, ya sea por elección, sorteo, turno o designación estatutaria.

Las ciudades otorgaban a los procuradores poderes más o menos amplios, denominados capítulos, a los que debían sujetarse al votar o conceder algún privilegio. "En el caso de no haber recibido poderes suficientes, los representantes retornaban a sus pueblos para que les ampliaran o completasen los dados o les expidiesen otros nuevos".¹⁹

Durante su esplendor, las Cortes tuvieron facultades legislativas. Esta es la opinión de Piskorski, autor de la monografía moderna más completa y documentada sobre las Cortes de Castilla.²⁰

Sin embargo, la misión de estas reuniones era, en esencia, económica. Votaban los impuestos y no podían establecerse tributos o servicios sin su autorización. A petición de las Cortes, los reyes dictaban órdenes judiciales y administrativas. Las asambleas eran convocadas por el monarca quien, durante las sesiones, se apoyaba en los procuradores del pueblo para frenar las ambiciones del clero y la nobleza.

Las Cortes "fueron adquiriendo por la voluntad de los monarcas y la fuerza social de las ciudades una participación ascendente en el poder legislativo que cobraría sentido contrario, descendente, cuando cambió la voluntad de los monarcas y disminuyó el poder del estado llano. Por derecho, la facultad legislativa correspondía

al rey, y la presión social sobre que se basó la cesión de parte de dicha facultad de las ciudades no fué suficientemente sostenida ni efectiva para determinar un cambio legal en las constituciones políticas del reino; los monarcas pudieron a tiempo dar marcha atrás y reintegrar las cosas a su estado anterior; a la coincidencia del hecho con el derecho -antes de que el hecho se transformara en derecho por su repetición desde 'tiempo inmemorial'".²¹

e) Decadencia del municipio español

En el período de Fernando III, Rey de Castilla y de León, se realizaron, con la ayuda de las comunas, importantes batallas.

En esa época, la historia de España es de guerras de dominio entre la nobleza y la monarquía y de resistencia municipal ante los embates del centralismo. Los municipios españoles se resistían a perder sus fueros y privilegios: régimen autónomo con medios políticos, económicos, jurídicos y culturales necesarios para lograr el bien común de su pequeña jurisdicción.

Los fueros municipales -dice el maestro Moisés Ochoa Campos- "miraron la organización feudal. Con el disfrute de sus fueros, los municipios pudieron quebrantar el poder nobiliario y favorecer la constitución del Estado nacional contra la multitud de estados de las casas señoriales".²²

Así, el municipio ibérico tuvo su mayor esplendor durante y poco después de la Reconquista. Después del triunfo, imposible sin el concurso de las comunas, la monarquía debilitó paulatinamente la

autonomía municipal.

Con el rey castellano Alfonso XI, las comunas empezaron a perder poder y a configurarse el tipo de municipios que hasta la fecha perduran. El monarca, aprovechando su reciente alianza con la burguesía, combatió la autonomía de los municipios y promovió la formación de concejos municipales. Las comunas se transformaron en meras corporaciones administrativas. Los concejos abiertos se sustituyeron por comisiones o concejos municipales que posteriormente se denominarían cabildos o ayuntamientos, cuyas funciones eran similares a las de las asambleas generales.²³

La asamblea general de vecinos "se conservó solamente en las agrupaciones rurales, en los lugares y aldeas, donde todavía perduran sus vestigios. En las ciudades los cargos municipales llegan a ser patrimonio de los caballeros o de algunas familias privilegiadas...".²⁴

f) La Batalla de Villalar

En 1519, la ciudad de Toledo instó a las demás localidades de la corona castellana a protestar contra las políticas impositivas y centralistas de Carlos V.

En ese entonces, dice Tena Ramírez, "la monarquía española se había aliado con su antiguo adversario, la nobleza, en el común empeño de abatir la arrogancia municipal."²⁵

En julio de 1520 se reunieron en Avila representantes de quince

ciudades y villas castellanas que instituyeron una Junta reivindicadora de los fueros municipales. El 31 de octubre de ese mismo año, las comunidades declaran la guerra contra el poder centralizador del monarca y, en abril de 1521, son derrotadas en los campos de Villalar.

"Probablemente, de haber triunfado los comuneros -dice Arnaldo Córdova-, España habría sido el primer Estado democrático de la historia moderna y, acaso, el Estado más democrático de nuestros días en el mundo entero".²⁶

Pero no fue así, la monarquía centralizó el poder cada vez más en aras de formar los estados nacionales y el municipio fue perdiendo, poco a poco, su vigor de antaño.

Sobre esta derrota del movimiento municipalista, Ochoa Campos dice: "Cuanto régimen absoluto se ha establecido en el mundo, ha empezado, generalmente, por arrasar las autonomías municipales. Los ayuntamientos españoles fueron caricaturas de gobiernos libres después del sacrificio de los comuneros de Castilla en Villalar".²⁷

g) Otros municipios

Antes de cerrar este inciso, consideramos conveniente mencionar algunos elementos del régimen municipal en Francia y Alemania, que si bien no son antecedentes directos del municipio en México, sí constituyen ejemplos interesantes de libertad y democracia comunal.

Henry Pirenne dice que la creación y fortalecimiento de los primeros municipios europeos se debe a la lucha de intereses entre la nobleza y el clero.

La nueva clase emergente -la burguesía- apoya a los monarcas en su lucha contra los fueros y privilegios del papado. La nobleza, por su parte, no se opone al fortalecimiento municipal, ya que el comercio promovido por las comunas le favorecía. Existía mayor circulación en sus tierras, las rentas de los peajes aumentaban y el numerario era solicitado de manera constante.

Los nobles no tenían "una capital" -dice el historiador. Se dedicaban a recorrer "sin descanso sus dominios, sólo habitaban en sus ciudades de cuando en cuando, careciendo por consiguiente, de razones para disputar la administración de las mismas a los burgueses".²⁸

La burguesía poco a poco adquiere fueros. En 1127, las cartas o fueros de las burguesías flamencas, por ejemplo, reconocían a las comunidades municipales como territorios jurídicos de excepción, con derechos especiales para todos los habitantes, y plena autonomía local con respecto a otros poderes.

Estas cartas, dice Pirenne, no contemplaron todo el derecho urbano, motivo por el cual no se les puede considerar similares a las constituciones modernas. Su importancia, sin embargo, radicó en la garantía que la nueva clase tenía de sus nuevas atribuciones. Las cartas, pues, fueron de suma importancia y si "los burgueses velaron por ellas a través de los siglos con extraordinaria solicitud, con-

servándolas bajo triple llave en cofre de hierro, y rodeándolas de un respeto casi supersticioso, es porque les permitían en caso de violación, justificar sus alzamientos, pero no porque encerraran el cuerpo de su derecho. Sólo eran, por así decirlo, la armazón de éste. Alrededor de sus estipulaciones existía, e iba desarrollándose sin cesar, una espesa vegetación de usos, costumbres y privilegios no escritos, pero igualmente indispensables".²⁹

Weber, por su parte, dice que las principales características de la etapa de auge autónomico en las ciudades medievales eran:

- 1) Autonomía política: milicia propia, facultad para declarar la guerra, someter a otros pueblos y efectuar alianzas.
- 2) Autonomía jurídica: derecho propio establecido por las ciudades, las gildas y los gremios.
- 3) Autarquía: autoridades judiciales y administrativas propias de la ciudad.
- 4) Poder fiscal autónomo: capacidad para imponer a los ciudadanos los tributos que el ayuntamiento estimara convenientes.
- 5) Derecho de mercado: aún a costa de las industrias rurales que serían sometidas a los intereses de los productores urbanos. Es como dice Weber una "política económica urbana" seguida por los municipios para fortalecer sus mercados y regular su economía. Así, "cada ciudad tiene sus propios intereses en pugna con los de sus concurrentes y...reina una lucha a vida o muerte".
- 6) Existían, asimismo, diferencias en el trato que se daba a las capas sociales que no pertenecían a la burguesía urbana.^{29A}

En Francia y Alemania, por otra parte, los municipios nacieron también como una necesidad de la nueva clase en ascenso de contar con un sistema de impuestos para hacer frente a las eventuales agresiones del exterior y a la creciente necesidad de servicios públicos de la población. Sin embargo, los gastos más importantes fueron para la fortificación de las ciudades, desembolsos hechos por la misma población, que no quería ser excluida del municipio si se oponía a cubrir estas cuotas.³⁰

B. México colonial

1. El surgimiento de la institución municipal

a) Fundación del primer ayuntamiento de América continental: la Villa Rica de la Vera Cruz.

La empresa de la Conquista fue un sistema mixto en donde participaban la Corona y los particulares³¹, éstos contaban con plena autonomía para realizar la colonización, siempre y cuando no se utilizaran fondos reales³², se cumplieran los preceptos de las capitulaciones -convenio bilateral con normas y obligaciones, reglas especiales y pautas de conducta para el jefe de la expedición- y se respetara el "origen y causa de la actividad o intervención privada: la soberanía del Estado sobre las tierras del nuevo mundo".³³

Así, uno de los resultados de la empresa mixta de la colonización fue que en la organización legal de la Colonia dominara el particularismo, ya que cada capitulación contenía un estatuto particular, es decir, un fuero municipal o carta puebla para cada territorio conquistado.

El primer acto en América continental encaminado a la organización de un cuerpo político, fue la fundación de la Villa Rica de la Vera Cruz el 19 de abril de 1519. En él, Hernán Cortés recibió los cargos de Justicia Mayor y de Capitán General que le permitieron emprender la conquista con plenos poderes. La carta de regimiento de la Villa Rica de la Vera Cruz tiene fecha del 10 de julio de 1519. A partir de su instalación, el municipio autoriza la conquista en iguales términos que las comunas españolas de la Reconquista. En ambos, se depositaban esperanzas políticas y militares. Así como en España el municipio fue la base de las operaciones militares contra la dominación morisca, en América lo fue para la conquista. "Aún más -dice Moisés Ochoa Campos- la conquista de México resultó autorizada por un municipio, el de la Villa Rica de la Vera Cruz".³⁴

Existen diversas opiniones en torno a las causas de la fundación del

Una corriente, encabezada por Don Toribio Esquivel Obregón, señala que el primer municipio surge como consecuencia de la tradición legislativa peninsular que regulaba los actos de los conquistadores. En este sentido, dice: "Acto trascendentalísimo en la Historia del Derecho en México, no sólo por su prioridad cronológica respecto a todo lo que se hizo después para la creación de una nación nueva, sino porque revela el espíritu jurídico que presidió en los actos de Cortés y sus compañeros en el descubrimiento de esta tierra".³⁵

Bernal Díaz del Castillo, por su parte, explica el surgimiento del primer cabildo novohispano, como un deseo de Hernán Cortés de fundar un régimen independiente en donde se manifestara toda su autoridad.

El relato que hace este testigo de la fundación es similar a la organización de la vida en Castilla. Veamos:

"Hicimos alcaldes y regidores y fueron los primeros alcaldes Alonso Hernández Puertocarrero e Francisco de Montejo; ...y los regidores dejellos he de escribir porque no hace al caso que nombre algunos y diré cómo se puso una picota en la plaza y fuera de la villa una horca, y señalamos capitán para las entradas a Pedro de Alvarado y maestro de campo a Cristóbal de Olid, alguacil mayor a Juan de Escalante y Tesorero a Gonzalo Mejía y contador a Alonso de Avila y alférez a Hularo Corral...y alguacil real a Ochoa, vizcaíno y a un Alonso Romero".³⁶

Gelpi Ferro, por su parte, dice que los municipios novohispanos son producto de la colonización y, por lo tanto, de la ideología, costumbres e instituciones de la Península. "En España, aún después del siglo décimo quinto, los Ayuntamientos, con los fondos

del municipio armaban y pagaban tropas, fortificaban villas y ciudades, y construían, armaban y tripulaban galeras. Los españoles que pasan al Nuevo Mundo, llevando consigo su amor al municipio, hicieron en los nuevos pueblos lo que en España habían hecho sus abuelos. Tanta importancia tenían los Ayuntamientos de la América Española, y tanta conservaron hasta la independencia, que Blackenridge, hijo de los Estados Unidos, consideraba que eran demasiado poderosos contra los gobiernos".³⁷

b) El calpulli azteca.

Existen historiadores y estudiosos de derecho agrario³⁸ que subrayan que el calpulli azteca es un antecedente indígena del régimen municipal.

El calpulli, dicen, era una comunidad de familias que tenían los mismos dioses, resolvían internamente sus problemas económicos cotidianos, ocupaban una porción de tierra, patrimonio del mismo calpulli y reconocían una autoridad que decidía los problemas fundamentales de orden comunal.³⁹

Si bien cada calpulli "tenía que tributar al Imperio azteca, como a su tlatoani en particular, constituía una unidad autónoma, descentrada, que podía fácilmente reproducirse a sí misma. En efecto, el Estado azteca sólo se interesaba por la apropiación del producto o trabajo indígena mediante el tributo, dejando inalterable la organización interna política, económica, militar y religiosa de las comunidades".⁴⁰

Por su parte, otra corriente considera que los calpullis eran tan sólo asociaciones humanas de carácter natural y político y que el municipio, como forma jurídica, particular y diferenciada de gobierno, no fue conocido en los pueblos prehispánicos.⁴¹

A "diferencia de la Europa feudal -dice Roger Bartra-, entre los aztecas el Estado no constituía la unión política de los grandes propietarios de tierras, sino que por el contrario sólo a través del Estado y del tlatoani podían surgir una clase de propietarios, la cual -por lo mismo- quedaba indisolublemente ligada al aparato estatal, de la misma forma que el aldeano estaba ligado a su comunidad. En este sentido, el Estado no era más que la comunidad superior, unidad aglutinante del conjunto de comunidades".⁴²

Teresita Rendón Huerta dice que en México precortesiano existió gran actividad urbana. Sin embargo, el calpulli no es equivalente al municipio, dado que la "organización política de los pueblos prehispánicos tiene más de régimen imperial centralista, que de democracia basada en el Municipio". Por lo tanto, concluye que el "Municipio tomado como una institución jurídica, tiene su origen en nuestro país a partir de la conquista y no antes".⁴³

Esta corriente señala, por lo tanto, que las organizaciones sociales y políticas aztecas no se asemejaban a las democracias y autogobiernos de las comunidades romanas y españolas y, en consecuencia, el municipio, como forma de organización política, social y económica es introducido por los españoles.

c) Fundación del Ayuntamiento de la Ciudad de México

La Nueva España incorporó, de manera definitiva, a la institución municipal cuya herencia eran las comunas españolas y las pequeñas comunidades prehispánicas denominadas calpullis.

El segundo municipio fundado en este territorio se instaló en Tepeaca, Puebla; el tercero, en León y en Coyoacán, el cuarto. Así, la organización municipal se fue extendiendo por toda la región conquistada.

Miranda dice que los actos de fundación de ciudades o posesión de nuevos territorios consistían, por lo general, en la "aprehensión simbólica ante testigos (rito de sabor feudal: coger tierra, arrancar plantas, aventar piedras, dar estocadas en los árboles) y en la constancia pública (la fe de lo ocurrido dada por el escribano de la expedición).⁴⁴

Se desconoce la fecha exacta en que se funda el primer ayuntamiento en el Valle de México, toda vez que se extraviaron los primeros libros de cabildo y es, hasta el 8 de marzo de 1524, cuando aparece el primer registro.

Recordemos que el Cuartel General del conquistador se trasladó a Coyoacán, en virtud de que Tenochtitlán quedó arrasada después de 75 días de sitio:

"Montones de cadáveres, edificios desmoronados, desolación y muerte después del memorable 13 de agosto de 1521. En consecuencia, no pudieron los conquistadores instalarse luego en la vieja Capital, resolviéndose Cortés a retirarse a la cercana Villa de Coyohuacán (Coyocacán); empero, como lo hizo al fundar Villa Rica, también lo repitió en este caso: nombró Ayuntamiento que legalizara los actos de su gobierno; quedaron designadas las primeras autoridades y después existió la Ciudad".⁴⁵

El registro inicial del Ayuntamiento de la Ciudad de México es un acta que se refiere a peticiones de solares y mercedes. La versión en castellano moderno de un fragmento de la misma, es la siguiente:

"En la gran ciudad de Temixtitán, lunes ocho de marzo de mil quinientos y veinte y cuatro años, estando ayuntados en su Ayuntamiento, en las casas del magnífico Señor Hernando Cortés, Gobernador y capitán general de esta Nueva España, donde se hace el dicho Ayuntamiento, estando presentes los señores Francisco de las Casas, Alcalde Mayor, el Bachiller Ortega, Alcalde ordinario y Bernardino de Tapia y Gonzalo de Ocampo y Rodrigo de Paz y Juan Hinojosa y Alonso Jaramillo, regidores de ella, viendo y platicando las cosas del Ayuntamiento y complideras al bien público y parecieron las personas de uso y dieron sus peticiones para pedir solares a los cuales respondieron lo siguiente ante mí, Francisco de Orduña".⁴⁶

Por las actas de cabildo de esas fechas, podemos saber que los ayuntamientos en esta ciudad estaban integrados por un alcalde mayor, dos alcaldes comunes y ocho ediles.

En virtud de que la intención de los conquistadores era fundar y consolidar ciudades, es importante hacer notar que los colonos de la capital recibieron, en 1522, algunos privilegios del rey. Los más importantes fueron: que "durante algunos años pagasen menos del quinto por el oro que cogieren; que en un período de ocho años no pagasen

almojarifazgo ni otros derechos por los objetos y mercaderías que importasen de España; que durante el tiempo que le pareciese al rey estuviesen exentos del impuesto de alcabala, y que pudiesen rescatar esclavos de los naturales".⁴⁷

Uno de los impactos de la conquista sobre los pueblos indígenas fue que se sustituyó un sistema de gobierno local en donde "el pueblo señorío o pueblo objeto, gobernado por un cacique o señor, se transformaría en el pueblo concejo o pueblo sujeto o persona, gobernado por un organismo colectivo emanado de él -el cabildo o ayuntamiento".⁴⁸

2. La consolidación de los poderes municipales

a) Organización política

En los primeros años de la Colonia, la organización política novohispana es inestable. Hasta mediados de siglo, existe una pugna política entre la Corona y los conquistadores. Estos luchan por prolongar el régimen semifeudal impuesto en la Conquista y el rey por establecer el autoritarismo monárquico. La primera etapa semifeudal será breve, la segunda larga.⁴⁹

En la etapa semifeudal, los cabildos rigen gran parte de la vida civil en el ámbito territorial abarcado por su jurisdicción. La competencia de los concejos, en esta primera etapa, fue más importante que en la absolutista. Lo anterior se demuestra por las actas de cabildo. En las de la Ciudad de México, podemos ver que este

municipio regulaba la vida económica y social de una inmensa región y daba, entre otras, disposiciones relativas a ganados, minas, esclavos y mercedes en tierras lejanas.⁵⁰

b) Las Capitulaciones y las Instrucciones de 1523.

Las primeras normas generales de organización municipal están contenidas en las Capitulaciones expedidas en la Metrópoli. En ellas se contemplaban, como se mencionó anteriormente, asuntos referentes a la fundación de ciudades y al repartimiento de tierras y solares.

Hernán Cortés funda la Villa Rica de la Vera Cruz, siguiendo las líneas generales de las Capitulaciones. Sin embargo, en 1523, el soberano le impone Instrucciones adicionales que se refieren a la fundación de ciudades, señalamiento de sus propios, repartimiento de tierras a sus vecinos y denominación de la tierra y sus provincias y lugares.⁵¹

Altamira dice que las instrucciones metropolitanas que se enviaron a Don Hernando constituyen "un caso especial en que se enlazan, de una parte, la elección libre de los vecinos para los candidatos a oficios de regimiento (regidores), y la facultad del señor del lugar (Hernán Cortés) para escoger de entre ellos, dentro de las reglas que contiene esta Instrucción".⁵²

La práctica de nombrar regidores se había introducido en la Península desde la época de los Reyes Católicos. Sin embargo, la centralización era de hecho mediante los "alcaldes mayores, ya por enton-

ces llamados corregidores y que eran enviados del rey. Pero precisamente, contra esas medidas que ahogaban la autonomía local, se luchaba en los últimos años de la etapa pre-Villalar. Los comuneros en Avila, revocaron los nombramientos hechos por Carlos V".⁵³

c) Las Ordenanzas de Cortés (1524-1525).

Las primeras disposiciones municipales expedidas en la Nueva España fueron las Ordenanzas para Vecinos y Moradores, para el Buen Tratamiento y Régimen de los Indios y para los Concejos, en donde se regulaban, entre otros, los aspectos más importantes de la conquista: milicia, doctrinamiento, instrucción y tratamiento de indios, residencia y arraigo de los españoles, ganados, cultivos y plantaciones.⁵⁴

Las Ordenanzas de 1524 disponían:

- 1) La obligación de todo vecino español de prestar el servicio militar graduando las armas que había de tener por el número de indios que tuviere de repartimiento y que cada cuatro meses había de pasar revista, o hacer alarde, como entonces se decía, ante los alcaldes y regidores de cada villa. (Ordenanzas I-V).
- 2) Que los vecinos, por cada cien indios de repartimiento que tuvieran, debían de sembrar mil sarmientos de la mejor vid que se pudiera, cada año, hasta completar cinco mil sarmientos por cada cien indios y que si tenían otras plantas de Castilla, debían de plantarlas en los pueblos de indios que se les hubiere asignado. (Ordenanzas VI-VIII).
- 3) Que los dueños de repartimientos debían cumplir con la obligación de difundir entre los indios la religión católica, ordenándoles que los manden a los monasterios a ser educados y alimentados acosta del encomendero. Si no hubiere monasterio, habían de proveer a dicho fin por

medio de sacerdote o persona instruida en la religión católica y cuando hubiere varios vecinos que tuvieren repartidos un número tan pequeño de indios que no les diere para pagar a un clérigo, deberían de reunirse varios para costearlo. (Ordenanzas IX-X).

- 4) La prohibición a los españoles de exigir a los indios tributarios el pago del tributo en oro. (Ordenanza XIV).
- 5) La obligación a los españoles, de residir en el país por ocho años, so pena de perder todo lo adquirido y ganado aquí. Daba seguridades de que el repartimiento se tendría por juro de heredad para ellos y sus sucesores y ordenaba que los que fuesen casados en España mandaran por sus mujeres y los que no lo fueren deberían casarse dentro de año y medio de publicadas las ordenanzas y en el mismo plazo todos los vecinos deberían fabricar y tener casa poblada en el lugar de su vecindad. (Ordenanzas XV-XVIII).
- 6) Sobre la justa compensación y premio de servicios a los conquistadores que hasta entonces no los hubieren recibido. (Ordenanza XIX).⁵³

Por su parte, las Ordenanzas que expidió Hernán Cortés en 1525 subrayan los siguientes puntos:

- 1) Que en cada villa debía de haber dos alcaldes con jurisdicción civil y criminal, cuatro regidores, un procurador y un escribano. Los nombramientos habían de hacerse el primero de enero de cada año.
- 2) Que habría un fiel para cuidar de los abastecimientos, marcar las pesas y medidas y mirar que se ajustaran a ellas las ventas, cuidando que se vendieran las cosas al precio que ellos fijaran y señalando los lugares donde había de tirarse la basura.
- 3) La prohibición a los rescatadores, de comprar las mercaderías que llegaren a la villa, sino después de treinta días.
- 4) El abasto de carne, que se remataba por pregón hasta adjudicarlo a quien hubiere ofrecido dar la carne más barata. Se prohibía matar a los animales en ningún otro lugar que no fuera el designado al efecto, el cual debía de estar fuera de la población y situada de modo que no perjudicara la salud de los vecinos.
- 5) La hortaliza, el pan y el pescado habían de venderse precisamente en

la plaza pública y el pan había de tener el peso y el cocimiento señalados por el concejo.

- 6) Que los domingos y fiestas de guardar, todos los vecinos habían de acudir a misa.
- 7) Que todos los vecinos tenían que residir en su villa a lo menos en las pascuas de Navidad, Resurrección y Espíritu Santo.
- 8) Que el concejo era el único que tenía facultades de dar tierras para labor, ganado o solar para casa.
- 9) Que ningún sitio de ganado podía darse a distancia menor de media legua de cualquiera sementera de españoles o de indios. Que los dueños debían de tener fierro para marcarlo, debidamente registrado ante el escribano de la villa.
- 10) Que los alcaldes y regidores no podían celebrar cabildo sin estar presente Hernán Cortés y su lugarteniente y que el alguacil mayor tenía derecho de concurrir al cabildo con voz y voto.⁵⁶

Con las Ordenanzas de Cortés se cierra la primera etapa de la evolución del municipio en la Nueva España. Esta se caracteriza por la participación decidida de los cabildos en la toma de decisiones administrativas y de gobierno y, por lo tanto, podemos llamarla de consolidación municipal.

Arnaldo Córdova declara que existen abundantes testimonios que ilustran cómo en varias ciudades coloniales novohispanas y de la América española, la población influyó, de manera cotidiana, en la dirección de los asuntos públicos. Así, cualquier asunto que tuviera que ver con proyectos comunales de trascendencia, eran tratados en reuniones de cabildo abierto.⁵⁷

Este tipo de cabildo funcionó, tal y como se mencionó antes, en la fundación de la Villa Rica de la Vera Cruz y del ayuntamiento de León y se puede considerar que en este período, de participación

comunitaria en la integración y funcionamiento de los gobiernos locales, se implanta el régimen municipal en la Nueva España.⁵⁸

3. Ordenación de la institución municipal

Después de las Instrucciones o Capitulaciones, la siguiente legislación general estuvo contemplada en las Ordenanzas expedidas por Felipe II en 1573, comprendidas en la Recopilación de Indias.⁵⁹

Esquivel Obregón distingue varias categorías de ciudades en base a las normas que se analizan:

- 1) Ciudades metropolitanas coordinadas por "un juez con título y nombre de adelantado, gobernador o alcalde mayor, corregidor o alcalde ordinario, que tenga la jurisdicción in solidum y, juntamente con el regimiento, tenga la administración de la república, tres oficiales de real hacienda, doce regidores, dos fieles ejecutores, dos jurados de cada parroquia, un procurador general, un escribano de concejo, dos escribanos públicos, uno de minas y registros, un pregonero mayor, un corredor de la lonja, dos porteros".
- 2) Ciudades diocesanas o sufragáneas compuestas por "ocho regidores y los demás dichos oficiales perpetuos".
- 3) Villas o lugares representadas por un "alcalde ordinario, cuatro regidores, un alguacil, un escribano del concejo y uno público y, un mayor-domo".⁶⁰

En las Ordenanzas sobre Descubrimiento, Población y Pacificación de las Indias se determinaba la estructura del municipio, las facultades de los adelantados o gobernadores y las normas para trazar nuevas poblaciones urbanas.

Las características de esta segunda etapa, denominada por Rendón Huerta de "organización municipal", eran:

- 1) El municipio era el punto de reunión del estado llano colonial para defenderse de los abusos del poder.
- 2) Las nuevas poblaciones eran centros de práctica democrática gubernamental.

- 3) Los municipios podían redactar ordenanzas y las ciudades legislar sobre asuntos prioritarios, previa autorización del virreinato.
- 4) El patrimonio del municipio se constituía por:
 - Bienes comunales (puentes, plazas, mercados, lugares en que se reunía el concejo, montes, arenales, riveras de los ríos, etcétera, que podían ser disfrutados por la comunidad).
 - Bienes propios (propiedades rústicas o urbanas destinadas al arrendamiento, o venta al mejor postor, cuyo producto era fuente considerable de recursos que se destinaban a incrementar el erario municipal.
 - Arbitrios (impuestos por una obra o servicio determinado, sisas, derramas y concesiones, previa autorización real).⁶¹

Es preciso hacer notar que en la Nueva España "coexistieron -convivieron complementándose- tres distintos regímenes jurídicos municipales: la organización primitiva en lo que no se opusiera a la religión, derecho natural y leyes de Indias; los ayuntamientos indios y el régimen municipal castellano con sus necesarias adaptaciones al medio".⁶²

Así, en el siglo XVI los gobernantes indígenas conservaron sus potestades en las capitales de sus poblados, pero progresivamente fueron sustituidos por ediles nativos con funciones similares al modelo comunal español. Charles Gibson dice que en un principio se respetaba al tlatoani como el dirigente de la comunidad, pero más tarde las funciones se separaron.⁶³

En 1591, la Corona española decreta una Real Cédula que dispone que los cargos municipales, salvo el de alcalde ordinario, cuyas funciones eran judiciales, fuesen vendidos en pública subasta con la posibilidad de hacerlos vitalicios y hereditarios. Con esta reforma, el principio de eligibilidad del cuerpo edilicio pierde

vigencia.

Lo anterior respondía a las necesidades de Felipe II, siempre demandante de recursos para sostener las guerras de la Contrarreforma.

De esta manera, en la Nueva España se implantó, poco a poco, el absolutismo de la metrópoli. La monarquía estableció "autoridades superiores e inferiores con estrecha dependencia del poder central -virreyes, audiencias, gobernadores, corregidores y alcaldes mayores- interviniendo mediante estas autoridades en la administración concejil, nombrando corregidores para los pueblos indígenas y designando regidores perpetuos para los cabildos españoles.⁶⁴

Las funciones que en esta etapa desempeñaban los cabildos eran: ejecución de justicia y administración municipal. Las funciones judiciales eran ejercidas por los alcaldes ordinarios y las administrativas por los regidores.

La administración municipal se refería al adorno de la ciudad, mejoramiento de sus obras públicas, reglamentación de asuntos económicos (fijación de precios a productos y salarios), recaudación de tributos locales, inspección de cárceles y hospitales, administración de terrenos públicos y vigilancia de la moral pública.⁶⁵

Villaseñor y Sánchez describe las funciones del ayuntamiento en su obra *Theatro americano*, veamos:

" Tiene el noble ayuntamiento sus casas de cabildo, y diputación a poca distancia del real palacio, intermediando sólo media cuadra de la Plaza Mayor, en donde reside y vive el corregidor, y en su sala capitular se

juntan los regidores, que son doce, con su alguacil mayor, contador, procurador mayor, y mayordomo, a las determinaciones correspondientes para el gobierno económico de sus rentas, y bien público, y para las elecciones de alcaldes y comisarios de la fiel ejecutoria, en cuyos oficios asisten los escribanos de cabildo, diputación, y fiel ejecutoria, y en esta misma casa y alhóndiga, es donde se venden todos los maíces y harinas, que de varias provincias entran para el consumo de esta capital, como también en el pósito de ella, en el que se recogen los trigos y maíces, que de cuenta de la misma ciudad y sus caudales se abastece para subvenir a las faltas, cuando escasean las entradas de los labradores, de que tiene el cuidado la junta de pósito, como la de policía lo tiene, o debe tener, en la buena estructura de la ciudad, su limpieza, y planitud de sus calles".⁶⁶

Es importante señalar, sin embargo, que los cabildos estaban sujetos a las órdenes de los corregidores o gobernadores quienes controlaban cualquier decisión que pudiera afectar sus intereses.⁶⁷

Los ayuntamientos tenían también participación en la distribución de la producción y la regulación de los precios. En efecto, a través de los pósitos y las alhóndigas los municipios suministraban granos a los indios y a los españoles con pocos recursos y evitaban el libre comercio aqiotista.

Estas instituciones contribuyeron a resolver el deficiente abastecimiento de trigo, harina, cebada y otros artículos de primera necesidad en municipios importantes. Así pues, "se contrarrestó la labor de algunos grupos de españoles en materia de especulación y acaparamiento de productos básicos. En este sentido, las funciones de los municipios fueron eficaces si bien estuvieron intervenidas constantemente por representantes de la Corona española".⁶⁸

4. La decadencia del municipio

A mediados del siglo XVIII, la influencia del centralismo administrativo francés se dejó sentir en la organización política de la Nueva España.

Las Ordenanzas de Intendentes de 1786 intentaban combatir los vicios de la administración hacendaria y la falta de organización administrativa en el funcionamiento de los cabildos.

Esta reforma, constituida por 206 artículos, regulaba los asuntos municipales generales, hacendarios, de guerra, justicia y policía y obligaba a los ayuntamientos a sujetarse a las disposiciones hacendarias emitidas por doce intendentes, distribuidos a lo largo y ancho de la Nueva España.

Antes de la reforma, la Colonia estaba dividida en cinco reinos, subdivididos en alcaldías mayores y corregimientos. Estos eran Nueva España, Nueva Galicia, Nueva Vizcaya, Nuevo León y Nuevo México. Existía, asimismo, una provincia: Yucatán.

A partir de las nuevas ordenanzas, se intentó combatir la amplitud de estas jurisdicciones y las alcaldías mayores y corregimientos fueron sustituidos por una docena de intendencias.

Los intendentes presidían las reuniones de cabildo, aprobaban cualquier tipo de ordenanza y ejercían atribuciones judiciales. Los municipios, por su parte, se convirtieron en meras juntas municipales en donde un alcalde ordinario, dos regidores y un procurador

realizaban funciones de carácter estrictamente administrativo.

Con anterioridad a esta reforma, se había establecido, en 1767, una Contaduría General presidida por un Contador General de la Comisión de Propios, Arbitrios y Bienes de Comunidades de todas las Ciudades, Villas y Lugares del Reino de la Nueva España que controlaba las finanzas en los municipios de manera permanente.

Es preciso hacer notar que, a partir de la creación de esta institución, "ya no pudieron los regidores gastar nada de los fondos de la ciudad sin el consentimiento previo del contador general".⁶⁹

Esta etapa es considerada como de "decadencia municipal".⁷⁰ En ella, desapareció todo vestigio de autonomía local, en virtud de que las "minuciosas disposiciones de la Ordenanza redujeron al último punto la independencia de la corporación".⁷¹

Así, el control que ejercían la Junta Superior de la Real Hacienda, el virrey, los intendentes y los gobernadores en la toma de decisiones locales, hizo que el municipio entrara en una crisis profunda.

La reforma real avivó el malestar de los criollos quienes estaban marginados por la clase política española que impedía su acceso a altos cargos militares, eclesiásticos y políticos.

Su único reducto eran los municipios . "En los ayuntamientos más importantes -los de la Ciudad de México, Puebla y Veracruz- los criollos concurren a la función pública con los españoles".⁷²

Ante la inconformidad y los brotes de descontento criollo, el Virrey Marqués Francisco de Croix, representante típico del despotismo ilustrado, decía: "De una vez para lo venidero, deben saber los vasallos del gran monarca que ocupa el trono de España, que nacieron para callar y obedecer y no para discurrir ni opinar en los altos asuntos del gobierno".⁷³

Estas circunstancias, aunadas a la crisis económica novohispana, hacen que a finales del siglo XVIII existan en la Colonia tres tendencias políticas: "la modernista, que recibe el influjo de la Ilustración; la misoneísta, como reacción contra la Ilustración, y la criollista, que es fruto de la madurez y personalidad política del país".⁷⁴ Esta última corriente es la que se expresa a través de los ayuntamientos.

C. La Independencia

1. Crisis municipal

A fines de la Colonia, el municipio se encontraba en una profunda crisis económica y política debido a su nula participación democrática en la integración y funcionamiento de los ayuntamientos y a que su autonomía política, administrativa y financiera estaba vedada.

Priestley en su ya clásico libro sobre las municipalidades coloniales españolas señala: mientras "que las colonias crecían en población, mientras que las ciudades se desarrollaban en tamaño y opulencia, su condición jurídica, que debería haber corrido pareja con el adelan-

to material, era consecuentemente sacrificada por una política que temía al criollo y al mestizo y que basaba el bienestar colonial y la integridad imperial en la exclusión de los colonos del participio en la cosa pública, porque, como resultado de la perfección del círculo vicioso, estaban muy seriamente incapacitados para llenar del modo debido las obligaciones de la ciudadanía. Pero es de admirar que las ciudades estorbadas en su desarrollo normal por la sujeción centralista, se convirtieran en centro de revuelta para separarse de España".⁷⁵

2. Ayuntamientos independentistas

Con la invasión francesa a España y el encarcelamiento del rey, "el Ayuntamiento de la Ciudad de México, que abrigaba inquietudes de emancipación, trató de revivir la tesis de Hernán Cortés, sosteniendo que, en ausencia del rey cautivo, le tocaba reasumir la soberanía".⁷⁶

El ayuntamiento de la capital recupera, así, su significación originaria: ser receptor de las demandas de la ciudadanía que apoyaba al monarca destituido, Fernando VII.

Francisco Primo Verdad y Ramos, síndico del cabildo, levanta su voz el 19 de julio de 1808 para exponer, por vez primera, la doctrina de la soberanía popular a través de sus instituciones inmediatas.⁷⁷

Se plantea a la Real Audiencia y al virrey José de Iturrigaray que se declaren insubsistentes las abdicaciones de Carlos IV y Fernando

VII; que se desconozca a todo funcionario que pretenda venir a gobernar a la Nueva España y que el virrey gobierne por la comisión del ayuntamiento en representación del virreinato.⁷⁸

Según Luis Villoro, se introducen nuevos elementos a la teoría política del poder real: "Fernando VII conserva el derecho a la corona ...[pero]...el rey no puede disponer de los reinos a su arbitrio, carece de la facultad de enajenarlo. La soberanía le ha sido otorgada al rey por la nación, de modo irrevocable, y existe un pacto original, basado en el consenso de los gobernados, que el rey no puede alterar".⁷⁹

El 9 de agosto de 1808 se realiza una Junta General presidida por Iturrigaray a la cual asisten los oidores de la Real Audiencia, el arzobispo, los canónigos, los inquisidores, el Consulado, el Ayuntamiento, la nobleza y los gobernadores de las parcialidades de indios.

En la junta, el vocero del ayuntamiento metropolitano manifiesta que en ausencia del gobierno legítimo que era el del Rey, el pueblo considerado como fuente y origen de la soberanía, tomaba de nuevo ésta para depositarla en un gobierno provisional.

Los representantes de las fuerzas centralistas, alto clero, terratenientes, oidores, se percatan que, de prosperar tales iniciativas, la independencia es evidente. Disuelven, por lo tanto, el ayuntamiento, asesinan a sus cabezas y deponen al vacilante virrey, mediante el golpe del Estado Yermo.

Durante esta etapa preindependiente se volvieron a celebrar reuniones de cabildo abierto.

Las regiones novohispanas que participaron activamente en esta jornada fueron:

En la zona norte: Chihuahua, Monterrey, San Luis Potosí y Zacatecas; en el Golfo de México: Campeche, Veracruz y Mérida; en la zona del Pacífico Sur: Oaxaca, y en la zona centro: Guanajuato, Guadalajara, México, Valladolid, Puebla, Querétaro y Tlaxcala.

En los documentos de la época se registran nombres y firmas del pueblo en general que, con entusiasmo inusitado, da a conocer sus puntos de vista en torno a los sucesos peninsulares. Participan en estas jornadas: "presos, ministros de real caja, de la real junta de unión de rentas reales, tesoreros, operarios, artesanos, contadores, ensayadores y diputados de minería, diputados consulares, administradores de rentas, republicanos, mineros, hacenderos de plata, comerciantes, diputados de comercio, párrocos, subdelegados, tenientes letrados, indígenas, escribanos y paisanos de todas las clases sociales; o firmas muy importantes en la época como las de Manuel Flon, conde de la Cadena; Juan Antonio de Riaño, Mariano de Otero; Agustín Pérez Quijano; José Manuel Barela; Silvestre Díaz de la Vega; Juan José de Michelena; Ignacio de Aldama, Francisco Primo de Verdad y Ramos; José María de Abarca; Pedro Moreno; José Ignacio Ramírez; Manuel Ortiz de la Torre; Joaquín Pérez de Arce; Pedro Telmo Landero; José María Giral de Crané; Francisco Uraga; Domingo de Allende; Juan Villavicencio; Fray Francisco Puelles, marqués de Somerruelos, y en general las hay de españoles europeos,

españoles americanos y españoles indios, como curiosamente les llaman en Chalco".⁸⁰

No obstante que los sucesos de 1808 se vieron frustados, es indudable que la comunidad municipal, a través de sus ayuntamientos, participó activamente en el movimiento independentista.

3. Llamado municipalista de Miguel Hidalgo

Antes de la revolución de Independencia el municipio no existía en ningún texto legislativo, motivo por el cual uno de los puntos prioritarios del movimiento de emancipación era, además del respeto a los derechos humanos y la recta administración de la justicia, que las comunidades recuperaran sus facultades de organización social, política y económica, su autogobierno.

Al respecto, el anciano Cura de Dolores diría en uno de sus llamados a la población:

"...Establezcamos un gobierno que se componga de representantes de todas las ciudades, villas y lugares de este reyno, que teniendo por objeto principal mantener nuestra santa religión, dicte leyes suaves, benéficas y acomodadas a las circunstancias de cada pueblo: ellos entonces gobernarán con la dulzura de los padres, nos tratarán como a sus hermanos, desterrarán la pobreza, moderando la devastación del reyno y la extracción de su dinero; fomentarán las artes, se avivarán la industria, haremos libre uso de las riquísimas producciones de nuestros feraces países, y a la vuelta de pocos años, disfrutarán sus habitantes de todas las delicias que el soberano autor de la naturaleza ha derramado sobre este casto continente".⁸¹

4. El poder municipal en la reunión de las Cortes Generales Extraordinarias y en la Constitución de Cádiz

Alarmadas por las fuertes tensiones novohispanas, las Cortes Generales Extraordinarias se reúnen en Cádiz e intentan controlar jurídicamente los brotes independentistas.

La Constitución de la Monarquía Española o Constitución de Cádiz se promulgó el 19 de marzo de 1812 en España y en México el 30 de septiembre de ese mismo año.

Para José Barragán el decreto de Cádiz es una obra revolucionaria que "presenta una armazón férrea y lógica en sus principios doctrinales, y supuso, para la realidad política española, la revolución más profunda de su historia contemporánea: la revolución del constitucionalismo, pero operada desde dentro y no tanto como imitación extralógica".⁸²

El 4 de mayo de 1814, Fernando VII, alarmado por las repercusiones que podría tener este ordenamiento en la Colonia, lo abroga y el régimen colonial se establece nuevamente. Cinco años más tarde, entra en vigencia, otra vez, aunque por breve lapso.

Es posible decir que, nunca como en esas fechas se le habían reconocido atribuciones tan precisas al municipio. Moisés Ochoa Campos dice que "a pesar de su efímera vigencia en las dos ocasiones que se aplicó, fue en sus consecuencias originales un poderoso impulso renovador".⁸³

En la Constitución de Cádiz, título VI (del gobierno interior de las provincias y de los pueblos), Capítulo I, De los ayuntamientos, se dedican 14 fracciones a la organización y atribuciones del municipio, a saber:

Artículo 309. Para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos, compuestos del alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico, y presididos por el jefe político, donde lo hubiere, y en su defecto por el alcalde o el primer nombrado entre éstos, si hubiere dos.

Artículo 310. Se pondrá ayuntamiento en los pueblos que no le tengan y en que convenga le haya, no pudiendo dejar de haberle en los que por sí o con su comarca lleguen a mil almas, y también se les señalará término correspondiente.

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, cesando los regidores y demás que sirvan oficios perpetuos en los ayuntamientos, cualquiera que sea su título y denominación.

Artículo 313. Todos los años en el mes de diciembre se reunirán los ciudadanos de cada pueblo para elegir, a pluralidad de votos con proporción a su vecindario, determinado número de electores, que residan en el mismo pueblo y estén en el ejercicio de los derechos de ciudadano.

Artículo 314. Los electores nombrarán en el mismo mes a pluralidad absoluta de votos el alcalde o alcaldes, regidores, y procurador o procuradores síndicos, para que entren a ejercer sus cargos el primero de enero del siguiente año.

Artículo 315. Los alcaldes se mudarán todos los años, los regidores por mitad cada año, y lo mismo los procuradores síndicos donde haya dos: si hubiere sólo uno, se mudará todos los años.

Artículo 316. El que hubiere ejercido cualquiera de estos cargos, no podrá volver a ser elegido para ninguno de ellos sin que pasen por lo menos dos años, donde el vecindario lo permita.

Artículo 317. Para ser alcalde, regidor o procurador síndico, además de ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos se requiera ser mayor de veinticinco años, con cinco a lo menos de vecindad y residencia en el pueblo. Las leyes determinarán las demás calidades que han de tener estos empleados.

Artículo 318. No podrá ser alcalde, regidor ni procurador síndico ningún empleado público de nombramiento del Rey, que esté en ejercicio, no entendiéndose comprendidos en esta regla los que sirvan en las milicias nacionales.

Artículo 319. Todos los empleos municipales referidos serán carga concejil, de que nadie podrá excusarse sin causa legal.

Artículo 320. Habrá un secretario en todo ayuntamiento, elegido por éste a pluralidad absoluta de votos y dotado de los fondos del común.

Artículo 321. Estará a cargo de los ayuntamientos:

Primero: La policía de salubridad y comodidad.

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

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

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

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

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

Séptimo: Cuidar de la construcción y reparación de los caminos, calzadas, puentes y cárceles, de los montes y plantíos del común, y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato.

Octavo: Formar las ordenanzas municipales del pueblo, y presentarlas a las Cortes para su aprobación por medio de la diputación provincial, que las acompañará con su informe.

Noveno: Promover la agricultura, la industria y el comercio según la localidad y circunstancias de los pueblos, y cuando les sea útil y beneficioso.

Artículo 322. Si se ofrecieren obras u otros objetos de utilidad común, y por no ser suficientes los caudales de propios fuere necesario recurrir a arbitrios, no podrán imponerse éstos, sino obteniendo por medio de la diputación provincial la aprobación de las Cortes. En el caso de ser urgente

la obra u objeto a que se destinen, podrán los ayuntamientos usar interinamente de ellos con el consentimiento de la misma diputación, mientras recae la resolución de las Cortes. Estos arbitrios se administrarán en todo como caudales de propios.

Artículo 323. Los ayuntamientos desempeñarán todos estos encargos bajo la inspección de la diputación provincial, a quien rendirán cuenta justificada cada año de los caudales públicos que hayan recaudado e invertido.⁸⁴

Como se puede ver en los artículos 312, 316 y 318, el sistema de elección popular directa en los municipios, la no reelección de los funcionarios municipales y su renovación cada año se establece en la Nueva España.

En el artículo 321, cuando se habla de bienes propios y bienes comunales, se entiende que son tangibles y que satisfacen las demandas de las comunidades. Al respecto, Juan Ugarte Cortés dice recientemente: "Estupenda relación de facultades a favor de los ayuntamientos. Ya las quisieran nuestros municipios de ahora, aun después de la reforma al 115 constitucional. ¿Por qué? Porque guardándose la dependencia de las Cortes (para aprobar arbitrios y las ordenanzas, por ejemplo) o la dependencia del Rey a través de la Diputación Provincial (el Jefe Superior Político, que presidía los Cabildos municipales), cuando se hablaba de bienes propios y de bienes del común. éstos existían, éstos eran bastantes: después se desarmotizaron, se los enajenaron y ahora carecen de ellos, por tal motivo, están a expensas de los subsidios federales y estatales..."⁸⁵

Otro punto importante de la carta gaditana es que los ayuntamientos cobraban los impuestos de manera directa y rendían cuentas de lo recaudado e invertido anualmente a la diputación provincial. (Ar-

título 321, fracción IV).

Sin embargo, Ochoa Campos considera que de acuerdo a los artículos 322 y 309 se establecen precedentes para que el municipio pierda autonomía en términos hacendarios y los ayuntamientos queden sometidos a las decisiones de los jefes políticos, a pesar de que se reinstauró el sistema de elección popular directa en los municipios, la no reelección de los funcionarios municipales y su renovación cada año.⁸⁶

En relación a la instauración de los jefes políticos, uno de los diputados novohispanos a las Cortes, Miguel Ramos Arizpe, se opuso a su establecimiento al reivindicar la autonomía de los ayuntamientos y de las diputaciones provinciales.

Ruiz Massieu asevera que el "ilustre federalista mexicano vislumbraba que el influjo malévolo de los jefes políticos sería importante en el constitucionalismo local del siglo XIX mexicano".⁸⁷

5. Regímenes federales y municipio

El Decreto para la Libertad de la América Mexicana del 22 de octubre de 1814, conocido también como Constitución de Apatzingán, sintetiza los principios fundamentales de la ideología insurgente y, si bien sigue lineamientos de la Constitución española de 1812, su propósito fundamental es instaurar las bases de la independencia nacional.⁸⁸

Este ordenamiento nunca tuvo vigencia, sin embargo, introdujo los principios del liberalismo político al constitucionalismo mexicano.⁸⁹

Las atribuciones municipales señaladas por la Constitución de Cádiz no sufrieron modificación alguna, ya que en el capítulo XVII del nuevo ordenamiento se establecía: "Mientras que la Soberanía de la Nación forma un cuerpo de leyes que ha de substituir a las antiguas, permanecerán éstas en todo su vigor a excepción de las que por el presente y otros Decretos anteriores se hayan derogado y las que en adelante se derogaren".⁹⁰

Dentro de la corriente liberal del siglo pasado se encuentran el Plan de Iguala, el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana y las constituciones federales de 1824 y 1857.

José Barragán dice que el Estado nacional fue creado por los municipios quienes entre 1823 y 1827 dieron, a través de sus ayuntamientos, su voto favorable para que los estados firmaran el Pacto de Unión Federal. Así, cuando Nueva Galicia, Yucatán, Oaxaca y Michoacán se pronunciaron por la forma de estados libres y soberanos y por la formación de la Federación mexicana, lo hicieron con el consenso y previa autorización de sus respectivas municipalidades.⁹¹

Sin embargo, la Constitución de 1824, en aras de no invadir la soberanía de los estados, se refiere al ámbito municipal en los siguientes términos:

Título VI. De los Estados de la Federación.

Sección I. De las obligaciones de los Estados.

Artículo 161: Cada uno de los estados tiene obligación:

1. De organizar su gobierno y administración interior, sin oponerse a esta constitución ni al acta constitutiva. ⁹²

Gustavo Martínez Cabañas dice que después de aprobada la Constitución

de 1824, "los ayuntamientos del estado de México continuaron observando las leyes, decretos y órdenes prescritos para su gobierno político, económico y administrativo, entre los cuales estaban tanto las ordenanzas del rey Felipe V, de noviembre de 1728, como las de 1813; los acuerdos del 2 de enero y 29 de agosto de 1829, como el del 29 de diciembre de 1821 y la orden del 30 de marzo de 1822."⁹³

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, tampoco aborda la competencia municipal, quizás porque en esos momentos la prioridad seguía siendo la unificación de la nación y la cultura política heredada de los últimos tiempos coloniales era centralista. Contra esta concepción, el diputado, José María Velasco, señaló en una de las sesiones del Congreso Constituyente, lo siguiente:

"La base más sólida de la democracia, el más robusto fundamento de la libertad de los pueblos, la expresión más clara de la soberanía, se encuentra en la municipalidad.

"Pero es necesario no confundir a los ayuntamientos o corporaciones municipales con la municipalidad. Esta confusión haría a los hombres más esclavos aún que la falta de libertad municipal. Una corporación encargada de los intereses municipales sin limitaciones, ejerciendo la soberanía verdadera, sería muy en breve la encarnación del despotismo más repugnante. No; la libertad municipal debe ser la amplitud de la acción municipal, y la seguridad de que esta acción no sea detenida ni menos contrariada por lo que se llama autoridad política. Es inconcebible cómo la inteligencia de muchos y la voluntad de todos se ha de someter lícitamente a la inteligencia y a la voluntad de un sólo hombre que ejerce la voluntad política. Y por desgracia esto es lo que sucede en México, conservándose las teorías del sistema monárquico y de la administración colonial.

"La libertad municipal se ha de entender puesta en ejercicio por todos los habitantes de la municipalidad: no delegando a los funcionarios municipales la soberanía que por su esencia es indelegable, sino encargándoles el ejercicio de determinadas funciones, y sin perjuicio de la acción individual, en todo lo que es posible que sea directa, que es en su mayor parte por lo menos de cuanto se entiende por intereses municipales".⁹⁴

La propuesta, sin embargo, fue rechazada y la Constitución de 1857 no legisló en términos de libertad y democracia municipal. El quehacer municipal quedó, pues, mencionado en los siguientes términos:

Título II.

Sección I: De la soberanía nacional y de la forma de gobierno.

Artículo 40: Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Artículo 41: El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión en los casos de su competencia, y por los de los Estados para lo que toca a su régimen interior, en los términos respectivamente establecidos por esta Constitución federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir a las estipulaciones del pacto federal.⁹⁵

Sin embargo, en esta Constitución existen algunas menciones aisladas a la problemática municipal.

Tal es el caso de los artículos 31, 36 y 72 que establecen la obligación del mexicano de contribuir a los gastos del municipio; de inscribirse en el padrón de su municipalidad y de elegir popularmente a las autoridades municipales del Distrito y Territorios.

Empero, los municipios son prácticamente borrados de la vida política, económica y social del país y, en su lugar, quedan las entidades federativas.

La escasa importancia que conceden al municipalismo los regímenes

federales del siglo pasado es explicada por García Oviedo en los siguientes términos:

"La revolución, aunque por distinta vía que la monarquía absoluta, condujo al propio abatimiento de la vida municipal. El principio individualista que la informaba determinó el menosprecio de la idea corporativa; por tanto, de la organización municipal. Imbuida de un espíritu legalista, significó, desde un primer instante, su hostilidad a las instituciones históricas. La legislación municipal del siglo XIX es su obra predilecta, obra que imprime al Municipio el sello individualista, legalista y centralizador que caracteriza a aquel gran movimiento político".⁹⁶

Por su parte, Felipe Tena Ramírez expresa lo siguiente en relación a las mismas cartas decimonónicas:

"Instituciones democráticas, parecería que los municipios debieran haber merecido atención de los regímenes federales y que la libertad municipal figuraría en los programas del partido liberal. Pero no fue así; las constituciones federalistas olvidaron la existencia de los municipios y fueron las Constituciones centralistas y los gobiernos conservadores los que se preocuparon por organizarlos y darles vida".⁹⁷

6. Gobiernos conservadores e institución municipal

Dentro de la corriente centralista del siglo XIX, las Siete Leyes Constitucionales de 1836 y las Bases Orgánicas de 1843 hacen referencia específica a la forma de organización municipal.

Las Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana, decretadas en 1836, regulan las atribuciones del municipio en la sexta ley titulada:

División de la República y gobierno interior de sus pueblos.

- Artículo 22. Habrá ayuntamientos en las capitales de departamento, en los lugares en que los había el año de 1808, en los puertos cuya población llegue a cuatro mil almas, y en los pueblos que tengan ocho mil. En los que no haya esa población, habrá jueces de paz, encargados también de la policía, en el número que designen las juntas departamentales, de acuerdo con los gobernadores respectivos.
- 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 24. Para ser individuo del ayuntamiento se necesita:
- I. Ser ciudadano mexicano en el ejercicio de sus derechos.
 - II. Vecino del mismo pueblo.
 - III. Mayor de veinticinco años.
 - IV. Tener un capital, físico o moral, que le produzca por lo menos quinientos pesos anuales.
- Artículo 25. Estará a cargo de los ayuntamientos: la policía de salubridad y comodidad, cuidar de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia, que no sean de fundación particular, de las escuelas de primera enseñanza que se paguen de los fondos del común, de la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos, y de la recaudación e inversión de los propios y arbitrios, promover el adelantamiento de la agricultura, industria y comercio, y auxiliar a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y el orden público en su vecindario, todo con absoluta sujeción a las leyes y reglamentos.
- Artículo 26. Estará a cargo de los alcaldes: ejercer en sus pueblos el oficio de conciliadores, determinar en los juicios verbales, dictar, en los asuntos contenciosos, las providencias urgentísimas que no den lugar a ocurrir al juez de primera instancia, instruir en el mismo caso las primeras diligencias en las causas criminales, practicar las que les encarguen los tribunales o jueces respectivos, y velar sobre la tranquilidad y el orden público, con sujeción en esta parte a los subprefectos, y por su medio a las autoridades superiores respectivas. ⁹⁸

Las Bases Orgánicas de la República Mexicana acordadas en 1843 se refieren al municipio en los siguientes términos:

Gobierno de los departamentos

Artículo 134. Son facultades de las Asambleas departamentales:

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

Fracción XIII: Aprobar los planes de arbitrios municipales, y los presupuestos anuales de los gastos de las municipalidades.⁹⁹

Durante los breves períodos centralistas, a pesar de que el régimen municipal mereció atención de los constituyentes se "puso en evidencia la inutilidad hasta de las elecciones mismas, en razón de que las autoridades departamentales se reservaban el derecho de anular la elección popular por la deposición de los Ayuntamientos. Lo que importaba era el funcionamiento uniforme de la Administración congruente a las políticas delineadas por el Gobierno Central.¹⁰⁰

7. Legislación antimunicipal de 1856

En 1856, se expide la Ley de Desamortización de Fincas Rústicas y Urbanas y un año más tarde se prohíbe constitucionalmente que las corporaciones civiles adquieran o administren tierras.

La legislación liberal se oponía a la organización comunitaria indígena. Francisco Pimentel, en nombre de la igualdad de todos los in-

dividuos, escribiría: "El sistema comunal ha hecho perder al indio todo sentimiento de individualismo, de empresa individual".¹⁰¹

Con las nuevas medidas, el municipio, como corporación civil, perdió atribuciones importantes. Los bienes propios rústicos y urbanos de los ayuntamientos que permitían, a través de la caja de comunidad y los pósitos, sufragar los gastos nominales y extraordinarios de la comuna, fueron vendidos en pública subasta.

Gerrit Huizer dice: "En México las nuevas leyes de 1856 sobre tenencia de la tierra, prohibían a las corporaciones civiles y eclesiásticas poseer o administrar bienes territoriales; esta prohibición puso en peligro a todo el sistema tradicional de propiedad o uso colectivo de la tierra, puesto que las comunidades y ejidos eran considerados como corporaciones".¹⁰²

Así, los bienes propios de los ayuntamientos se desvincularon de los municipios y la escasa independencia económica que éstos habían tenido hasta entonces, fue absorbida por los gobernadores de los estados.

"En la medida en que el nuevo Estado nació débil, pobre e incapaz de reintegrar la estructura del antiguo régimen -apunta Krauze-, los poderes locales y regionales se fortalecieron hasta convertirse en feudos que actuaban con impunidad frente a los pueblos".¹⁰³

3. Prefectos políticos y centralización del poder en el Porfiriato.

En el gobierno de Porfirio Díaz, la centralización ahogó la vida

municipal. A través de los jefes políticos, impopulares personajes que desde años atrás controlaban la vida local, el gobierno ejercía, de manera directa y expedita, su poder unipersonal en los asuntos económicos, sociales y políticos del municipio.

Las jefaturas políticas y el régimen latifundista del porfiriato eran inconciliables con la organización comunitaria local. El latifundista negociaba con el jefe político y desoía las demandas de la población. "El ayuntamiento era un cero a la izquierda; la jefatura política, un siervo del Gobernador y el Gobernador un lacayo de Porfirio Díaz".¹⁰⁴

Las tres décadas de dictadura hacían imposible el avance democrático hacia nuevas formas de organización social. El pueblo demandaba la restitución de sus tierras, elegir a sus propias autoridades y que los prefectos dejaran de intervenir en la vida municipal.

En 1903, entra en vigor una nueva ley de organización municipal a través de la cual los prefectos eran los presidentes natos de los ayuntamientos. En dos de sus artículos se establecía:

Artículo 60: Los prefectos políticos serán la primera autoridad política local, en la jurisdicción de sus respectivas municipalidades.

Artículo 61: Los prefectos serán los jefes de todos los servicios en las municipalidades y estarán subordinados al gobernador del estado.¹⁰⁵

Para acentuar, aún más, la centralización gubernamental, el gobierno del general Díaz agrupó a los ayuntamientos en divisiones administrativas superiores que recibieron los nombres de partido, distrito, prefectura o cantón.

En esta primera década del siglo XX fueron también suprimidas las funciones administrativas de las corporaciones municipales del Distrito Federal, compuesto por trece municipalidades. En su lugar, Porfirio Díaz dispuso que funcionara una junta consultiva que no sería de elección popular y que los impuestos municipales fueran cobrados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La revolución no tardaría en estallar. La mayoría de los investigadores municipalistas están de acuerdo en que el "odio" que despertaron los prefectos políticos entre la población "fue uno de los motivos inmediatos de la revolución, la cual consagró entre sus principales postulados la implantación del municipio libre. Los mismos partidarios del antiguo régimen convinieron al cabo en que 'la supresión de las jefaturas políticas en la República es uno de los progresos que, en justicia, debemos acreditar a la revolución; sin discutir la utilidad administrativa de esas magistraturas, tenemos que convenir en que ellas fueron el más eficaz instrumento del despotismo gubernamental..'"¹⁰⁶

D. La Revolución

1. El municipio en los planes, programas y pactos revolucionarios.

"Para 1910, en la mayoría de los estados de México casi el 95% de las familias rurales carecían de tierras, mientras que el 1% de la población era propietaria del 70% de la tierra cultivable".¹⁰⁷

Así, la demanda generalizada de los campesinos era recuperar las tierras que desde hacía más de medio siglo les habían sido arrebatadas. Esto, sin embargo, no podía resolverse por las autoridades más cercanas a los labriegos: el ayuntamiento, en virtud de que los jefes políticos habían convertido al gobierno de la comunidad en una simple

y llana instancia administrativa.

Surgen, así, pronunciamientos campesinos a favor de un régimen local autónomo. Un régimen libre de imposiciones externas en donde se acata la voluntad general. La idea de municipio como síntesis de comunidad más ayuntamiento es rescatada, de manera por demás clara, en esta época. Sobre este punto, dice Moisés Ochoa Campos:

"La historia de las luchas por las libertades comunales es la historia de la lucha por la libertad. Las más grandes revoluciones que han acaecido en el mundo han tenido siempre una iniciación municipal".¹⁰⁸

Entre 1900 y 1910 se establecen nueve programas, planes y pactos revolucionarios que conciben, en su mayoría, al municipio como la síntesis de comunidad y ayuntamiento. Es, empero, el programa zapatista -Plan de Ayala y las modificaciones de 1916- quien reivindica, de manera cabal, los poderes originarios del municipio y decreta que sea autónomo y esté dirigido por la comunidad.

a) Programa del Partido Liberal Mexicano

La primera oposición generalizada al régimen de Díaz es la del Partido Liberal Mexicano que, en 1900, celebra, en la ciudad de San Luis Potosí, un congreso en donde se adoptan resoluciones en materia de libertad municipal, de prensa y de lucha contra el clero.¹⁰⁹

En 1906, los principales dirigentes de esta organización, Ricardo Flores Magón, Juan Sarabia, Antonio Villarreal, Enrique Flores Magón, Librado Rivera, Manuel Sarabia y Rosalfo Bustamante, lanzan en esa misma ciudad el Programa y Manifiesto del Partido Liberal Mexicano, en donde se establece el siguiente pensamiento municipalista:

Artículo 45: Supresión de los jefes políticos.

Artículo 46: Reorganización de los municipios que han sido suprimidos y robustecimiento del poder municipal.¹¹⁰

b) Programa del Partido Democrático

En marzo de 1908, el periodista norteamericano James Creelman entrevista a Porfirio Díaz. El tema es la legitimidad democrática. El General comenta: "He esperado pacientemente el día en que el pueblo de la República Mexicana estuviera preparado para escoger y cambiar sus gobernantes en cada elección sin peligro de revoluciones armadas y sin daño para el crédito y el progreso nacionales. ¡Creo que ese día ha llegado ya!"¹¹¹

A partir de estas declaraciones, se produce una inquietud cívica entre los círculos políticos capitalinos. A fines de ese año, se crea el Partido Democrático. Sus integrantes son, en su mayor parte, seguidores de Díaz pero opositores al grupo de los científicos. Sus tácticas de lucha eran "evolucionistas", es decir, ajenas a cualquier "violencia revolucionaria que entonces se consideraba antipatriótica y criminal".¹¹²

En el primer párrafo del programa de este partido se mencionaba, bajo el título de Vigorización y Ensanche del Poder Municipal, lo siguiente:

"El 'Partido' reconoce que la base más firme de la Democracia, es la organización y desarrollo del régimen municipal, y pide, en consecuencia, que las Jefaturas y prefecturas políticas sean suprimidas en toda la República, por ser incompatibles con dicho régimen".¹¹³

En el Manifiesto de dicho partido se reconocía que para que:

"...el pueblo pueda comenzar a vivir en la libertad, y las exigencias primordiales de una democracia naciente puedan ser satisfechas en la medida de los progresos materiales y morales, es preciso que se organice debidamente

el Poder Municipal, origen de las libertades públicas, escuela práctica del civismo que, como una celdilla, resume en su vida la vida entera del organismo social. Nuestros municipios tienen ahora un campo de acción limitadísimo y su obra es casi estéril, pues están ahogados por la autoridad de los jefes políticos, a quienes se han dado funciones incompatibles con el libre vuelo de la libertad municipal".¹¹⁴

c) Plan de Valladolid

En junio de 1910, un grupo de vecinos cansados de la prepotencia de los prefectos políticos, se posesionaron de la población de Valladolid en Yucatán.

El jefe político de esa zona, Luis Felipe Regil, "desplegaba un lujo de crueldad en toda la comarca. Cansados de soportarlo, se sublevaron más de mil quinientos labriegos, y aunque solamente armados de malos fusiles, cerca de doscientos atacaron la madrugada del 4 de junio de 1910 la población, matando al dicho Regil, a Facundo Gil, sargento de la fuerza local y a Liborio Albornoz, policia."¹¹⁵

Los vecinos del municipio firmaron el Plan de Valladolid en donde expresaban:

"Este pueblo que a diario siente en las espaldas el flagelo del caciquismo, no puede soportar por más tiempo las arbitrariedades del terrible Dictador que ha visto impávido su agonía y miseria y se ha burlado de sus sagrados derechos por mantenerse en el poder; y considerando este pueblo que la desesperante situación actual sólo es creada por los que tienen la dirección de la cosa pública, es natural colegir que los hombres dignos se retiren de semejante gobierno, antes de ser verdaderos autómatas de seres tan mezquinos".¹¹

d) El Plan de San Luis Potosí

Francisco I. Madero, liberal ortodoxo convencido de que todos los hombres tenían capacidad innata para la vida democrática, había iniciado un movimiento que era apoyado por muchos grupos campesinos hambrientos de tierra y de libertad, contrarios a la reelección de Porfirio Díaz.

El Plan de San Luis Potosí, suscrito en esa ciudad el 5 de octubre de 1910, era la declaración básica de la oposición a Porfirio Díaz.

En sus considerandos este plan maderista establecía que:

"Tanto el poder Legislativo como el Judicial están completamente supeditados al Ejecutivo; la división de poderes, la soberanía de los Estados, la libertad de los Ayuntamientos, y los derechos del ciudadano, sólo existen escritos en nuestra Carta Magna...las Cámaras de la Unión no tienen otra voluntad que la del Dictador. Los gobernadores de los Estados son designados por él, y ellos, a su vez, designan e imponen de igual manera las autoridades municipales".¹¹⁷

Más adelante, se señalaba la necesidad de acabar con treinta y seis años de dictadura para "reconquistar la soberanía del pueblo y sus derechos en terreno netamente democrático".¹¹⁸

En materia de despojo de los bienes comunales, que era una de las causas del debilitamiento del municipio, el Plan de San Luis Potosí establecía, en su tercer punto, que la Secretaría de Fomento y los Tribunales de la República habían abusado de la ley de terrenos baldíos por lo que era preciso "restituir a sus antiguos poseedores, los terrenos de que se les despojó de un modo tan arbitrario, se declaran sujetos a revisión tales disposiciones y fallos y se les exigirá a los que adquirieron de un modo tan inmoral, o a sus herederos,

que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también una indemnización por los prejuicios sufridos".¹¹⁹

e) Plan Político Social

El movimiento zapatista surgió de un comité pueblerino que defendía sus derechos comunales y llegó a ser una organización en gran escala con fuerza suficiente para tener una influencia considerable en la Revolución mexicana.

El 18 de marzo de 1911 se firmó, con las representaciones de Guerrero, Michoacán, Tlaxcala, Campeche, Puebla y Distrito Federal, este plan zapatista que decía:

Título I: Se desconoce al Presidente y Vicepresidente de la República, a los senadores y diputados, así como a todos los demás empleados que son electos por el voto popular, en virtud de las omisiones, fraudes y presiones que tuvieron lugar en las elecciones pasadas.

Título VI: Se reorganizarán las municipalidades suprimidas.

Título IX: Todas las propiedades que han sido usurpadas para darlas a los favorecidos por la actual administración, serán devueltas a sus antiguos y legítimos dueños.¹²⁰

f) Plan de Ayala y las reformas de 1916

El Plan de Ayala o Plan Libertador de los Hijos del Estado de Morelos, afiliados al Ejército Insurgente que defendía el cumplimiento del Plan de San Luis Potosí, fue redactado y firmado por Emiliano Zapata y Otilo Montaña el 28 de noviembre de 1911.

En él se desconoce a Francisco I. Madero como presidente de la Repúbli-

ca y se nombra a Pascual Orozco y, en caso de no aceptar, a Emiliano Zapata como Jefe de la Revolución Libertadora.

Entre sus principales postulados está el derecho a la tierra, planteado en el siguiente punto:

Inciso 7: En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos no son dueños del terreno que pisan, sufriendo los horrores de la miseria sin poder dedicarse a la industria o a la agricultura por estar monopolizados en unas cuantas manos las tierras, montes y aguas, por esta causa se expropiarán previa indemnización de la tercera parte de esos monopolios a los poderosos propietarios de ellos, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos o campos de sembradura o de labor, y se mejore en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos.¹²¹

Se trataba, de esta manera, de restituir los terrenos y aguas que habían sido usurpados a los municipios por los hacendados, científicos o caciques, en base a la desamortización y nacionalización de los bienes de las comunidades y del clero.

El 18 de abril de 1916, en Jojutla, Morelos, se expidió el Programa de Reformas Político-Sociales de la Revolución, aprobado por la Soberana Constitución Revolucionaria en donde se estipulaba:

Artículo 32: Realizar la independencia de los municipios, procurando a éstos una amplia libertad de acción que les permita atender eficazmente a los intereses comunales y los preserve de los ataques y sujeciones de los gobiernos federal y locales.¹²²

Los zapatistas reivindicaban el municipio como el gérmen de una sociedad democrática, en donde el gobierno de la comunidad se estableciera sobre bases populares que decidieran asuntos de integración y funcionamiento de los ayuntamientos en sesiones "enteramente públicas". Se pretendía que esta forma de organización fuera la base de un sistema político nuevo a nivel comunal que resolviera, sin la intervención estatal y federal, las cuestiones políticas, administrativas y financieras del municipio.

A continuación, y por considerarlo de suma importancia, se reproduce íntegro el decreto que Emiliano Zapata expide en Tlaltizapán, Morelos, el 15 de septiembre de 1916, cuyo propósito es establecer formalmente la autonomía y democracia en los municipios.

EJERCITO LIBERTADOR DE LA REPUBLICA MEXICANA. CUARTEL GENERAL.

EL GENERAL EMILIANO ZAPATA, Jefe Supremo de la Revolución de la República, a sus habitantes hago saber:

CONSIDERANDO: que la libertad municipal es la primera y más importante de las instituciones democráticas, toda vez que nada hay más natural y respetable que el derecho que tienen los vecinos de un centro cualquiera de población, para arreglar por sí mismo los asuntos de la vida común y para resolver lo que mejor converga a los intereses y necesidades de la localidad.

CONSIDERANDO: que los pasados dictadores ahogaron la independencia de los municipios, sometiénolos a la férrea dictadura de los gobernadores y jefes políticos, que sólo atendían a enriquecerse a costa de los pueblos y a engrosar los caudales del estado; con detrimento de los erarios comunales, sin dejar a los municipios ni las libertades de acción ni los recursos pecuniarios que les permitieran llevar una vida propia y atender eficazmente a las necesidades y el progreso del vecindario.

CONSIDERANDO: que entre las principales promesas de la revolución, figuran las de la supresión de las jefaturas políticas y el consiguiente reconocimiento de los fueros y libertades comunales.

CONSIDERANDO: que la libertad municipal resulta irrisoria, si no se concede a los vecinos la debida participación en la solución y arrendo de los principales asuntos de la localidad; pues de no ser así y de no estar vigilados y controlados los ayuntamientos se logrará únicamente el establecimiento de un nuevo despotismo, el de los municipios y regidores, identificados o manejados por los caciques de cada pueblo, que vendrían a reemplazar a los antiguos jefes políticos; y porque conviene, para evitar abusos y negocios escandalosos o tráficos inmorales, someter a la aprobación de todos los vecinos los negocios más importantes de la existencia comunal, tales como enajenación o adquisición de fincas, aprobación de sueldos y gastos, celebración de contratos sobre alumbrados, pavimentación, captación o conducción de aguas y demás servicios públicos.

CONSIDERANDO: que el derecho concedido a los vecinos de una población de destituir a un ayuntamiento a los regidores que faltan a sus deberes, así como la facultad otorgada a un grupo competente de ciudadanos para exigir a aquellas autoridades que rindan cuentas ante la junta general de los habitantes del municipio, son garantías que conviene establecer para precaverse contra el mal manejo de los funcionarios municipales.

Por todas estas consideraciones, he creído necesario expedir el decreto que sigue:

ARTICULO 1.- Se declaran emancipados de toda tutela gubernativa, los diversos municipios de la República, tanto en lo relativo a su administración interior como en lo que concierne al ramo económico o hacendario.

ARTICULO 2.- En consecuencia, cada municipio gozará de absoluta libertad, para proveer a las necesidades locales y para expedir los reglamentos y bandos o disposiciones que juzgue necesarios para su régimen interior.

ARTICULO 3.- La legislación municipal a que se refiere el artículo precedente, será revisada por el Consejo de Gobierno del Estado, respectivo, durante el período provisional, o por la Legislatura respectiva, una vez establecida al orden constitucional, por el solo efecto de que sean retirados aquellos preceptos que se opongan a lo dispuesto por las leyes

federales o por las autoridades del Estado.

ARTICULO 4.- El Consejo de Gobierno o la Legislatura en su caso, podrán hacer observaciones a las autoridades municipales, acerca de aquellos puntos de los bandos o reglamentos que en su concepto sean contrarios al bien público o al interés de la localidad. La corporación municipal respectiva estudiará estas observaciones y resolverá con entera libertad, lo que crea conveniente.

ARTICULO 5.- El Municipio estará representado y regido por un ayuntamiento o corporación municipal electa popularmente, en el concepto de que la elección será directa y en ella tomarán parte todos los ciudadanos que tengan el carácter de domiciliados.

ARTICULO 6.- Los funcionarios municipales durarán un año en el ejercicio de su cargo y no podrán ser reelectos, sino transcurridos dos años después de aquel en que desempeñaron sus funciones.

ARTICULO 7.- Las sesiones de los ayuntamientos, serán enteramente públicas.

Quartel General en Tlaltizapán, Mor ., a 15 de Septiembre de 1916.

El General en Jefe
EMILIANO ZAPATA ¹²³

Existen, también, otros documentos de ese mismo año y de 1917 que evidencian la honda preocupación del General Zapata por hacer del municipio la base sociopolítica de la sociedad, base o instancia capaz de limitar el poder central y someterlo al control de la sociedad. Tal es el caso de la Ley de ingresos del estado y municipales para el estado de Morelos, la Ley orgánica de ayuntamientos para el estado de Morelos y las Instrucciones generales que deberán observarse en las próximas elecciones de autoridades municipales en la zona revolucionaria.¹²⁴

federales o por las autoridades del Estado.

ARTICULO 4.- El Consejo de Gobierno o la Legislatura en su caso, podrán hacer observaciones a las autoridades municipales, acerca de aquellos puntos de los bandos o reglamentos que en su concepto sean contrarios al bien público o al interés de la localidad. La corporación municipal respectiva estudiará estas observaciones y resolverá con entera libertad, lo que crea conveniente.

ARTICULO 5.- El Municipio estará representado y regido por un ayuntamiento o corporación municipal electa popularmente, en el concepto de que la elección será directa y en ella tomarán parte todos los ciudadanos que tengan el carácter de domiciliados.

ARTICULO 6.- Los funcionarios municipales durarán un año en el ejercicio de su cargo y no podrán ser reelectos, sino transcurridos dos años después de aquel en que desempeñaron sus funciones.

ARTICULO 7.- Las sesiones de los ayuntamientos, serán enteramente públicas.

Quartel General en Tlaltizapán, Mor ., a 15 de Septiembre de 1916.

El General en Jefe
EMILIANO ZAPATA ¹²³

Existen, también, otros documentos de ese mismo año y de 1917 que evidencian la honda preocupación del General Zapata por hacer del municipio la base sociopolítica de la sociedad, base o instancia capaz de limitar el poder central y someterlo al control de la sociedad. Tal es el caso de la Ley de ingresos del estado y municipales para el estado de Morelos, la Ley orgánica de ayuntamientos para el estado de Morelos y las Instrucciones generales que deberán observarse en las próximas elecciones de autoridades municipales en la zona revolucionaria.¹²⁴

g) Plan de Santa Rosa

El objetivo del Plan de Santa Rosa, suscrito el 2 de febrero de 1912, era "realizar, por medio de las armas, el triunfo definitivo del Plan de San Luis Potosí, traicionado por el 'maderismo científico'".¹²⁵ En él se abordaba la problemática electoral del municipio en los siguientes términos:

Artículo 4: La ley electoral penará con prisión y multa a los Ayuntamientos que no repartan con la debida oportunidad las boletas para las elecciones o que de algún modo defrauden el sufragio; y con prisión a los ciudadanos que, con artimañas, burlen el voto.¹²⁶

h) El Pacto de Empacadora

El Pacto de Empacadora, conocido también como Plan Orozquista, señala:

Inciso 28: La revolución hará efectiva la independencia y autonomía de los Ayuntamientos para legislar y administrar sus arbitrios y fondos.

Inciso 29: Se suprimirán en toda la República los cargos de Jefes políticos, cuyas funciones serán desempeñadas por los Presidentes Municipales.¹²⁷

Este plan fue firmado en Chihuahua el 25 de marzo de 1912.

i) Plan de Milpa Alta

El 9 de agosto de 1919 se decreta el plan zapatista de Milpa Alta que se manifiesta por una política de colonización sujeta al interés de los campesinos. Los términos son los siguientes:

Título 9: La colonización extranjera se hará de preferencia y a base de establecer una colonia, pero formada por colonos de la raza

más adelantada en la agricultura, por cada diez pueblos indígenas, y que la colonia aludida quede comprendida dentro de la comarca abarcada por los pueblos mencionados, a efecto de que los labradores indígenas mejoren por este medio el sistema de cultivo de sus tierras.¹²⁸

2. Concepción carrancista de municipio

Como se pudo apreciar en los planteamientos de los nueve programas, planes y pactos revolucionarios descritos anteriormente, las reivindicaciones de un número importante de revolucionarios en 1910 eran: libertad y democracia en los municipios, así como restitución de tierras de labor a sus propietarios originales, lo que implicaba la eliminación de los prefectos o jefes políticos a fin de "alcanzar un régimen basado en la soberanía popular".¹²⁹

A pesar de la situación de inestabilidad política, una vez que Carranza asume el poder, considera que el municipio debe recuperar las facultades originarias que había ido perdiendo a través de la historia moderna, hasta llegar a un extremo tal de centralización que era imposible cualquier tipo de organización social y económica en las comunidades.

Para ello, presenta reformas y proyectos constitucionales a favor de un municipio autónomo con plenos poderes. Es por esto que Moisés Ochoa Campos le llama el "Apóstol del Municipio Libre".¹³⁰

Una vez vencido el régimen de Victoriano Huerta, Venustiano Carranza, en su mensaje a la Nación del 3 de octubre de 1914, dice:

"...todos los Jefes del Ejército convinieron conmigo en que el Gobierno Provisional debía implantar las reformas sociales y políticas que en esta

convención se consideraran de urgente necesidad pública, antes del restablecimiento del orden constitucional. Las reformas sociales y políticas de que hablé a los principales Jefes del Ejército, como indispensables para satisfacer las aspiraciones del pueblo en sus necesidades de libertad económica, de igualdad política y de paz orgánica son, brevemente enumeradas, las que enseña expreso: 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".

Y más adelante señalaba:

"Que los municipios, por causa de utilidad pública, expropian, en todas las negociaciones establecidas en lugares que tengan más de quinientos habitantes, la cantidad necesaria de terreno para pagar la edificación de escuelas, mercados y casa de justicia..."¹³¹

En diciembre de 1914, Venustiano Carranza expide en Veracruz el Decreto de Adiciones al Plan de Guadalupe que, en su artículo segundo, decía:

"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...[entre ellas]...el establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional".¹³²

Algunos días después, legisladores de su gobierno expiden el Decreto 8 que se adicionaría al Plan de Guadalupe y que se refiere a la libertad municipal.

El Decreto 8 carrancista tranquilizaba al pueblo ávido de que los jefes políticos no regresaran a sus localidades y "sustituía transitoriamente la falta de una legislación municipal, pero fundamentalmente, enunció por primera vez un principio revolucionario, el Municipio Libre, que se debate todavía en nuestro tiempo".¹³³

El Decreto 8 es el antecedente inmediato al artículo 115 que sería aprobado por los constituyentes de Querétaro en 1918 y refleja, sin lugar a dudas, una concepción de municipio muy diferente a la legislación que posteriormente se aprobaría, toda vez que la intervención de los estados y de la Federación en las municipalidades sería sólo en materia de mando de la fuerza pública en los lugares en donde transitaran. Veamos el decreto en cuestión:

Artículo Único: Se reforma el 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 su división territorial y de su organización política, el municipio libre, administrado por Ayuntamientos de elección popular directa, y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el gobierno del Estado.

El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados, tendrán el mando de la fuerza pública de los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente.¹³⁴

C I T A S

- (1) Enciclopedia Universal Ilustrada, Europeo-Americana, "Municipio", Barcelona, Espasa Editores, 1924, pág. 331.
- (2) Garza, Sergio Francisco de la, El municipio, historia, naturaleza y gobierno, México, Editorial JUS, 1947, pág. 11
- (3) Idem.
- (4) Coulanges, Fustel de, La ciudad antigua, Libro III, Cap. XIV: Del espíritu municipal, México, Editorial Porrúa, 1934, pág. 154.
- (5) Ochoa Campos, Moisés, El municipio y su evolución institucional, México, BANOBRAS, primera reimposición, 1987, págs. 59-60.
- (6) Idem., pág. 60.
- (7) Idem.
- (8) Ochoa Campos, Moisés, "Evolución del municipio mexicano", en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal No. 16/17, México, INAP, marzo de 1985, pág. 23.
- (9) Enciclopedia Universal Ilustrada, op.cit., pág. 325.
- (10) Rendón Huerta, Teresita, Derecho municipal, México, Editorial Porrúa, 1985, pág. 56.
- (11) Posada, Adolfo, El régimen municipal de la ciudad moderna, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1927, pág. 40.
- (12) Enciclopedia Universal Ilustrada, op.cit., pág. 339.
- (13) Idem.
- (14) Loc.cit.

- (15) Esquivel Obregón Toribio, Apuntes para la historia del derecho en México, Tomo I, México, Editorial Polis, 1937, pág. 139.
- (16) Escribano y Martín, Joaquín, Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia, Madrid, Imprenta Julio Le Clere y Cía., 1881.
- (17) Enciclopedia Universal Ilustrada, op.cit., pág. 340.
- (18) Valencia Carmona, Salvador, "La institución municipal: algunos enfoques teóricos, comparativos e históricos", en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Año II, No. 6, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, septiembre-diciembre, 1969, pág. 617.
- (19) Miranda, José, Las ideas y las instituciones políticas mexicanas, 1521-1820, México, Instituto de Derecho Comparado, 1952, pág. 21.
- (20) Idem., pág. 22.
- (21) Idem., págs. 22-23.
- (22) Ochoa Campos, Moisés, La reforma municipal, México, Editorial Porrúa, cuarta edición, ampliada y actualizada, 1985, pág. 86.
- (23) Idem., págs. 89-90.
- (24) Enciclopedia Universal Ilustrada, op.cit., pág. 340.
- (25) Tena Ramírez, Felipe, Derecho constitucional mexicano, México, Editorial Porrúa, vigésima primera edición, revisada y aumentada, 1985, pág. 146.

- (26) Córdova, Arnaldo, "Democracia y participación ciudadana en la vida municipal", en Economía Informa No. 121, México, UNAM, Facultad de Economía, octubre, 1984, pág. 5.
- (27) Ochoa Campos, Moisés, Descentralización y autonomía municipal, México, Índice, 1984, pág. 24.
- (28) Pirenne, Henry, Las ciudades medievales, Buenos Aires, Ediciones 3, Col. Hombre y Sociedad, 1962, pág. 116.
- (29) Idem, , pág. 121,
- (29A) Weber, Max, Economía y sociedad, tomo II, México, Fondo de Cultura económica, 1974, págs. 1014-1024.
- (30) Pirenne, Henry, op.cit., pág. 127.
- (31) El sistema mixto se dispuso, toda vez que la Corona de Castilla se encontraba en crisis económica debido a las constantes guerras con otras monarquías europeas y con países africanos.
- (32) Felipe II, en las Ordenanzas de descubrimiento, población y pacificación de las Indias (1573), decreta: "mandamos que ningún descubrimiento, nueva navegación y población se haga a costa de nuestra hacienda.
- (33) Miranda, José, op.cit., pág. 31.
- (34) Ochoa Campos, Moisés, La Reforma..., pág. 97.
- (35) Esquivel Obregón, Toribio, Apuntes para la historia del derecho en México, tomo II, México, Editorial Polis, 1937, pág. 19.

- (36) Díaz del Castillo, Bernal, Historia verdadera de la conquista de la Nueva España, cit.pos., Garza, Sergio Francisco de la, op.cit., pág. 27.
- (37) Gelpi Ferro, Gil, Estudios sobre la América: conquista, colonización, gobiernos coloniales y gobiernos independientes, Parte tercera: los gobiernos coloniales, La Habana, Librería e Imprenta "El Iris", Obispo No. 22, 1864.
- (38) Tal es el caso de Moisés Ochoa Campos, Ignacio Romerovargas, George A. Vaillant, Manuel Moreno, Gonzalo Aguirre Beltrán y Mario Moya Palencia, entre otros. Véase: Moya Palencia, Mario, "El régimen municipal", en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal No. 3, México, INAP, julio-septiembre de 1981.
- (39) Moya Palencia, Mario, Temas constitucionales, México, UNAM, Coordinación de Humanidades, 1978, pág. 38.
- (40) Centro Nacional de Estudios Municipales, Historia del municipio en México, Textos municipales No. 1, México, Secretaría de Gobernación 1985, pág. 2.
- (41) Rendón Huerta, Teresita, op.cit., pág. 87.
- (42) Bartra, Roger, El modo de producción asiático, México, Ediciones ERA, 1980, págs. 230-231.
- (43) Rendón Huerta, Teresita, op.cit., pág. 90.
- (44) Miranda, José, op.cit., pág. 35.
- (45) Galindo y Villa, Jesús, Historia sumaria de la Ciudad de México, México, Editorial Cultura, 1925, pág. 92.
- (46) Ochoa Campos, Moisés, op.cit., pág. 99.
- (47) Miranda, José, op.cit., pág. 43.
- (48) Nava Oteo, Guadalupe, Cabildos y ayuntamientos de la Nueva España en 1808, México, SEP, Sepsetentas No. 78, 1973, pág. 11.
- (49) Miranda, José, op.cit., pág. 44.

- (50) Actas de Cabildo de México 1, *passim*, Idem., págs. 45-46.
- (51) CodoinAm., 8, 484, Idem., pág. 43.
- (52) Altamira y Crevea, Rafael, et.al., Contribuciones a la historia municipal de América, México, Instituto Panamericano de Geografía e Historia, Comisión de Historia, 1951, pág. 17.
- (53) Ochoa Campos, Moisés, op.cit., pág. 137.
- (54) CodoinAm., t.26, págs. 135, 163 y 173 respectivamente, Miranda, José, op.cit., pág. 43.
- (55) Ochoa Campos, Moisés, op.cit., pág. 109-110.
- (56) Idem., pág. 110.
- (57) Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Iniciativa de ley de la Diputación del PSUM, presentada por el C. Arnaldo Córdova, para reformar los artículos 115 y 124 constitucionales, México, LII Legislatura, Año II, Tomo II, Núm. 39, 20 de diciembre de 1983, pág. 13.
- (58) Rendón Huerta, Teresita, op.cit., pág. 96.
- (59) CodoinAm., 8, 484, comprendidas en la Recopilación de Indias (tits. 1 a 8, lib. II), Miranda, José, op.cit., pág. 42.
- (60) Esquivel Obregón, Toribio, op.cit., págs. 220-221.
- (61) Rendón Huerta, Teresita, op.cit., págs. 96-97.
- (62) Acosta y Esquivel O., Julio d^h, El fuero del municipio, México, Editorial JUS, 1948, pág. 92.
- (63) Gibson, Charles, Los aztecas bajo el dominio español: 1519-1810, México, Siglo XXI, 1975, págs. 168-195.
- (64) Miranda, José, op.cit., pág. 47.
- (65) Nava Oteo, Guadalupe, op.cit., pág. 27.
- (66) Idem., pág. 28.
- (67) Idem.

- (68) Centro Nacional de Estudios Municipales, op.cit., pág. 15.
- (69) Priestley, Herbert Ingram, Municipalidades coloniales españolas, México, Editorial Porrúa, 1921, cit.pos. Ochoa Campos, Moisés, op.cit., pág. 197.
- (70) Rendón Huerta, Teresita, op.cit., pág. 98.
- (71) Priestley, Herbert Ingram, op.cit., cit.pos. Ochoa Campos, Moisés, op.cit., pág. 197.
- (72) Ruiz Massieu, José Francisco, op.cit., pág. 24.
- (73) Ochoa Campos, Moisés, op.cit., pág. 199.
- (74) Miranda, José, op.cit., pág. 154.
- (75) Priestley, Herbert Ingram, Municipalidades coloniales españolas, México, Editorial, Porrúa, 1921, págs. 25-26, cit.pos. Nava Oteo, Guadalupe, op.cit., pág. 43.
- (76) Tena Ramírez, Felipe, op.cit., pág. 148.
- (77) Ochoa Campos, Moisés, op.cit., pág. 212.
- (78) Rendón Huerta, Teresita, op.cit., pág. 103.
- (79) Villoro, Luis, El proceso ideológico de la Revolución de Independencia, México, UNAM, 1967, pág. 26, cit.pos. Ruiz Massieu, José Francisco, op.cit., pág. 24.
- (80) Nava Oteo, Guadalupe, op.cit., págs. 47-48.
- (81) Rendón Huerta, Teresita, op.cit., págs. 103-104.
- (82) Barragán Barragán, José, Temas de liberalismo gaditano, México, UNAM, 1978, pág. 3.
- (83) Ochoa Campos, Moisés, op.cit., pág. 226.

- (84) Tena Ramírez, Felipe, Leyes fundamentales de México (1808-1982), México, Editorial Porrúa, XI edición, 1982, págs. 95-97.
- (85) Ugarte Cortés, Juan, La reforma municipal, México, Editorial Porrúa, 1985, pág. 57.
- (86) Ochoa Campos, Moisés, op.cit., pág. 226.
- (87) Ruiz Massieu, José Francisco, op.cit., pág. 27.
- (88) Burgoa Orihuela, Ignacio, Derecho constitucional mexicano, México, Editorial Porrúa, 1973, pág. 83.
- (89) De la Madrid Hurtado, Miguel, "División de poderes y forma de gobierno en la Constitución de Apatzingán" en El decreto constitucional de Apatzingán, UNAM, 1964, pág. 504-527, cit.pos. Ruiz Massieu, José Francisco, op.cit., pág. 29.
- (90) México a través de los siglos, tomo III, cit.pos. Ochoa Campos, Moisés, op.cit., pág. 229.
- (91) Barragán Barragán, José, Introducción al federalismo mexicano, México, UNAM, 1978, cit.pos. Ugarte Cortés, Juan, op.cit., pág. 43.
- (92) Tena Ramírez, Felipe, op.cit., pág. 191.
- (93) Martínez Cabañas, Gustavo, La administración estatal y municipal de México, México, INAP-CONACYT, 1985, pág. 128.
- (94) Castillo Velasco, José María, Apuntamientos para el estudio del derecho constitucional mexicano, México, Imprenta de Castillo Velasco e Hijos, 1879, págs. 274-276, cit.pos. Rendón Huerta, Teresita, op.cit., pág. 208-209.
- (95) Tena Ramírez, Felipe, op.cit., pág. 613.
- (96) García Oviedo, Carlos, Derecho administrativo, Madrid, 1848, 2a. edición, pág. 430, cit.pos. Tena Ramírez Felipe, Derecho...op.cit., pág. 149.

- (97) Tena Ramírez, Felipe, op.cit., pág. 149.
- (98) Tena Ramírez, Felipe, Leyes..., op.cit., págs. 243-244.
- (99) Idem., págs. 426-427.
- (100) Rendón Huerta, Teresita, op.cit., págs. 111-112.
- (101) Pimentel, Francisco, cit.pos. Krauze Enrique, Emiliano Zapata, Biografía del poder, México, Fondo de Cultura Económica, 1987, pág. 10.
- (102) Huizer, Gerrit, El potencial revolucionario del campesino en América Latina, México, Siglo XXI, 1980, pág. 13.
- (103) Krauze, Enrique, op.cit., pág. 10.
- (104) Morales Jiménez, Alberto, Historia de la revolución mexicana, México, Secretaría de Educación Pública, 1960, pág. 50.
- (105) Ochoa Campos, Moisés, El municipio, su evolución..., op.cit., pág. 190.
- (106) Calero, Manuel et.al., Ensayo sobre la reconstrucción política de México, 1873, cit.pos. Tena Ramírez, Felipe, Derecho..., op.cit., págs. 150-151.
- (107) Huizer, Gerrit, op.cit., pág. 14.
- (108) Ochoa Campos, Moisés, Descentralización y autonomía..., op.cit., pág. 24.
- (109) González Ramírez, Manuel, Planes políticos y otros documentos, México, Secretaría de la Reforma Agraria: CEHAM, 1981, pág. 23.
- (110) Tena Ramírez, Felipe, Leyes..., op.cit., pág. 722.
- (111) Krauze, Enrique, Porfirio Díaz, Biografía del poder, México, Fondo de Cultura Económica, 1987, pág. 129.
- (112) Romero Flores, Jesús, Anales históricos de la Revolución Mexicana, México, Ediciones Encuadernables El Nacional, 1939, pág. 83.

- (113) Urrea, Blas, Obras políticas, México, Imprenta Nacional, 1921, pág. 391.
- (114) Idem., pág. 397.
- (115) Romero Flores, Jesús, op.cit., pág. 130.
- (116) González Ramírez, Manuel, op.cit., pág. 30.
- (117) Idem., pág. 33.
- (118) Idem., pág. 34.
- (119) Idem., págs. 37-38.
- (120) Magaña, Gildardo, Emiliano Zapata y el agrarismo mexicano, Tomo I, México, MCMXXIV, págs. 122-123.
- (121) González Ramírez, Manuel, op.cit., págs. 75-76.
- (122) Idem., pág. 126.
- (123) Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, Zapata y el municipio, México, CEHAM, 1982, págs. 7-8.
- (124) Idem., págs. 9-37.
- (125) González Ramírez, Manuel, op.cit., pág. 80.
- (126) Idem., pág. 93.
- (127) Idem., pág. 103.
- (128) Idem., pág. 91.
- (129) Ochoa Campos, Moisés, La reforma..., op.cit., pág. 309.
- (130) Idem., pág. 318.
- (131) Idem., págs. 317-318.
- (132) Idem., pág. 318.

(133) Barrera Fuentes, Florencio, Historia y destino del municipio en México, México, Barrié, 1950, cit.pos., Ochoa Campos, Moisés, op.cit., pág. 319.

(134) Ochoa Campos, Moisés, op.cit., pág. 319.

CAPITULO III

"Hasta ahora los municipios han sido tributarios de los estados; las contribuciones han sido impuestas por los estados; la sanción de los presupuestos ha sido hecha por los Estados, por los gobiernos de los respectivos Estados, en una palabra: al municipio se le ha dejado una libertad muy reducida, casi insignificante; 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".

Heriberto Jara

III. EL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL

A. Debates en el Constituyente de Querétaro

En virtud de que era preciso crear un nuevo orden constitucional que respondiera a las concepciones y demandas revolucionarias de la época, se instaló el Congreso Constituyente que promulgó la Constitución de 1917.

Moisés Ochoa Campos dice que el debate sobre la cuestión municipal en Querétaro, es clave "para comprender las razones que tuvo el legislador al dar su actual estructura constitucional al Municipio mexicano".¹

En 1916, Carranza presentó ante la asamblea constituyente un proyecto de ley que decía:

"Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de Gobierno republicano, representativo, popular; teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el Municipio Libre, administrado cada uno por ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el Gobierno del Estado.

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

Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su cargo más de cuatro años.

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

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

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

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento".²

El dictamen de la Comisión de Constitución, respecto a dicho artículo, fue el siguiente:

"La diferencia más importante y por tanto la gran novedad respecto de la Constitución de 1857, es la relativa al establecimiento del Municipio Libre como la futura base de la administración política y municipal de los Estados y, por ende, del país. Las diversas iniciativas que ha tenido a la vista la Comisión y su empeño de dejar sentados los principios en que debe descansar la organización municipal, ha inclinado a ésta a proponer las tres reglas que intercala en el artículo 115 y que se refieren a la independencia de los ayuntamientos, a la formación de su hacienda, que también debe ser independiente y al otorgamiento de personalidad jurídica para que puedan contratar, adquirir, defenderse, etc.

Teniendo en cuenta que los municipios salen a la vida después de un largo período de olvido en nuestras instituciones, y que la debilidad de sus primeros años los haga víctimas de ataques de autoridades más poderosas, la Comisión ha estimado que deben ser protegidos por medio de disposiciones constitucionales y garantizarles su hacienda, condición sine qua non de vida y su independencia, condición de su eficacia.

Igualmente ha creído bueno dar competencia a la Suprema Corte de Justicia para resolver las cuestiones hacendarias que surjan entre el municipio y los poderes del Estado, estimando que los demás conflictos pueden ser resueltos por los tribunales locales, según lo disponga cada Constitución, sin perjuicio del amparo de garantías, que será siempre la mejor defensa de esta institución. Para evitar fraudes en la contabilidad municipal, así como para asegurar al Estado la parte de los impuestos que le corresponda, se autoriza la vigilancia de interventores, que nombrará el Ejecutivo local".³

Por tanto, la Comisión propuso el siguiente texto para el artículo 115, en donde se hacía una referencia específica a la autonomía financiera de los ayuntamientos en la fracción II. Veamos:

"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 municipio y los poderes de un Estado los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en los términos que establezca la ley.

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.

Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de cuatro años.

Son aplicables a los gobernadores substitutos o interinos las prohibiciones del artículo 83.

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

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

Sólo podrá ser Gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento.⁴

Sin temor a equivocarnos, la fracción II que se adicionó al texto original y que se refería al régimen patrimonial y financiero de los municipios, fue la más discutida.

Se trató de encontrar una fórmula para regular las relaciones hacendarias entre el municipio y el estado y, básicamente, se debatieron tres posiciones. Una, en donde el municipio cobraría todos los impuestos de su jurisdicción; otra, que pugnaba porque las comunas recolectaran únicamente determinados impuestos, y, una tercera, en donde el estado cobraría todos los impuestos y el municipio se sujetaría a lo que dictaran las legislaturas de los estados.

La primera propuesta ^{*} estaba respaldada, de manera especial, por los diputados Heriberto Jara e Hilario Medina quienes sostenían que la autonomía del municipio descansaba sobre la independencia económica de éste con respecto al estado y la Federación.

Jara, sobre el particular, decía: "No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada", ⁵ y hacía un llamado a la asamblea para que fuera el municipio quien cobrara todos los impuestos y las legislaturas de los estados quienes fijaran los montos que el ayuntamiento pagaría a los estados, mismos que serían "los meramente indispensables para el sostenimiento de los gobiernos de los Estados". ⁶

En este sentido, se concebía que el municipio era un poder del Estado, junto con el poder estatal y federal (Medina ⁷) y, por lo tanto,

(*) 59a. Sesión Ordinaria del Congreso Constituyente, 24 de enero de 1917.

los cabildos eran una legislatura en pequeño que podría determinar las rentas del municipio (Jara⁸).

Hilario Medina consideraba que la facultad del municipio de cobrar todos los impuestos y contribuir a los gastos generales del estado, era "el único principio de todos los municipios desde que el Municipio existe".⁹

Así, se proponía que el municipio tuviera una absoluta independencia económica y que los estados, a través de las legislaturas, no intervinieran en la vida municipal. (Medina¹⁰).

"...queremos que el gobierno del Estado no sea ya el papá que, temeroso de que el niño compre una cantidad exorbitante de dulces que le hagan daño, le recoja el dinero que el padrino o el abuelo le ha dado, y después le da centavo por centavo para que no le hagan daño las charamuscas".¹¹

Era evidente que quien decía estas palabras tenía una posición genuina de autonomía municipal. Más adelante, agregaba:

"...no demos libertad política y restrinjamos hasta el último la libertad económica...porque los municipios no podrán disponer de un solo centavo para su desarrollo, sin tener antes el pleno consentimiento del gobierno del Estado. (Jara¹²).

Este constituyente quería sembrar en la asamblea el germen anticentralista, antiautoritario, porque, de otra manera, decía, los municipios estarían sujetos a lo que decidiera el estado en términos hacendarios y, por tanto, políticos y su situación sería similar al pasado inmediato.

Medina, por su parte, trataba de instar a los demás diputados para que rompieran con esquemas centralizadores de antaño y que el municipio fuera la base de un sistema político nuevo, en donde era indispensable:

"...aprender las libertades, y para aprenderlas...[era]...preciso ganarlas y conquistarlas...No os asustéis; yo os aseguro sinceramente que no veo ningún peligro inminente en lo que se llama el absolutismo municipal, yo no veo ningún peligro en que el municipio disfrute de su hacienda, recaudando todas las contribuciones, asignando al Estado la parte que le corresponda, 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? ¿Qué es lo que tenemos en vida municipal?...El pasado no conocía siquiera el nombre de libertad municipal, ni la organización municipal, y yo invoco el derecho de luchar en contra del pasado; yo lo invoco también, manifestando la creencia de que es preciso, de que es indispensable que rompamos absolutamente con todas las tradiciones. ¿Qué es la Revolución? Vamos a continuar con esos antiguos moldes, que ya sabemos que han sido funestos para el país? No señores, debemos sentar bases nuevas, porque si vamos por los caminos trazados de antemano, llevamos una ruta equivocada".¹³

Una segunda opción era, como se dijo anteriormente, que el estado cobrara sus propios impuestos en la jurisdicción municipal, a través de oficinas recaudadoras (Esteban B. Calderón¹⁴), y el municipio los suyos.

Así se manifestó Martínez de Escobar al señalar que los municipios deberían recaudar tan sólo los impuestos comunales. Lo anterior, a fin de que el estado no interviniera, a través de inspectores, en los asuntos municipales. Máxime, decía "...con la renovación periódica de los ayuntamientos, con motivo de las elecciones populares... a cada momento habría inspectores y vigilantes de los Estados sobre

el Municipio y de aquí se concluirá lógicamente una subordinación del Municipio al Estado...".¹⁵

Para evitar la intromisión de autoridades extralocales en la órbita municipal, se proponía, por tanto, que el municipio cobrara sólo sus impuestos. También se suponía que si esto se aprobaba, las legislaturas de los estados no podrían legislar en contra de los intereses municipales.¹⁶

El diputado constituyente Fernando Lizardi apoyaba esta segunda corriente y sentenciaba: "Si consideramos el absolutismo municipal, podemos decir que el Municipio recaudará todos los impuestos; si consideramos la acción del Estado sobre la marcha municipal, diremos que la legislatura del Estado determinará todo asunto municipal y otros asuntos del Estado. Entre estos dos extremos existe un término medio: que los municipios administren libremente sus arbitrios y que los Estados fijen su contribución o la parte proporcional o una cantidad fija anual..."¹⁷

La tercera propuesta señalaba: que el municipio se sujetara a las leyes que expidieran las legislaturas de los estados y, por lo tanto, quedara inserto en el esquema clásico de organización federal en donde sólo el estado y la Federación tienen plenos poderes.

Rodríguez González decía que la libertad municipal causaría anarquía, ya que, en materia educativa, se favorecería a los maestros que contaran con el apoyo del político en turno y se perjudicaría a los otros.¹⁸

José Alvarez consideraba: "los municipios tienen la obligación de sujetarse en todo a las leyes que dicten las legislaturas de los Estados, porque los municipios no son Repúblicas: los Municipios están organizados por la Ley fundamental municipal de cada estado que dicten las legislaturas".¹⁹

En apoyo a esta postura, el diputado Cayetano Andrade realizó la siguiente intervención:

"Es indudable que todos nuestros esfuerzos en pro de la libertad, que todas nuestras aspiraciones y todos nuestros sacrificios para constituir la autonomía del pueblo serían sueños vanos, fracasarían de una manera completa si no tuvieran la base esencial de todas las libertades, que es la base económica. Es por demás que soñemos en la soberanía de la República, de los Estados y del Municipio si no concedemos a estos últimos, a los municipios, la base fundamental del régimen republicano, que es la libertad económica del municipio... porque si bien es cierto que ha pasado de moda la teoría de la psicología biológica en que el Estado se comparaba a un organismo, en que los municipios venían a ser celdillas y, por lo mismo, sujetos a movimientos generales, esta historia ya ha pasado de moda, repito y me permite, al menos tener una idea gráfica del funcionamiento del gobierno. Los Municipios no son entidades esencialmente independientes y autónomas que no tengan que ver nada con el Estado y, por lo mismo, deben estar sujetas a él".²⁰

Así, se consideraba indispensable, para evitar el desorden y la "anarquía" en última instancia, que el poder de decisión en cuestiones financieras se centralizara en la legislatura. El diputado Esteban B. Calderón concebía que el congreso local era el único cuerpo competente para dar leyes, y, acentuaba: "yo le concedo derecho al ayuntamiento para que administre sus propios recursos, pero será la legislatura de los estados la que determine en qué forma y en qué cantidad".²¹

En su última intervención este mismo constituyente señaló: "Si el ayuntamiento va a tener esa facultad de decretar impuestos sin que la legislatura intervenga, porque es el único cuerpo con esta facultad para ello, vamos a establecer el caos en todo el Estado".²²

Por otra parte, dentro de la misma fracción II, existía otro punto que provocó polémica: la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la solución de los conflictos hacendarios entre el municipio y el estado; dos corrientes se manifestaron.

Una, que suponía que esa instancia federal debería intervenir ya que, como decía Medina, su función sería de tutela en virtud de que los municipios "al salir a la vida libre, van a tropezar con muchas dificultades; van a tener enemigos entre los antiguos elementos que probablemente, acaso lleguen a deslizarse en los puestos públicos; de tal manera que van a necesitar de un sistema de vigilancia legal para que no tropiecen desde un principio con dificultades y puedan tener autonomía propia, y de esa manera y queriendo respetar hasta donde sea posible la soberanía local, hemos creído que era conveniente que sólo en cuestiones hacendarias resuelva la Suprema Corte de Justicia".²³

Con propuestas más o menos similares respaldaron esta posición los diputados Jara, Alvarez y Andrade.

El otro planteamiento era que los conflictos hacendarios deberían dirimirse a través de tribunales o congresos locales ya que, de otra manera, "nuestra república no será federal: será un conglomerado de Municipios en el campo económico que ocurrirán a resolver sus asuntos a México ante la Suprema Corte de Justicia". (Calderón²⁴). Los

diputados que apoyaron esta posición fueron Lizardi, Reynoso y Martínez de Escobar.

Por último, en cuanto a la intervención de las legislaturas de los estados en la vida municipal, Hilario Medina sostuvo en el debate que éstas "están formadas de los representantes del municipio...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".²⁵

Así, el diputado consideraba que en las legislaturas de los estados iban a "estar perfectamente seguros los derechos municipales y que los poderes legislativos...[serían]...la representación genuina de los municipios no...el instrumento de unos cuantos poderosos".²⁶

La opinión de Heriberto Jara era diferente. Sostenía que cuando un estado no quisiera dar libertad a los municipios, bastaba con que la legislatura les pusiera taxativas; "basta -decía- con que el Ejecutivo inicie determinadas medidas, y que sean aprobadas por el congreso local, para quitar libertad a sus Municipios".²⁷

Todas estas intervenciones se debatieron a lo largo de tres días de sesiones extenuantes. Sin embargo, es importante hacer notar que en ninguna de las sesiones se hizo mención alguna a la participación ciudadana en los asuntos comunales. No se retomaron las demandas de las declaraciones prerrevolucionarias analizadas en el primer punto del inciso D, y especialmente las zapatistas que reivindicaban el

municipio libre como gérmen de una nueva sociedad democrática. El anhelo de los campesinos era que el gobierno de la comunidad se estableciera sobre asambleas populares en donde participaran todos los vecinos. Se pretendía que esta forma de organización social, se convirtiera en la base de un nuevo sistema político local, regional y nacional.²⁸

Empero, lo que más preocupaba a los constituyentes de pensamiento municipalista era que el municipio fuera libre en materia económica. Pensaban que si un municipio no es autosuficiente económicamente, no puede ser libre, pero se olvidaban de que una comuna no puede ser libre económicamente si no lo es políticamente.²⁹ De ahí que sus esfuerzos, finalmente infructuosos como lo veremos más adelante, fueran en el sentido de conseguir la libertad para el municipio, pero en materia económica. Se pensaba que logrando este objetivo, se sentarían las bases para un avance posterior en lo social y en lo político.

Pero trasladémonos nuevamente a la sala de sesiones. Previamente a que se votara la redacción final del artículo 115 y, en especial, la fracción II, el secretario de la asamblea dijo:

"La presidencia suplica a los C.C. diputados que sirvan permanecer despiertos, puesto que, al aceptar la sesión permanente, se han impuesto la obligación de votar esta ley; como algunos diputados están durmiendo, no se sabe cómo irán a dar conscientemente su voto".³⁰

Además, para darnos una idea del ambiente en la asamblea, es sugestivo apuntar que antes de iniciar la última discusión sobre el citado ordenamiento -que se votó a las 3:30 A.M. del 30 de enero de 1917-, hubieron largos y agotadores debates sobre otros temas.³¹

La penúltima intervención fue de Hilario Medina, quien tratando de agilizar la discusión, instó a los constituyentes a votar de manera consciente y apoyar la libertad municipal en términos económicos.

Reconsiderando su posición en cuanto a los congresos locales, dijo:

"...las legislaturas no darán al Municipio la libertad económica que necesita, porque es dar a las legislaturas una facultad que no se les ha otorgado...Así, pues, yo ruego a ustedes, señores diputados, se sirvan tener en cuenta esas observaciones, porque es una cuestión de vida o de muerte, porque esta decisión vuestra va a mutilar para siempre la libertad municipal".³²

Sin embargo, el cansancio de los representantes y el temor de establecer un régimen federal que reconociera los antecedentes autonómicos del municipio y, por lo tanto, sus poderes originarios, en un momento en donde lo fundamental era consolidar la revolución y resolver los graves problemas sociales y económicos que se habían creado a lo largo de 36 años de régimen autoritario, hicieron que se erigiera un marco legislativo para el municipio en donde el poder se centralizaba nuevamente.

En efecto, la última intervención, que contaría con la aprobación mayoritaria de la asamblea, estuvo a cargo de Gerzayn Ugarte, quien fuera secretario particular de Venustiano Carranza. El propuso que la segunda fracción del artículo 115 quedara redactada de la siguiente manera:

"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 suficientes para atender a sus necesidades".³³

Tena Ramírez considera que el municipio ingresó a la Constitución

con dos defectos que anulan la libertad local. En el primer dictamen, el municipio cobraba los impuestos directamente y contribuía a los gastos del Estado; en el aprobado, el Estado recaudaba todas las contribuciones y daba una participación a la comuna.

Ambos dictámenes, según el citado especialista, "adolecieron del mismo defecto, consistente en no señalar específicamente las fuentes impositivas que en todo caso corresponden al municipio". Así, la autonomía financiera y la libertad municipal quedaron a "merced de la legislatura y del ejecutivo, que de acuerdo con su conveniencia política pueden aumentar o disminuir los recursos municipales"..

El segundo defecto es que no se establecieron las instancias que resolverían los conflictos entre los municipios y las autoridades estatales y se cerró, así, el camino que habría de garantizar cierta autonomía en las comunidades.³⁴

De esta manera, aparte de que en la redacción final del artículo 115 no se estableció la principal demanda de los campesinos zapatistas: el autogobierno y la participación comunitaria en la integración y funcionamiento de los ayuntamientos, tampoco se solucionó lo que tan arduamente defendieron Jara y Medina: la problemática económica del municipio. Los ayuntamientos no tuvieron, pues, facultad alguna para decidir directamente sus ingresos y, por lo tanto, sus gastos. Serían las legislaturas de los estados quienes realizarían estas funciones y estas entidades "como lo muestra fehacientemente nuestra historia, ... [son]... no menos dependiente[s] y sometida[s] al poder ejecutivo de lo que lo es el mismo municipio".³⁵

B. Texto constitucional aprobado en 1917

De esta suerte, el texto aprobado del artículo 115, sería el siguiente:

"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 a 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 residieren habitual o transitoriamente. Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de cuatro años,

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

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

En los Estados, cada Distrito Electoral nombrará un diputado propietario y un suplente.

Sólo podrá ser Gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección".³⁶

C. Modificaciones subsecuentes (1933-1987).

De 1917 a la fecha, las reformas al artículo 115 han sido seis. Sin embargo, en ninguna de ellas se ha establecido, de manera clara, la participación comunitaria, democrática, en el funcionamiento de los ayuntamientos y, mucho menos, la autonomía del municipio con respecto a poderes extralocales.

La primera modificación fue el 29 de abril de 1933 y consistió en aplicar el principio de no reelección en el gobierno municipal.

La segunda reforma fue para reconocer los derechos de la mujer a votar y ser electa. Esta modificación se llevó a cabo el 12 de febrero de 1947.

En febrero de 1976, se otorgaron facultades reglamentarias a los municipios para resolver el crecimiento urbano y la planificación de las zonas conurbadas.

La reforma política también impactó a los municipios y, el 6 de diciembre de 1977, se introdujo el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios, cuya población fuera de 300 mil o más habitantes.

La quinta reforma municipal se realizó en febrero de 1983 y es la más importante puesto que reestructuró el artículo 115. En la ini-

ciativa presidencial de ese entonces, se establecía que de las diez fracciones que componían el artículo en cuestión, siete eran de índole municipal en sentido estricto; dos correspondían tanto a la órbita estatal como a la comunal y una fracción era de competencia exclusiva del estado.³⁷

El 17 de marzo de 1987, se modificó, nuevamente, el texto constitucional para trasladar las atribuciones de los estados al artículo 116 y que, en el 115, se contemplaran exclusivamente las facultades municipales.

En el anexo III, se puede consultar un cuadro comparativo en donde aparece el artículo 115 antes de la reforma de 1983, el texto aprobado en ese entonces, y la última versión de la legislación municipal (1987).

D. Análisis de las atribuciones municipales vigentes

El primer párrafo del artículo 115 dice:

"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:"³⁸

En base a esta definición, podemos decir que el municipio "libre" es la base de la división territorial de la entidad federativa y de su organización política y administrativa, en el marco de un gobierno republicano (en donde el poder reside en el pueblo), representativo (en donde el pueblo ejerce, por medio de sus representantes, el poder y,

por lo tanto, tiene facultades para elegir y destituir a sus representantes) y popular (compuesto por el conjunto de personas que residen en el municipio).

A continuación, en la fracción I, se establece 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.

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

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

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

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

En el texto anterior encontramos que los ayuntamientos se elegirán en forma popular y directa. Por tanto, la comunidad municipal cuenta, formalmente, con libertad política para elegir al titular y demás fun-

cionarios de la administración local, quienes tratarán los asuntos de su competencia directamente con los representantes del gobierno del estado.³⁹

Desde 1917, se eliminó del texto constitucional a los intermediarios entre el gobierno municipal y el estatal -recordemos las jefaturas políticas del porfiriato creadas con fines de control político-, tratando de que los representantes de la comunidad participaran, de manera directa, en la concertación de acciones con el gobierno del estado.

También, se establece en esta fracción que en un sistema republicano como el nuestro, debe existir movilidad política a través de la sucesión de los gobernantes. Sobre este punto, Moisés Ochoa Campos decía: "La perpetuación de los hombres en el poder, constituyó el problema político de mayores consecuencias en el primer siglo de nuestra vida independiente. Y fue tan cierto esto, que las dos grandes revoluciones de nuestra existencia nacional autónoma, la de Reforma y la de 1910, se iniciaron en abierta lucha contra la inmovilidad gubernamental que engendraba la tiranía, el despotismo, la dictadura, en suma".⁴⁰

No existe, pues, reelección relativa para aquellos servidores públicos electos popularmente por elección directa, indirecta o por designación o nombramiento (en el caso de propietarios). Formalmente, se pretende, con esta medida, frenar el abuso del poder y legitimar el sistema político en los municipios.

En cuanto a la suspensión y desaparición de ayuntamientos y la sus-

pensión o revocación del mandato a algún servidor público municipal electo popularmente, el Secretario de Gobernación, en su comparecencia para informar al Senado de la República sobre la iniciativa de reformas y adiciones al artículo 115 en 1982, dijo que en los municipios el "panorama actual ofrece un mosaico de posibilidades y procedimientos para suspender y declarar desaparecidos los ayuntamientos, e incluso para la suspensión de sus miembros, que desborda lo que sería estrictamente recomendable y que, en ocasiones, ignora principios como la garantía de audiencia".⁴¹

Si bien antes de la reforma no se establecía procedimiento alguno para suspender y desaparecer ayuntamientos y para suspender o revocar a algún miembro del cabildo, era una práctica común que los gobernadores de los estados intervinieran directamente en la vida municipal.

Por ejemplo, en el artículo tercero de la Ley Orgánica Municipal de Baja California, expedida por el gobernador el 29 de diciembre de 1953, se establecía que: "Cada Municipio Libre será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado". Sin embargo, en el artículo quinto se disponía que: "El Gobernador del Estado es el superior jerárquico de las autoridades municipales en el orden político y administrativo general".⁴²

En este orden de ideas, Sergio Elías Gutiérrez apunta que, en 1962, existían veintiseis códigos municipales en donde se declaraba que los poderes estatales eran "superiores jerárquicos de las autoridades municipales".⁴³

De ahí que en la iniciativa presidencial, de 1982, se dijera que el nuevo texto al artículo 115, se basa en la existencia de esta facultad estatal en muchas constituciones locales. Textualmente, la propuesta presidencial dice:

"Nos alentó para esta proposición el deseo de generalizar sistemas existentes en la mayor parte de las Constituciones de los Estados".⁴⁴

Por lo tanto, con esta adición se justifica la intervención, en la vida municipal, de las legislaturas locales que, como se analizó en el capítulo I, dependen de la voluntad del gobernador estatal.

Se establece, asimismo, que una ley local dirá cuáles son las causas graves para que las dos terceras partes de los integrantes de los congresos locales suspendan o desaparezcan a los ayuntamientos o a alguno de sus miembros.⁴⁵

En el caso de la suspensión o desaparición de ayuntamientos, sin embargo, la nueva legislación es atentatoria contra los intereses de la comunidad, contra su voluntad y su representación. Veamos lo que dice Ugarte Cortés al respecto:

"Cuando...[un ayuntamiento]...desaparece por fusión, evidentemente de dos o más municipios puede hacerse uno solo; cuando desaparece por mandato legal, desaparece el municipio mismo y con su voluntad, que es el ayuntamiento. Esto es, no puede suspenderse la voluntad de un municipio, que es su ayuntamiento, mientras subsista el propio municipio. Equivaldría a dejar sin voluntad a una persona".⁴⁶

Lo anterior se basa en que un ayuntamiento no tiene por qué desaparecer, ya que hay instancias para que siempre exista representación. También, es preciso hacer notar que si los funcionarios de un ayuntamiento son

formalmente electos por la comunidad, sólo ésta debe nombrar a los sustitutos, en caso de que los suplentes no entren en funciones, y no como dice la reforma:

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

¿Por qué se dan tales poderes a la legislatura? En primer lugar, sus funciones no son judiciales (en el caso de juzgar ilícitos de algún funcionario municipal) y, en segundo lugar, no tiene la representación total del municipio para nombrar a los concejos.

Las facultades que se le entregan a las legislaturas son, pues, "una puerta abierta a la arbitrariedad y al caciquismo", ya que se ignora la voluntad de la comunidad del municipio que es quien elige a sus representantes sin la intervención de instancias extralocales.⁴⁷

Debido a lo anterior, con la reforma de 1983, los ayuntamientos quedan en poder del autoritarismo estatal, a través de las legislaturas de los estados. En vez de respetarse la voluntad popular, se viola la autonomía de las comunidades, ya que son ellas quienes deben destituir a cualquier funcionario electo que haya cumplido sus tareas de manera irresponsable y no desconocer a todo el ayuntamiento que sería como desaparecer al mismo municipio. Con la nueva legislación, basta con que un presidente municipal no siga fielmente los lineamientos que le impone la legislatura, para que su gobierno corra el riesgo de desaparecer. Véase la relación de dependencia de los congresos locales con respecto al ejecutivo local y las presiones que ejerce

éste para que se cumplan sus mandatos en el capítulo I, inciso B, punto 1, de esta investigación.

Por lo que toca a la fracción segunda, el texto es el siguiente:

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

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

La iniciativa presidencial que, de hecho, reformó en 1982 el texto constitucional, sostenía que los municipios se fortalecerían política y jurídicamente con la nueva redacción de la fracción II, ya que podrían expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas.⁴⁸

Por su parte, Salvador Valencia aseguraba:

"Esta adición tiene la ventaja inmediata de reafirmar la potestad jurídica que desde siempre el municipio ha tenido y que sólo algunos teóricos trasnochados ponían en entredicho, pero sus repercusiones hacia el futuro pueden ser más trascendentes, si se inicia un movimiento que reactive el derecho municipal tan olvidado y obsoleto que se encuentra en vigor en los ayuntamientos del país, baste sólo recordar a este respecto que no pocos de ellos se rigen todavía por bandos de policía y buen gobierno de la época porfiriana".⁴⁹

Sin embargo, la personalidad jurídica del municipio, que es la capacidad que tiene la comuna como persona jurídica oficial para adquirir derechos y obligaciones, queda sujeta a la legislación estatal,

así como el manejo de su patrimonio. Por otra parte, la facultad reglamentaria de los ayuntamientos está supeditada a las bases normativas que dicten las legislaturas.

Así, la facultad legislativa sigue estando en la instancia estatal, que es quien establece -a través del congreso o legislatura-, las leyes orgánicas municipales y la legislación secundaria que contiene las bases normativas o lineamientos que deben seguir los ayuntamientos en la expedición de reglamentos, bandos, circulares y disposiciones.⁵⁰

De esta manera, cualquier iniciativa de reglamento que surja de la comunidad es cuidadosamente revisada por las instancias municipales para que no rebase los criterios provenientes del centro estatal.

Es importante señalar, asimismo, que la facultad reglamentaria municipal ya existía antes de la nueva legislación. Mientras existieron los ayuntamientos del Distrito Federal, por ejemplo, se expidieron importantes disposiciones administrativas, bandos de buen gobierno, circulares y reglamentos.⁵¹

De hecho, las atribuciones reglamentarias están presentes en los municipios desde que perdieron sus poderes. Recordemos que las comunas españolas, y, posteriormente, los primeros municipios novohispanos, contaban con poder ejecutivo, legislativo y judicial en su pequeña jurisdicción; esto, es, eran comunidades naturales con gobierno propio, en donde existía participación democrática de los vecinos para darse sus propias normas, ejecutarlas y juzgar su aplicación.⁵²

Por tanto, los avances de la reforma municipal no son sustantivos en este terreno. Se limita a los municipios a contar con facultades reglamentarias y sujetarse, en todo, a las leyes locales y federales. Estamos de acuerdo con Ugarte Cortés en el sentido de que el Senado "está justificando un pupillaje encubierto". Se olvida de que la facultad legislativa "necesariamente debe ser ejercida...por los ayuntamientos sin extralimitarse, respetando, por ejemplo, los derechos y garantías de las personas, que es lo verdaderamente importante; olvida también que, el ayuntamiento deberá respetar los órganos que le son ajenos, como el federal, el estatal; y que no podrá invadir competencias de estos órdenes".⁵³

Moisés Ochoa Campos considera que es indiscutible que las leyes orgánicas o cartas municipales no deben ser aprobadas por las legislaturas de los estados.

"Con qué atribuciones y en nombre de qué representación --se pregunta el maestro--, un diputado por un departamento del extremo norte de la provincia de Santa Fe interviene en la sanción de normas que deben ser aplicadas, exclusivamente, en el gobierno local de la población de Casilda, por ejemplo, y que obligarán, por supuesto, sólo a los habitantes de esa ciudad?".

Aquí, el papel de la legislatura debe ser de mera revisión, a efecto de que no se viole la constitución estatal, ya que de otra forma el sistema utilizado es "de coloniaje", de tutela política y administrativa de un estado sobre sus municipios.⁵⁴

Sobre esta misma noción, Avellaneda sostiene: "La legislatura es alto cuerpo político, y no la asociación administrativa de un distrito; y sus miembros, aunque son representantes del pueblo de la Provincia, no representan al vecindario del municipio, que no les ha confiado la gestión de sus intereses locales".⁵⁵

Por último, Ochoa Campos en otra de sus obras dice que con la fracción II, vigente a partir de 1983, se "somete a bases normativas centralistas de los Estados, la expedición de los bandos municipales, toda su facultad reglamentaria y, por consiguiente, toda su función legislativa interna que les corresponde como nivel de gobierno que son los Municipios, lo que constituye un escandaloso atentado al Municipio Libre".⁵⁶

Por su parte, la fracción tercera del artículo 115 constitucional está destinada a enumerar los servicios públicos municipales. Veamos:

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

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

Esta fracción se creó también en 1983. En el dictamen de la Cámara de Senadores que aprobó la iniciativa presidencial ese año, se decía que, a partir de que entrara en vigor la nueva reforma municipal, los servicios públicos mencionados constitucionalmente deberían y podrían "ser comunes a todas las entidades municipales del país...liquidando la inseguridad e indeterminación de los mismos, lo que propiciaba deficiencia o retardo en la prestación, en detrimento de los habitantes y del mismo aspecto físico de las localidades".⁵⁷

Debido a lo anterior, se asume que los servicios públicos mínimos dictados por la Constitución son obligatorios y deberán prestarse

por la comuna, independientemente de que se tengan o no recursos económicos.

Se olvida que para poder prestar servicios públicos eficaces, el municipio requiere de capacidad económica; necesita, ya lo decía Eheberg, de "un presupuesto propio, pues en principio...[tiene]... que satisfacer idénticas funciones que la economía financiera del Estado".⁵⁰

Ahora bien, existe presupuesto de egresos y de ingresos. Como veremos en el análisis de la fracción cuarta, el municipio únicamente maneja el primero; el segundo, tiene que ser autorizado por el congreso local.

Por otra parte, el imperativo constitucional hace a un lado la opinión de la comunidad en cuanto a sus necesidades específicas en este rubro. No se permite, según el nuevo precepto, que el municipio tenga, quizás, otras prioridades; tendrá que prestar los servicios establecidos.

Además, se establece que serán las legislaturas locales las que, de acuerdo a la capacidad socioeconómica y territorial de las comunas, determinarán qué servicios públicos adicionales deberán prestarse. Serán ellas, también, las que establecerán la normatividad para que municipios contiguos puedan coordinarse y asociarse para prestar, en mejores condiciones, dichos servicios.

Como se puede apreciar, el decreto olvida que existen mecanismos de auscultación o de "democracia semidirecta", como son el referéndum, el plebiscito, la revocación popular, la iniciativa popular, la apelación de sentencia⁵⁹, o el principio democrático del cabildo abierto, a través de los cuales se puede detectar la opinión de los vecinos en la materia que nos ocupa.

Sin lugar a dudas, la reforma de 1983, tampoco toma en consideración que con el concurso de la solidaridad vecinal se han logrado avances notables en la dotación de servicios públicos.⁶⁰

Claro que también está comprobado que mientras los pobladores del municipio no se identifiquen o desconfíen del gobierno municipal, considerarán que cualquier tipo de trabajo solidario, enriquecerá a funcionarios o a dirigentes políticos. De ahí la necesidad de que el presidente municipal o cualquier otro integrante del ayuntamiento que solicite la colaboración, hayan sido electos democráticamente y estén en contacto permanente con la ciudadanía.⁶¹

Por ejemplo, en la Consulta Popular para la Reforma Municipal, celebrada en 1983, una de las propuestas interesantes sobre participación comunitaria en la prestación de servicios públicos fue la de Omar Guerrero, quien dijo que en los municipios existen grupos de interés que "pueden socavar la buena marcha de la administración municipal, estorbar el camino de su desenvolvimiento político y hasta poner en peligro su existencia, si sus poderes y fuerzas como intereses parciales son puestos por encima de los intereses de todo el municipio. Operan como grupos de presión para asegurar la satisfacción de sus propósitos y desalentar las posibilidades de satisfacción de las necesidades de la mayoría."⁶²

En este sentido, el estudioso recomienda la participación directa de los vecinos en la toma de decisiones que les atañen directamente, utilizando mecanismos de auscultación ciudadana, a través de los cuales el ayuntamiento no asuma compromisos con grupos intermedios que tengan intereses económicos concretos en la localidad.

Por lo tanto, en caso de que se formen asociaciones municipales para resolver los problemas de la comunidad, éstas serán de beneficio siempre y cuando "se establezcan mecanismos que las regulen en beneficio del municipio"⁶³, dice el especialista.

Para concluir, diremos que en el texto analizado, aparece nuevamente la intervención de las legislaturas de los estados en la vida del municipio y no se menciona la participación de la comunidad en el funcionamiento de los servicios públicos, ni en la planeación, análisis y resolución de los múltiples problemas que acarrearán estas obras.

=====

La fracción cuarta del artículo 115, se refiere a la hacienda municipal.

Dice:

"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, 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 serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Antes de la reforma municipal de 1983, la única referencia constitucional que existía en materia de ingresos, por concepto de impuestos al municipio, era el artículo 73, fracción XXIX, que decía: "Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica".⁶⁴

En la nueva legislación, se establece que los municipios "administrarán libremente su hacienda". Sin embargo, serán las legislaturas quienes determinarán las contribuciones, ingresos y participaciones federales, así como la aprobación de las leyes y presupuesto de ingresos de los ayuntamientos y la revisión de sus cuentas públicas.

Más adelante, se establece que los ayuntamientos podrán suscribir convenios con el estado para que éste se haga responsable de alguna de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones

señaladas anteriormente, en los casos de que no cuenten con infra-estructura técnica ni recursos económicos para manejar sus contribuciones. Tal es el caso de municipios que no tienen potencial, por ejemplo, para administrar el impuesto predial o el costo de su manejo es muy elevado, ya que en muchos estados los valores catastrales, que son los indicadores para la valorización y registro de la propiedad raíz, se encuentran desactualizados y no corresponden al valor real de los inmuebles.

El penúltimo párrafo de esta fracción habla de que la legislación federal no podrá interferir en la facultad de los congresos locales para establecer las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, ni los derechos por la prestación de servicios públicos. Tampoco podrá conceder exenciones en relación con tales contribuciones y derechos. Posteriormente, se menciona lo mismo para los estados, sólo que, además de no poder conceder exenciones, tampoco podrán establecer subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, salvo para los bienes de dominio público de la federación, de los estados o de los municipios.

Lo anterior es una medida importante para proteger los fondos fiscales de los municipios ya que, antes de esta reforma, personas físicas o morales e instituciones públicas o privadas lograban importantes exenciones o subsidios que, a la larga, descapitalizaban las haciendas respectivas.

Esta reforma, sin embargo, no se aplica a los organismos públicos descentralizados que, según la Ley general de bienes nacionales (artículo 2o., fracción V y 34, fracción VI), están contemplados como

bienes de dominio público de la Federación. Ello, dice Roberto Hoyo d'Addona, "pone fin a largas gestiones de los estados para que se les permitiera gravar con impuesto predial o de traslación de dominio a los inmuebles de algunos de los grandes organismos descentralizados de la Federación".

65

Sin embargo, consideramos que lo más importante en esta fracción es que el municipio está facultado para aprobar, en base a sus ingresos disponibles, su presupuesto de egresos.

Anteriormente, los ayuntamientos mandaban a las legislaturas locales su presupuesto de egresos, que es el instrumento normativo y financiero que determina los plazos y montos para el ejercicio de los gastos municipales, es decir, la expresión financiera de los programas de los ayuntamientos, para que aquéllas los aprobaran.

Por lo regular, los presupuestos eran modificados de acuerdo a intereses extralocales que condicionaban a los municipios a efectuar obras que quizás nunca habían contemplado. Hoy, con esta adición, las comunidades podrán diagnosticar y planear sus propias necesidades y decidir la forma en que se aplicarán sus recursos.

Sin embargo, esta atribución se ve seriamente restringida por la ley y el presupuesto de ingresos determinados por la legislatura, ya que ¿cómo puede un ayuntamiento saber cuáles van a ser sus gastos si no maneja directamente sus ingresos?

Arnaldo Córdova considera un error que se confieran a las legislaturas facultades para decidir "sobre los ingresos de los municipios, con el

poder, ya practicado y dispuesto en las leyes locales, ahora convertido en principio constitucional, de revisar sus cuentas públicas".⁶⁶

Por nuestra parte, consideramos que la revisión de las cuentas públicas por el Congreso local es anticonstitucional, si se toma en cuenta que la Carta Magna afirma, como se enunció al principio del análisis de esta fracción, que los municipios "administrarán libremente su hacienda".

Pero, veamos la fracción de manera detenida. Se establecen una serie de renglones mínimos de ingresos municipales que anteriormente no se habían precisado, tales como: rendimientos de sus bienes (muebles e inmuebles); contribuciones y otros ingresos que les asignen las legislaturas de los estados (impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones) y que, por lo menos, deberán corresponder a la propiedad inmobiliaria, a su división, consolidación, traslación y mejora o cambio de valor; participaciones federales que pertenecen al municipio (ingresos que aporta éste en razón de un porcentaje de los impuestos ordinarios o especiales que se recaudan en su estado o en su jurisdicción); e ingresos por prestación de servicios públicos.

A estos renglones mínimos, se agregarán aquellos ingresos adicionales que las legislaturas de los estados dictaminen.

Así, de los rubros anteriores, lo único que pertenece al municipio son los rendimientos de sus bienes y los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos, ya que las contribuciones, otros ingresos y las participaciones federales serán determinados por el congreso local. Los municipios tampoco pueden contraer empréstitos sin previa

autorización legislativa. Se fundamenta este hecho en que pueden excederse en su capacidad de pago.⁶⁷

Aquí, es importante señalar que los impuestos de mayor rendimiento los retiene el gobierno federal. Ingresos por concepto de producción y comercialización de los artículos derivados del petróleo, aprovechamiento y explotación de recursos naturales, sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros, explotación forestal, energía eléctrica, producción y consumo de cerveza y sobre la renta, entre otros, forman parte de las arcas federales.⁶⁸

Así, los rendimientos de los municipios por concepto de los bienes muebles e inmuebles y los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos, son mínimos en relación a las necesidades económicas de las comunas.

Si bien es cierto, como dice Chapoy Bonifaz que: "Históricamente, la posesión de propiedad raíz y, sobre todo, su acumulación -aunque se mantenga ociosa- se relaciona estrechamente con la detención de poder por la importancia de la tierra como fuente potencial de riqueza",⁶⁹ un gran número de tierras en nuestro país corresponden a propiedades comunales y ejidales no sujetas al pago del impuesto predial.⁷⁰

En cuanto a los recursos por prestación de servicios públicos, éstos también son mínimos, dado que una de las funciones del Estado es satisfacer necesidades colectivas básicas y los servicios públicos (en su mayoría) han sido siempre subsidiados por la Federación y los estados.⁷¹

De esta manera: "Todo mundo sabe que los impuestos dejados al disfrute exclusivo de los municipios, aparte de que casi desde siempre se ha-

bían dado, resultan poco redituables y, por añadidura, los más impopulares de todos los impuestos".⁷²

En este sentido, sería preciso que el municipio cobrara directamente (o con el apoyo estatal -en caso de falta de infraestructura administrativa), los impuestos que le competen y que actualmente son controlados por la hacienda local y los demás que se derogaron cuando la entidad federativa formó parte del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

¿Qué es el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal? Según el maestro Gustavo Martínez Cabañas el sistema opera, desde 1980, "bajo el principio de establecer en el territorio nacional una sola modalidad de impuesto al ingreso y una de impuesto al consumo, evitar la multiplicidad de impuestos, integrar montos totales por lo recaudado y participar de sus rendimientos a los estados y éstos a la vez a sus municipios".⁷³

Así mismo, existen tres fondos a través de los cuales la Federación entrega a los estados el rendimiento de los impuestos coordinados, que son: el Fondo General de Participaciones, el Fondo Financiero Complementario de Participaciones y el Fondo de Fomento Municipal. A su vez, las entidades federativas están obligadas a repartir, como mínimo el 20% de sus recursos, entre sus municipios.

Más adelante, Martínez Cabañas señala que durante "casi cinco años en la operación del sistema, éste ha tenido los resultados esperados, el esquema fiscal del país se ha racionalizado, las fuentes de tributación son tratadas con mayor equidad, los gobiernos de los estados

han incrementado sustancialmente sus ingresos y los municipios se encuentran...con una fuente de financiamiento que representa la fundamental de su hacienda: ...casi un 60% promedio de los gastos que efectúan los municipios...es financiado con participaciones de los impuestos coordinados".⁷⁴

Entre otros factores, el Sistema fue creado para hacer más eficiente el esquema impositivo, incrementar la capacidad financiera de estados y municipios y evitar la múltiple tributación, es decir, que varias instancias de gobierno gravaran un mismo impuesto por no existir una clara asignación de concurrencias en la Constitución. Su adopción era opcional, por lo que las entidades federativas que no participaran, recibirían sólo ingresos por la recaudación del impuesto especial en lo tocante a producción y servicios sobre cerveza, gasolina y tabaco y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público participaría directamente a los municipios los montos correspondientes, en base a la distribución que establecieran las legislaturas locales o en función de los habitantes que aparecieran en el último censo.

En la Ley de Coordinación Fiscal, vigente a partir del 10 de enero de 1980, se preve, asimismo, que las entidades federativas que suscriban el convenio con la Federación y formen parte del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, tendrán una participación adicional en los impuestos federales que deberán participar, a su vez, a los municipios. Las participaciones se otorgarían sobre el total de los impuestos al comercio exterior.

Como se puede apreciar, pertenecer al Sistema es atractivo; sin embargo, hoy que se han devuelto a los ayuntamientos rubros de tributación

prediales y de servicios públicos, es preciso, como dice la exposición de motivos del artículo 115, en 1983, "devolver al municipio todas aquellas atribuciones relacionadas con la función primordial de esta institución: el gobierno directo de la comunidad básica".⁷⁵

En este sentido, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal resta poder al municipio; su paternalismo provoca que impuestos como son, por ejemplo, el de la producción agropecuaria que para muchos ayuntamientos del país significaba su principal ingreso, estén fuera de su ámbito de imposición y, por lo tanto, la comunidad municipal que paga sus impuestos no se siente, en absoluto, ligada al ayuntamiento para exigir que éstos se apliquen de manera idónea.

Ya, en 1948, decía Julio de Acosta que las leyes de desamortización, primero, y el sistema constitucional surgido de la revolución, después, hicieron que el municipio perdiera su libertad en términos de autonomía hacendaria. La comuna se quedó sin bienes sustantivos que le proporcionaran entradas, en virtud de que el Estado gravaba la casi totalidad de las fuentes de ingresos vecinales, lo que trajo consigo:

"...la existencia rica y poderosa de los Estados y la Federación sostenida por la penuria de los municipios -algo semejante al sistema que se debió haber seguido para la construcción de las pirámides y templos indígenas-, y por el otro la deformación de la conciencia popular en un parasitismo burocrático, que olvidándose que son los individuos el único elemento sustantivo del Estado, su sostén, tratan de vivir a su sombra pidiéndole, casi como limosna, lo necesario para la existencia".⁷⁶

Consideramos, por tanto, que es necesario delimitar las esferas tributarias entre la federación, los estados y el municipio para que cada uno cobre los impuestos que le corresponden.

Por ejemplo, Emilio Guzmán Lozano estima que para que el municipio cuente con libertad política y económica, su economía financiera debe basarse en:

- a) Libre determinación de los ingresos municipales por concepto de impuestos y tasas.

- b) Administración autónoma de las rentas municipales, de acuerdo a un principio de respeto y equidad a los derechos de los contribuyentes.
- c) Solicitud de préstamos para que el municipio explote directamente los servicios públicos.
- d) Elaboración y ejecución del presupuesto municipal sin intervención del estado. Los representantes pueden intervenir a manera de vigilancia.
- e) Divulgación permanente de los ingresos y egresos municipales.
- f) Los impuestos por gastos públicos (sistema de arbitrios), se formarán de: impuesto predial, rústico y urbano; sobre comercio ambulante; diversiones y espectáculos; uso de pisos, plazas y mercados comunales; matanza de ganado; abastos; panteones; prestación de servicios públicos (agua potable, drenaje, luz, aseo, inspecciones sanitarias, registro civil y mercantil, expedición de licencias, certificaciones, legalizaciones, catastro, etc.); participación no inferior del 25% en la recaudación de los impuestos sobre el comercio y la industria del Estado; participación no inferior al 25% y al 10% con respecto a los demás impuestos del estado y la federación recaudados en el municipio; productos de los capitales y del arrendamiento o usufructo de terrenos, bosques, montes, pastos y demás bienes muebles e inmuebles del municipio; aprovechamientos por rezagos, recargos, sanciones administrativas y judiciales, productos de venta de bienes mostrencos, herencias y donativos hechos al municipio. Asimismo, se dice que el sistema de arbitrios deberá ser común a todos los municipios del país e instituido en la Constitución Federal y local de cada estado. 77

Como se puede apreciar, en esta propuesta existe un equilibrio entre la hacienda municipal y la estatal. Si bien es cierto que el municipio forma parte de una comunidad territorial que se encuentra dentro de otra más amplia, los límites de la hacienda municipal son precisados.

En primer lugar, se determinan libremente los ingresos que el municipio recaudará. Asimismo, la comuna decide todo lo concerniente a la administración de rentas, préstamos y montos presupuestales.

Por último, se establece la interdependencia de los tres niveles de gobierno, en donde el municipio no aparece como un ente aislado de la hacienda estatal, sino como un gobierno sujeto a participaciones sustanciales y precisas.

En la fracción quinta se establecen los principios del desarrollo ur-

banfístico del municipio. Veamos su texto:

"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".

Al respecto, Salvador Valencia Carmona dice que esta fracción tiene, "el acierto de contener una definida postura en derecho urbanístico, que hace descansar una responsabilidad fundamental del municipio en los graves desaffos que plantean el crecimiento de nuestras ciudades. Quedaron así concedidas a los ayuntamientos amplias facultades en materia de desarrollo urbano; ahora están facultados para establecer planes y decidir sobre la zonificación; para controlar y vigilar la utilización del suelo, incluida la participación respecto de sus reservas territoriales y en lo relativo a la regularización de la tenencia; en fin, para otorgar licencias y permisos para construcciones, como en la creación de zonas de reserva ecológica".⁷⁸

Valencia Carmona establece que el municipio cuenta con amplias atribuciones para regular su crecimiento urbano o rural, racionalizar sus propios asentamientos humanos, planificar su desarrollo en términos productivos y preservar su medio ambiente; sin embargo, esto no lo podrá hacer democrática y libremente. Las legislaturas de los estados, una vez más, intervienen al determinar los lineamientos generales, vía leyes locales, para que estas actividades se realicen.

Y ¿cómo se puede imponer legislación en este aspecto, si en las grandes ciudades, hasta hoy, el crecimiento del país ha sido caótico y el crimen ecológico sentido por todos?

Consideramos que a pesar de que existe una legislación federal y estatal avanzada en materia de desarrollo urbano y ecología, la improvisación y la corrupción se anteponen a esta normatividad, en virtud de que no existe participación democrática en la toma de decisiones.

En el caso que nos ocupa, sostenemos que la realidad urbana en los municipios, sólo podrá ser enfrentada con la participación comunitaria de los vecinos en la toma de decisiones que conciernen al cuidado de su pequeña o gran jurisdicción y, esto, no se contempla en el texto constitucional. Ahora bien, para que esto se lleve a cabo, estimamos que es preciso, entre otros factores, que la comuna establezca las normas relativas a este punto localmente.

=====

Por otra parte, en la fracción sexta que regula el aspecto específico de la conurbación, se establece que:

"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".

La conurbación⁷⁹ es producto de la expansión de determinados municipios urbanos que rebasan sus límites geográficos estatales.

El problema principal de este fenómeno es la duplicidad de funciones administrativas y, sobre todo, la incapacidad de satisfacer las necesidades colectivas de servicios públicos, educativos y asistenciales en los asentamientos urbanos unidos física y funcionalmente.

Dicha situación trae consigo problemas de diversa índole, como son: "el incremento de la población obedece más a un crecimiento social (inmigración) que natural; el volumen de agua que consume una ciudad proviene de fuentes de captación de otra entidad; las emanaciones de polvo y humo generadas por la industria, en un centro de población, son soportadas igualmente por el conjunto de los centros de población conurbados; la industria y el comercio, así como otras fuentes de empleo, ocupan un alto porcentaje de trabajadores que residen en otros centros de población".⁸⁰

Sin embargo, el gobierno de la comunidad poco tiene que hacer en relación a este problema que es tratado principalmente por la Secretaría de Gobernación, los gobernadores de los estados involucrados y, en última instancia, por los presidentes municipales.

Así, el artículo 24 de la Ley General de Asentamientos Humanos dice:

"Cuando el Ejecutivo Federal haya hecho una declaratoria de conurbación, convocará, por conducto de la Secretaría de Gobernación, a los gobernadores y presidentes municipales correspondientes, para constituir, dentro de los 30 días siguientes a la publicación de la declaratoria, una comisión de carácter permanente que elabore el programa de ordenación y regulación del desarrollo de dicha zona y que promueva y vigile su ejecución y cumplimiento. La comisión será presidida por el Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología, en representación del Gobierno Federal".⁸¹

Como se puede apreciar, una vez más se olvida la opinión de los directamente afectados y son las legislaturas las que expiden los lineamientos generales, de acuerdo con la ley federal respectiva, para que se planee y regule el desarrollo de dichas zonas.

=====

Por su parte, la fracción séptima del artículo 115 constitucional se refiere al uso de la fuerza pública en los municipios. Su texto es el siguiente:

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

Se instituye aquí la jerarquía de los cuerpos de seguridad federales y estatales en relación con la fuerza pública municipal.

Si bien los municipios cuentan con instancias de seguridad pública de manera regular, éstas se supeditan a lo que decidan los gobernadores o el presidente de la República, cuando "residieren habitual o transitoriamente" en la jurisdicción municipal.

Así, se menoscaba la autoridad de la comuna al retirarle el mando de tal organización, aunque sea transitoriamente, y se impide que el municipio tenga un gobierno propio capaz de asegurar el orden y bienestar colectivo de la sociedad, aun cuando autoridades de otros gobiernos visiten su territorio.

=====

Por último, la fracción octava se refiere, en su primera parte, a:

"Las leyes de los Estados introducirán el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios".

Con anterioridad a la reforma de 1983, se establecía el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población fuera de 300 mil o más habitantes.

Hoy, pueden participar, bajo esta modalidad, todos los municipios independientemente de su número de vecinos.

Sin embargo, nuevamente intervienen las legislaturas de los estados en la expedición de las leyes locales que norman las elecciones de los ayuntamientos.

Así, los municipios no tienen control alguno sobre la elaboración final del padrón de votantes, la instalación de casillas y, mucho menos, sobre el recuento de votos, ya que el proceso electoral se somete a las leyes electorales respectivas que establecen, por ejemplo, que la calificación de las votaciones sea facultad estatal.

"Quienes finalmente dictaminan las votaciones son los que han puestb a los candidatos del partido del Estado",⁸² dice un prestigioso investigador. ¿Qué significa esto, sino que la comunidad, además de no tener facultades para vigilar el proceso electivo, tendrá que luchar contra todo el aparato del partido oficial, si quiere proponer candidatos propios?

Los nombres de los que ocuparán cargos de elección popular en los municipios rurales, por parte del grupo hegemónico, son, casi siempre, designados extralocalmente; intervienen en su nombramiento diputados y gobernadores, ligas de comunidades agrarias estatales y hasta políticos federales.⁸³

En estos términos, quien quiera ganar un puesto edilicio, no requiere del apoyo popular sino de un soporte de "mayor peso": el de caciques y políticos profesionales adheridos al partido del Estado.

De hecho -dice Jorge Alonso-, las cúpulas priistas de la región controlan a los municipios a través de los ayuntamientos, y no es que

los puestos públicos representen ingresos cuantiosos, sino que maximizan los recursos, ya que por medio de las decisiones del cabildo, se favorecen determinados negocios y se controla cualquier tipo de conflicto interno.⁸⁴

Sin embargo, existen municipios pobres en donde los cargos públicos no representan ningún tipo de "inversión" para la clase dominante. Tal es el caso de la zona mixe en Oaxaca, en donde la pobreza es extrema (uno de cada diez habitantes come carne y huevo; 93% no tiene educación primaria; se registra un médico por cada 40,631 habitantes).⁸⁵

En la comunidad de San Antonio de Monteverde, por ejemplo, se realizan elecciones cada seis meses y se encarcela a quienes se nieguen a ser presidentes municipales. Lo cierto es que en este municipio oaxaqueño, el presupuesto anual, en 1981, era de 600 pesos.⁸⁶

Fuera de estos extremos, los cargos edilicios son importantes para los grupos poderosos, motivo por el cual, cuando encuentran oposición comunitaria para imponer a sus candidatos, ya sea activa (propuesta de candidatos independientes) o pasiva (abstencionismo), se recurre al fraude.

En cuanto a la oposición activa, podemos citar el caso de Juchitán, Oaxaca, en donde la alianza de la Coalición Obrero-Campesino-Estudiantil del Istmo (COCEI) con el Partido Comunista Mexicano (PCM), ganó las elecciones en 1980.*

(*) El descontento contra el caciquismo y la imposición gubernamental estatal era tal que los vecinos de esa población se lanzaron a rescatar la presidencia municipal, en poder del PRI y de los grupos económicamente poderosos de la región. Desde los años sesenta, se intensificó la diferenciación social en la zona, en virtud de que un pequeño grupo, aprovechando el nuevo distrito de riego, empezó a acaparar parcelas, controlar el comercio, la pesca y las salinas pero, sobre todo, empezó a afianzarse en el ayuntamiento.

Sin embargo, el triunfo no le fue reconocido y se realizaron nuevas elecciones en 1981, precedidas por mítines, plantones y la toma de la presidencia municipal.⁸⁷

La presión contra el caciquismo del lugar fue tal, y el dominio electoral tan evidente, que tuvo que ser aceptado, como representación de la comunidad, el nuevo poder municipal. Sin embargo, una vez instalada la Coalición COCEI-PCM en el ayuntamiento, empezó el hostigamiento gubernamental: recorte presupuestal y obstáculos a las atribuciones comunales. Se intentó, asimismo, asesinar al presidente municipal y se llevó a cabo una auditoria política encaminada a instaurar una junta provisional que sustituyera al ayuntamiento electo democráticamente.⁸⁸

Poco después, en 1983, el gobernador de Oaxaca, apoyado en la legislatura local "hizo desaparecer los poderes del ayuntamiento cocefista y anular un proyecto popular más amplio que empezaba a cosechar simpatías dentro y fuera de la región".⁸⁹

Sin lugar a dudas, se empezaba a dar en el sureste mexicano lo que, en la primera mitad del siglo pasado, decía Tocqueville:

"A medida que se ensanchen los límites de los derechos electorales, se siente la necesidad de ampliarlos aún más, ya que a cada nueva concesión aumentan las fuerzas de la democracia y sus exigencias crecen con el nuevo poder".⁹⁰

Ahora bien, en términos de abstencionismo electoral, existe consenso generalizado en que es una respuesta de la incapacidad ciudadana para participar en la dirección de la comunidad y en la toma de decisiones locales. Así, la mayor parte de los ciudadanos están frustrados por no poder expresar sus inquietudes directamente a través de representantes electos democráticamente y que, además, estén en perma-

nente contacto con la ciudadanía.

Arnaldo Córdova dice que "casi todos los males de la comunidad política nacional tienen su origen en el mal funcionamiento o en la incapacidad de la comunidad municipal para servir como el conducto natural de expresión de las inquietudes y las aspiraciones políticas de todos los ciudadanos"⁹¹.

Además, señala que existe insuficiente representación ciudadana en los ayuntamientos ya que, hasta hoy, el impacto del régimen presidencialista en los municipios se refleja en una dismunición paulatina de los cargos edilicios.

Para solucionar esta problemática el estudioso propone ampliar, de manera sustancial, los cargos de elección popular en los ayuntamientos a través del sistema de representación popular y que la comunidad municipal esté representada, de manera permanente, en las reuniones de cabildo por una asamblea de representantes, tan amplia como sea posible.⁹²

Por otra parte, en términos de fraude electoral, es interesante mencionar que, sólo en 1982, existió inconformidad por los resultados electorales en Chiapas, San Luis Potosí, Jalisco, Tlaxcala y Guanajuato, en donde se ocuparon un total de 35 alcaldías y 15 más fueron impugnadas.⁹³

Así, a lo largo de la historia electoral del país, se registran innumerables ejemplos de este fenómeno. Por decir sólo algunos casos: León (1946), Tapachula (1947), Tijuana, Mexicali y Garza Gar-

cía (1968), Mérida (1969), Juchitán (1980)⁹⁴ y, más recientemente, Chihuahua (1986).⁹⁵

Ahora bien, en cuanto al simulacro electoral, veamos cómo lo explica un experto alquimista en un municipio rural: "a los que no saben leer se les marca en el lugar donde está el escudo del PRI y se les da la boleta para que la echen a la urna; a los que sí saben se les señala el escudo para que no se vayan a equivocar; al final hay que votar por los que no vinieron para completar".⁹⁶

Es así como las elecciones, por ejemplo, en municipios del estado de México como Tejupilco, Tianguistenco, El Oro y Atlacomulco, no son tales ya que "los presidentes y los caciques votaron en lugar del pueblo".⁹⁷

Por lo antes expuesto, es preciso decir que si bien el nuevo artículo 115 permite que los diversos agrupamientos partidarios encuentren proporcionalidad en los gobiernos de todos los municipios, las prácticas antidemocráticas de imposición de candidatos, fraude electoral, desaparición de poderes locales, por ejemplo, así como la intervención de las legislaturas de los estados en la normatividad electoral de la comunidad, hacen que la reforma municipal de 1983 impacte mínimamente el proceso electivo en los municipios.

Con respecto a la segunda parte de la fracción analizada, el texto es el siguiente:

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

reglamentarias".

Esta reforma, también vigente a partir de 1983, es importante ya que reconoce los derechos laborales de los servidores públicos municipales.

Hasta hoy, no existía seguridad en el empleo para un millón de trabajadores al servicio de los municipios⁹⁸ y eran removidos cada tres años, en virtud de que la gestión político-administrativa de las autoridades municipales es trianual.

De esta forma, cada cambio de presidencia municipal contribuía a que se renovaran cuadros medios y directivos, sin que se aprovecharan las experiencias y conocimientos del personal de la anterior administración; es más, era práctica generalizada renovar también los cuadros inferiores, es decir, "combatir lo pasado y empezar, donde...(fuera) ...posible de cero".⁹⁹

En la iniciativa presidencial para adicionar este punto al artículo 115, en 1983, se dice que es preciso terminar con la improvisación laboral en el municipio y, por tanto, proporcionar seguridad y estabilidad en el empleo a los asalariados del municipio, a fin de que desarrollen una carrera al servicio del ayuntamiento.¹⁰⁰

Por tanto, las bases mínimas a que deberán sujetarse los ayuntamientos al reglamentar las relaciones de trabajo con sus empleados son: "la garantía de los derechos mínimos de los servidores públicos; la implantación de sistemas de servicio público de carrera; el acceso a la función pública; la estabilidad en el empleo; la protección al salario; la seguridad social; la contratación colectiva;

las normas que garanticen la eficacia de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones; el establecimiento de procedimientos y autoridades adecuadas para la solución jurisdiccional de controversias, etcétera.¹⁰¹

Es interesante hacer notar la gran semejanza intermunicipal con respecto a servidores públicos. Veamos los siguientes datos: "El ayuntamiento de Hermosillo tiene un empleado por 216 habitantes, Monterrey uno por 274, Malinaltepec y Alcozauca en Guerrero deben atender, respectivamente, dos mil 48 y cuatro mil 571 habitantes por empleado".¹⁰²

Lo anterior, demuestra, una vez más, que existe una diferencia notable entre municipios hasta de un mismo estado y nos lleva a hacernos la misma pregunta: ¿Por qué tienen las legislaturas de los estados que intervenir en el funcionamiento de los ayuntamientos? ¿Por qué el municipio no establece su propia legislación, de acuerdo a lo que dispone el artículo 123, sin tener que esperar que la legislatura expida las leyes laborales? Recordemos que es en el ayuntamiento, con la participación ciudadana, y con los directamente afectados, en donde se puede diagnosticar, de manera directa, qué rubros deberá contener la legislación laboral de la comuna.

En este orden de ideas, son los municipios, junto con los trabajadores involucrados, los que deben decidir si se incorporan éstos al apartado A (régimen obrero-patronal), o al B (relaciones entre servidores públicos y Estado), de acuerdo a lo que dispone el artículo 123 constitucional.

Lo anterior es muy importante ya que los burócratas sujetos al apartado B de la Ley Federal del Trabajo, tienen serias limitaciones para la lucha sindical, en virtud de que la huelga no es permitida; en cambio, los que pertenecen al apartado A, sí pueden suspender actividades y participar, con el resto del movimiento obrero, en la organización sindical.¹⁰³

=====

Hasta aquí el análisis de todas las fracciones que componen el artículo 115 constitucional.

Como hemos podido contemplar, el máximo ordenamiento que norma la vida de los municipios impone la intervención de las legislaturas de los estados en todas las atribuciones que le fueron "concedidas" a las comunidades a partir de 1983 y en las que ya detentaba. Un ejemplo de ello es, por ejemplo, que no se establece la participación que los municipios deben tener en los ingresos fiscales de la federación, motivo por el cual, como se dijo en el capítulo I de esta investigación, éstos dependen del capricho de las autoridades fiscales federales y estatales en turno.

Asimismo, en el artículo analizado y cuestionado en cada una de sus fracciones, no se hace referencia alguna a la participación comunitaria en el funcionamiento e integración de los ayuntamientos. Constitucionalmente, no son reconocidas las rutinas de cabildo abierto ni otras formas de democracia participativa.

Por último, tampoco se considera la solución jurisdiccional de contro-

versias entre municipios-estado-federación. Según esta base jurídica, los municipios están imposibilitados para defenderse de cualquier violación constitucional, por ejemplo, de las legislaturas de los estados, ya que no cuentan con instancias judiciales que los apoyen.¹⁰⁴

No en vano, en el prólogo a la cuarta edición de su notable libro La reforma municipal, Moisés Ochoa Campos, citado por los editores, dijo que, las reformas de 1983 al artículo 115 constitucional reflejan más una preocupación por las cuestiones estatales que por el municipio, y, por tanto, "la comisión redactora optó por una postura antimunicipalista".¹⁰⁵

C I T A S

- (1) Ochoa Campos, Moisés, La reforma municipal, México, Edit. Porrúa, 4a. edición, ampliada y actualizada, 1985, pág. 319.
- (2) Presentación y debate del artículo 115 constitucional en el Congreso Constituyente de 1916, 52a. Sesión Ordinaria, 20 de octubre de 1917, en Rendón Huerta, Teresita, Derecho municipal, Apéndice 1, México, Editorial Porrúa, 1985, págs. 372-373.
- (3) Idem., págs. 371-372.
- (4) Sayeg Helú, Jorge, Federalismo y municipalismo mexicanos, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, LII Legislatura, 1984, pág. 95.
- (5) Ochoa Campos, Moisés, op.cit., pág. 321.
- (6) Idem., pág. 323.
- (7) Idem., pág. 331.
- (8) Idem., pág. 336.
- (9) Idem., pág. 331.
- (10) Idem., pág. 336.
- (11) Idem., pág. 323.
- (12) Idem.
- (13) Idem., pág. 335.
- (14) Idem., pág. 336.
- (15) Idem., pág. 324.
- (16) Idem., pág. 325.

- (17) Idem., pág. 332.
- (18) Idem., pág. 321.
- (19) Idem., pág. 326.
- (20) Idem., págs. 328-329.
- (21) Idem., pág. 338.
- (22) Idem., pág. 340.
- (23) Idem., pág. 330.
- (24) Idem., pág. 333.
- (25) Idem., pág. 334.
- (26) Idem., pág. 339.
- (27) Idem.
- (28) Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Iniciativa de ley de la Diputación del PSUM, presentada por el C. Arnaldo Córdova, para reformar los artículos 115 y 124 constitucionales, México, LIII Legislatura, Año II, Tomo II, Núm. 39, 20 de diciembre de 1983, pág. 14.
- (29) Idem.
- (30) Tena Ramírez, Felipe, Derecho constitucional mexicano, México, Editorial Porrúa, 1985, pág. 152.
- (31) Idem.
- (32) Ochoa Campos, Moisés, op.cit., pág. 341.
- (33) Idem., pág. 342.

- (34) Tena Ramírez, Felipe, op.cit., pág. 153.
- (35) Diario de los Debates, op.cit., pág. 14.
- (36) Ruiz Massieu, José Francisco, Estudios de derecho político de estados y municipios, México, Editorial Porrúa, 1986, págs. 48-49.
- (37) Presidencia de la República, El marco legislativo para el cambio, Tomo III, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1983, pág. 19.
- (38) Las referencias al artículo 115 vigente, fueron tomadas de: Mazariegos Ramos, Ileana, El poder del municipio, México, BANOBRAS, 1987, págs. 87-90 y 95.
- (39) El ayuntamiento, o gobierno de la comunidad, es la instancia en donde se deciden, a través de actos de cabildo, las acciones político-administrativas que se deberán emprender en el municipio. Su composición es de: presidente municipal, regidores y síndicos. Es preciso decir que el número de síndicos y regidores se determina en razón al principio de proporcionalidad en la representación popular; es decir, a mayor cantidad de habitantes, corresponderá un número superior de regidores y síndicos. En el análisis que hace el maestro Gustavo Martínez Cabañas sobre la integración y funcionamiento de los ayuntamientos, se pueden apreciar las facultades de estos funcionarios, el funcionamiento del cabildo y las atribuciones, en general, del ayuntamiento. Ver: Martínez Cabañas, Gustavo, La administración estatal y municipal de México, México, INAP-CONACYT, 1985, págs. 171-181.
- (40) Ochoa Campos, Moisés, Los debates sobre la no reelección, México, Cámara de Diputados, XLVIII Legislatura, 1971, pág. 5.
- (41) Comparecencia del secretario de Gobernación, Manuel Bartlett Díaz, para informar a la Asamblea del Senado de la República, sobre la iniciativa de reformas y adiciones al artículo 115 constitucional, promovida por el presidente de la República el 2 de diciembre de 1982, en: Secretaría de Gobernación, Democratización integral: reforma municipal, Documentos I, México, Secretaría de Gobernación, 1983, pág. 57.
- (42) Ochoa Campos, Moisés, op.cit., pág. 376.
- (43) Gutiérrez Salazar, Sergio Elías, Reunión popular para la planeación: fortalecimiento municipal, IEPES, PRI, León, Guanajuato, 25 de mayo de 1982, cit.pos. Melgar Adalid, Mario, "Desarrollo económico de los municipios", en Ruiz Massieu, Francisco y Valadés, Diego, Nuevo derecho constitucional mexicano, México, Editorial Porrúa, 1983, pág. 340.
- (44) Presidencia de la República, op.cit., pág. 19.

- (45) Sobre la desaparición de poderes, son interesantes las investigaciones de González Oropeza, Manuel, La intervención federal en la desaparición de poderes, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1983 y Gutiérrez, Roberto J., "Juchitán, municipio comunista", en Azacapotzalco, Vol. II, Núm. 4, México, UAM-Azacapotzalco, División de Ciencias Sociales y Humanidades, septiembre-diciembre de 1961.
- (46) Ugarte Cortés, Juan, La reforma municipal, México, Editorial Porrúa, 1985, pág. 49.
- (47) Idem., pág. 53.
- (48) Presidencia de la República, op.cit., págs. 38-39.
- (49) Valencia Carmona, Salvador, "La nueva estructura constitucional del municipio", en Ruiz Massieu, Francisco y Valadés, Diego, op.cit., pág. 226.
- (50) El orden jurídico municipal se establece a través de tres niveles de ordenamientos. El primero, es el nivel constitucional, contenido en las disposiciones relativas de las leyes fundamentales, tanto de la República como del estado. El segundo, es el nivel orgánico, que forma parte de las leyes orgánicas municipales de cada entidad federativa. El tercero, es el nivel reglamentario, que emana de los acuerdos de los ayuntamientos, pero, que se sujeta a las disposiciones constitucionales y orgánicas.
- (51) Ugarte Cortés, Juan, op.cit., pág. 89.
- (52) Ver: Acosta y Esquivel O., Julio d', El fuero del municipio, México, Editorial JUS, 1948, págs. 55-86, en donde se hace un estudio interesante sobre la naturaleza de los cabildos españoles medievales y de la conquista.
- (53) Ugarte Cortés, Juan, op.cit., pág. 90.
- (54) Ochoa Campos, Moisés, Descentralización y autonomía municipal, México, Índice, 1984, págs. 30-31.
- (55) Avellaneda, Nicolás, cit. pos. Ochoa Campos, Moisés, op.cit., pág. 31.
- (56) Ochoa Campos, Moisés, La reforma..., op.cit., pág. 531.
- (57) Presidencia de la República, op.cit., pág. 40.
- (58) Heberg, Carlos T. Von, Hacienda pública, Madrid, 1936, pág. 674, cit. pos. Garza, Sergio Francisco de la, El municipio, historia, naturaleza y gobierno, México, Editorial JUS, 1947, pág. 148.
- (59) Ochoa Campos, Moisés, op.cit., pág. 536.
- (60) Delgado Navarro, Juan, "Desarrollo integral del municipio", en Revista de

Estudios Municipales No. 1, México, Secretaría de Gobernación, Centro Nacional de Estudios Municipales, enero-febrero de 1985, pág. 94.

- (61) Para constatar la falta de participación de la comunidad en proyectos municipales, ver los estudios de caso de Gerrit Huizer sobre la desconfianza campesina en algunos países subdesarrollados y su repercusión en los programas de desarrollo de la comunidad, en Huizer, Gerrit, El potencial revolucionario del campesino en América Latina, México, Siglo XXI Editores, 1980, págs.45-91.
- (62) Guerrero Omar, "Idea y mecanismos de democratización de la vida política, económica y social del municipio", en Consulta popular para la reforma municipal, Memoria, Tomo VIII, México, Secretaría de Gobernación, 1983, pág. 149.
- (63) Idem.
- (64) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (comentada), México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1985, pág. 172.
- (65) Hoyo d'Addona, Roberto, "La hacienda pública municipal", en Revista de Estudios Municipales, op.cit., pág. 19.
- (66) Córdova, Amaldo, "Democracia y participación ciudadana en la vida municipal", en Economía Informa No. 121, México, UNAM, Facultad de Economía, octubre de 1984, pág. 7.
- (67) Garza, Sergio Francisco de la, op.cit., pág. 152.
- (68) Las fuentes de ingreso más redituables se reservan a la federación quien tiene la prerrogativa de aprovechar otras que, en principio, no le pertenecen. Veamos: en el artículo 124 de la Constitución se establece que: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados". A lo anterior, se opone el artículo 73, fracción VII de la misma Constitución, que dice que el Congreso de la Unión tiene facultad para "imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto".
- Como se aprecia, se limitan las competencias centrales en el artículo 124, pero, en materia fiscal, se deja abierta la posibilidad de que la federación, a través del Congreso de la Unión, imponga las contribuciones que estime pertinentes para sus gastos presupuestales.
- Podemos decir, por tanto, que es la misma Constitución la que limita el espíritu federal en cuanto a recursos fiscales. El Congreso de la Unión puede establecer tributos a su libre arbitrio. Es suficiente que al determinar su presupuesto anual, fije nuevas contribuciones -en caso de que no sean suficientes las establecidas el año anterior-, para que los estados y municipios

pios cumplan las nuevas disposiciones.

Además de la centralización fiscal descrita, la Constitución General de la República también reserva a la federación la tributación de las actividades más productivas.

En la fracción XXIX del mismo artículo 73 se establece que el Congreso de la Unión tiene facultad para "establecer contribuciones:

1. Sobre el comercio exterior.
2. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27.
3. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros.
4. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación y
5. Especiales sobre
 - a) Energía eléctrica
 - b) Producción y consumo de tabacos labrados
 - c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo
 - d) Cerillos y fósforos
 - e) Aguamiel y productos de su fermentación
 - f) Explotación forestal
 - g) Producción y consumo de cerveza.

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica". De esta manera, la federación queda exclusivamente facultada para gravar todo lo relacionado con productos del subsuelo, el comercio exterior, instituciones de crédito y sociedades de seguros, servicios públicos concesionados o explotados directamente por la federación, etcétera.

Además, el poder central tiene otras fuentes de ingresos en materia de: gravámenes por tránsito de personas o mercancías por su territorio, emisión de estampillas o papel sellado, etcétera, tal y como se establece en los artículos 117 y 118 de nuestra Carta Magna que dicen:

Artículo 117: "Los Estados no pueden, en ningún caso:

- I. Celebrar alianza, tratado, o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras;
- II. (Derogada)
- III. Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas, ni papel sellado;
- IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio;
- V. Prohibir ni gravar, directa ni indirectamente, la entrada a su territo-

rio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.

VI. Gravar la circulación, ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exacción se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía;

VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia;

VIII. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional. Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública.

IX. Gravar la producción, el acopio o la venta de tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo".

El artículo 118, por su parte, señala: "Tampoco pueden sin consentimiento del Congreso de la Unión:

I. Establecer derechos de tonelaje; ni otro de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones;

II. Tener, en ningún tiempo, tropa permanente, ni buques de guerra, y

III. Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuando los casos de invasión y de peligro tan inminente, que no admita demora. En estos casos dará cuenta inmediata al Presidente de la República".

Lo anterior, demuestra que las mejores fuentes de ingresos se reservan a la federación. El centralismo fiscal es, pues, evidente; los estados tienen poco participación en la globalidad de las fuentes de tributación y los municipios sólo aparecen contemplados en la fracción XXIX del artículo 73 que se refiere a energía eléctrica.

Ver: González Ruiz, José Enrique, "El federalismo mexicano desde el punto de vista fiscal", en El federalismo en sus aspectos educativos y financieros, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1976, págs. 45-47 y

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op.cit., págs. 169, 286, 288 y 313.

- (69) Chapoy Bonifaz, Dolores, Imposición a la riqueza en México, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1983, pág. 37.
- (70) Véase el interesante artículo de Rodríguez Muro, Jesús, "Implicaciones de la reforma al artículo 115 constitucional y sus efectos sobre las actividades económicas y financieras de los ayuntamientos", en Revista de Estudios Municipales No. 1, México, Secretaría de Gobernación, Centro Nacional de Estudios Municipales, enero-febrero, 1985, págs. 97-111.
- (71) Idem.
- (72) Córdova, Arnaldo, op.cit., pág. 7.
- (73) Martínez Cabañas, Gustavo, op.cit., pág. 269.
- (74) Idem.
- (75) Exposición de motivos correspondientes a la iniciativa de reformas y adiciones al artículo 115 constitucional, en: Secretaría de Gobernación, Democratización integral: reforma municipal, Documentos I, México, Secretaría de Gobernación, 1983, pág. 46.
- (76) Acosta y Esquivel O., Julio d', op.cit., pág. 135.
- (77) Guzmán Lozano, Emilio, "Autonomía y arbitrios del municipio", en Revista Actividad, Monterrey, Nuevo León, enero, 1945, cit.pos. Garza, Sergio Francisco de la, op.cit., págs. 165-167.
- (78) Valencia Carmona, Salvador, op.cit., págs. 227-228.
- (79) Conurbación significa: "Unión de varios núcleos urbanos que llegan a confundirse en uno solo al crecer dos o más". Este fenómeno se presenta también "cuando dos o más centros urbanos formen o tiendan a formar una continuidad demográfica. Para efectos de la fracción VI del artículo 115 constitucional, es zona de conurbación el área circular generada por un radio de 30 kilómetros. El centro de dicha área es el punto de dicha intersección de la línea fronteriza entre las entidades federativas y de la

que resulte de unir los centros de población correspondientes". Véase: Alonso, Martín, Diccionario del español moderno, Madrid, Aguilar, S.A. de Ediciones, 1981, pág. 279 y Centro Nacional de Estudios Municipales, El artículo 115 constitucional y las nuevas atribuciones municipales, Textos municipales No. 4, México, Secretaría de Gobernación, 1984, pág. 47.

- (80) Centro Nacional de Estudios Municipales, op.cit., pág. 45.
- (81) Idem., pág. 46.
- (82) Alonso, Jorge, "Micropolítica electoral", en González Casanova, Pablo (Coord.), Las elecciones en México, evolución y perspectivas, México, Siglo XXI Editores, 1985, pág. 353.
- (83) Idem., pág. 353.
- (84) Idem., págs. 352-353.
- (85) Riva Palacio, Raymundo, "Pobreza y desesperación de los pobladores de Guela-tao", en Excélsior, México, 30 de noviembre de 1987.
- (86) Unomásuno, 14 de septiembre de 1981, cit.pos. Alonso, Jorge, op.cit., pág. 352.
- (87) López Monjardín, Adriana, La lucha por los ayuntamientos: una utopía viable, México, Siglo XXI Editores, 1986, págs. 120-121.
- (88) Alonso, Jorge, op.cit., pág. 362.
- (89) Arreola Ayala, Alvaro, op.cit., pág. 343.
- (90) Tocqueville, Alexis, La democracia en América, México, SARPE, 1984, Tomo I, pág. 72.
- (91) Diario de los Debates, op.cit., pág. 17.
- (92) Sobre la participación comunitaria en el funcionamiento de los ayuntamientos, Arnaldo Córdova propone el retorno a la práctica del cabildo abierto, en donde los ciudadanos se reúnan con sus dirigentes, el concejo del ayun-

tamiento. Según el especialista, el cabildo abierto puede funcionar perfectamente en poblaciones no mayores de 10 mil habitantes. Cuando éste no sea el caso y se dificulte reunir y actuar con más ciudadanos, se podrían establecer nuevas formas de representación popular; por ejemplo, asambleas populares que representen a la totalidad de la ciudadanía. Para tal efecto, municipios de 10,000 habitantes, estarían representados por asambleas de aproximadamente 2,000 ciudadanos; tal podría ser el caso de Guadalajara, por ejemplo. Ver: Diario de los Debates, op.cit., pág. 19.

- (93) Arreola Ayala, Alvaro, "Elecciones municipales", en González Casanova, Pablo, (Coord.), Las elecciones en México, evolución y perspectivas, México, Siglo XXI Editores, 1985, pág. 337.
- (94) Idem., págs. 334-347.
- (95) Krauze, Enrique, Por una democracia sin adjetivos, México, Joaquín Mortiz Planeta, 1986, págs. 112-142.
- (96) Ortega, Jesús, en El Insurgente Socialista, Año VII, Núm. 83, 1981, cit.pos. Alonso, Jorge, op.cit., pág. 354.
- (97) Idem.
- (98) Centro Nacional de Estudios Municipales, op.cit., pág. 58.
- (99) Valdés, R., Mauricio, "Participación municipal en la rectoría económica del Estado mexicano", en Foro académico: rectoría económica y municipio mexicano, organizado por el Centro Nacional de Estudios Municipales de la Secretaría de Gobernación, los días 10, 11 y 12 de marzo de 1986, Palacio de Minería, México, pág. 4.
- (100) Presidencia de la República, op.cit., pág. 23.
- (101) Centro Nacional de Estudios Municipales, op.cit., pág. 58.
- (102) Melgad Adalid, Mario, op.cit., pág. 342.
- (103) Cordero, Salvador y Gómez Tagle, Silvia, "Estado y trabajadores de las em-

presas estatales en México", en Revista de Estudios Políticos No. 16, México, UNAM, Centro de Estudios Políticos, 1979, pág. 98.

- (104) Diario de los Debates, op.cit., pág. 19. Para solucionar esta problemática, Amaldo Córdova propone que exista un sistema judicial en los municipios. Ahora bien si existen controversias de tipo administrativo entre municipios y estados, se recomienda que se resuelvan éstas en el Tribunal Superior de Justicia de la entidad, con derecho a revisión ante los Tribunales Colegiados de Circuito. Por otra parte, si las diferencias son del orden constitucional, se apunta que los ayuntamientos deberán recurrir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- (105) Ochoa Campos, Moisés, op.cit., pág. 10..

CONCLUSIONES

Sin lugar a dudas, la concepción que tengamos del municipio, depende de la corriente de pensamiento a la cual pertenezcamos.

En el primer capítulo de esta investigación, se han analizado básicamente dos escuelas de pensamiento: la sociológica o jusnaturalista y la legalista o positivista, que son las más representativas del movimiento municipalista en nuestro país.

La primera, que defiende la autonomía municipal, concibe al municipio como una organización natural que precede al Estado, que es su germen, y resuelve por sí misma sus problemas de supervivencia en un marco de libertad (autonomía con respecto al estado y a la Federación) y de democracia (participación de la comunidad en la integración y funcionamiento de los ayuntamientos).

La segunda, sostiene, por su parte, que es el Estado quien crea al municipio, motivo por el cual no se puede hablar en términos de autonomía municipal sino de descentralización, en virtud de que el municipio tiene poderes derivados, no originarios. Para esta escuela, la ley crea al municipio, supuesto que impide hablar de autogobierno comunal, libre, autónomo, con respecto a los poderes central y federal, y mucho menos, de participación comunitaria en la integración y funcionamiento de los cabildos.

Como hemos podido apreciar en este capítulo, la lucha de los primeros consiste en incorporar en el texto constitucional el principio de autonomía municipal, en tanto que los segundos dicen que esta prerroga-

tiva corresponde tan sólo a los estados y a la Federación. Esto último, en virtud de que si bien la soberanía recae en el pueblo, su ejercicio se deposita en los poderes ejecutivo, legislativo y judicial estatales y federales. Los ayuntamientos, por tanto, no cuentan con tales poderes, situación que los hace dependientes de fuerzas extralocales.

Así, la escuela sociológica municipalista pretende que se reconozca, en primera instancia, el derecho de los municipios para darse un gobierno propio con plenos poderes que le permitan cumplir con las demandas de la colectividad. Esto es, que el ayuntamiento tenga facultades para darse sus propias normas (poder legislativo), ejecutarlas (poder ejecutivo) y juzgar su aplicación (poder judicial). En segunda instancia, esta corriente busca que exista participación comunitaria en la toma de decisiones que corresponden al ayuntamiento.

Por su parte, la escuela legalista considera que el municipio no puede ser autónomo y las facultades que el Estado le concede serán en un marco de descentralización, ya sea política o administrativa, pero siempre teniendo en consideración que las legislaturas de los estados dictarán las leyes que regirán la vida del municipio.

En este sentido, la diferencia entre una y otra escuela es básicamente: autonomía o dependencia municipal con respecto a los poderes estatales y federales.

Ahora bien, en cuanto a la concepción constitucional del municipio en nuestro país, hemos podido observar que a pesar de que fueron los estados, con el consenso de sus respectivas comunas, los que crearon

la Federación mexicana el siglo pasado, no se reconoció, en ninguna de las cartas federales decimonónicas, ni en la Constitución de 1917, que el municipio, la síntesis de comunidad y ayuntamiento, es decir, el gobierno de la comunidad, fuese la base primaria y originaria del sistema político nacional.

El municipio mexicano se concibió como una mera circunscripción territorial, en donde la ley creaba instituciones sin vida, sin libertad y, por lo tanto, sin participación ciudadana.

En la segunda parte del capítulo primero, se analizaron, asimismo, las bases constitucionales para la centralización del poder en nuestro país y el fenómeno de la centralización económica y social en ciertas regiones urbanizadas del país.

En cuanto al primer tipo de centralización, podemos concluir que si bien fue una medida para consolidar la revolución, después del fracaso democratizador maderista, se llegó a límites que rebasaron el modelo clásico federal de división de poderes y el Estado mexicano tuvo privilegios de excepción que lo hicieron omnipoderoso e incontrolable por los otros poderes, quedando, por tanto, roto el sistema de contrapesos y balanzas, característico de cualquier sistema federal.

Se dió paso, así, al presidencialismo y al corporativismo estamental del partido único que sustentan nuestra organización gubernamental y que han sido, en más de una ocasión, acusados de ser el principal obstáculo para que exista una verdadera democratización en México.

Aunado a esto, en el artículo 115 no se estableció la libertad y la democracia en los municipios, dado que los constituyentes de 1917 siguieron los postulados de la ortodoxia federalista en el sentido de reconocer poderes (sin los cuales no existe autonomía) únicamente a los estados y a la Federación.

De esta manera, el Estado mexicano, formalmente comprometido con los intereses de las mayorías, fue alejándose cada vez más de las principales demandas de la población campesina al estallar la revolución: tierra, libertad y democracia en los municipios.

Así, el sistema centralista revolucionario impuso irremediamente a los candidatos que ocuparían las gubernaturas de los estados y de los ayuntamientos. Impuso, también, un sistema de lealtades y clientelismo político que alejó a la ciudadanía de la vida pública y mantuvo a los ayuntamientos tutelados en todo momento por instancias extralocales: las legislaturas de los estados que son, de hecho, instrumentos de control gubernamental.

En materia de centralización económica, ésta fue el reflejo de la organización piramidal del nuevo Estado. Se concentraron cada vez más actividades económicas, políticas, administrativas y culturales, así como recursos humanos y materiales en unos cuantos polos de desarrollo, situación que propició que el resto del país permaneciera en el abandono y en el atraso.

En virtud de que la Federación reservó para sí las mejores fuentes de tributación, los estados y municipios recibieron cada vez menores participaciones federales, hasta llegar, en 1982, al 8.8% y al 1%

respectivamente del total de los ingresos hacendarios totales.

Lo anterior trajo consigo que muy pocos municipios contaran con recursos económicos suficientes para gastos de administración, dotación de servicios públicos y creación de infraestructura urbana, situación que propició una fuerte concentración de la población en espacios territoriales pequeños, donde existen amplias capas de ciudadanos cuya alimentación, educación, salud y vivienda son deplorables.

Con el análisis de la centralización económica, cerramos el primer capítulo. El siguiente punto que se investigó fue la aparición del municipio en sociedades concretas y, en particular, en nuestro país, situación que nos permitió evaluar la validez de cada una de las teorías estudiadas con anterioridad.

Así, se analizaron los antecedentes históricos del municipio mexicano, cuyos orígenes se remontan a Roma y a España. Es un hecho que gracias a la autonomía y democracia de las comunidades latinas, el Imperio Romano pudo llegar a ser la agregación de ciudadanos más numerosa y mejor dirigida del mundo, y la España de la baja Edad Media logró importantes batallas contra la dominación morisca y a favor de la Reconquista.

También se investigaron las características de los primeros municipios europeos que, aunque no son un antecedente directo de los municipios novohispanos, sí son ejemplo importante de territorios jurídicos de excepción, autónomos con respecto a otros poderes, y con derechos especiales para todos sus habitantes.

Según Henry Pirenne, en Francia y Alemania, el conflicto de intereses entre monarquía, nobleza y clero, hizo surgir una nueva clase, la burguesía, que se aliaría a los primeros. Mientras esto fue así, los municipios contaron con fueros y privilegios que les permitieron consolidar sus demandas a través de autogobiernos que manejaban sistemas de impuestos propios.

En España, por otra parte, el monarca se apoyaba en los municipios para frenar las ambiciones tanto del clero como de la nobleza. El principal objetivo de la Corona era, empero, recuperar las tierras que les habían sido arrebatadas por los moros siglos atrás.

En este sentido, los municipios españoles fueron la base de las operaciones militares contra esta difícil tarea y es en esas épocas -siglos XI, XII y XIII-, cuando las comunas peninsulares tienen su máximo esplendor. La práctica de cabildos abiertos era frecuente, motivo por el cual los vecinos participaban de manera directa en la concertación de estrategias militares y en la resolución de los problemas vecinales más urgentes. De hecho, el Rey había concedido a los municipios fueros -cartas pueblas- y privilegios, nunca antes vistos, que les permitían, además de participar en las Cortes, tener un régimen autónomo, capaz de lograr el bien común de la localidad.

Sin embargo, al triunfar la Reconquista, la monarquía debilitó paulatinamente la autonomía y la democracia en los municipios y se alió a su antiguo adversario, la nobleza, para combatir la "arrogancia mu-

nicipal" que, para esas fechas, ponía en peligro la estabilidad de la Corona.

Los comuneros, por su parte, se opusieron a las medidas centralistas; querían conservar tanto fueros como territorios jurídicos de excepción. Empero, fueron combatidos por el absolutismo de la monarquía que buscaba consolidar su poder y acceder a una nueva fase de desarrollo: la formación de los estados nacionales.

Los estudiosos de este período, a diferencia de Pirenne, no identifican a las comunas con los intereses de la burguesía. Hablan, por ejemplo, de alianzas entre ésta y el Rey castellano Alfonso XI, para combatir los fueros municipales. Por nuestra parte, consideramos que este punto tendría que ser estudiado, de manera profunda, a fin de analizar las diferencias intercomunales en el Viejo Mundo, situación que nos daría más luz sobre los orígenes de los municipios novoespañoles.

Por otra parte, es preciso decir que, cuando en la Península agonizaban las libertades de los pueblos, la Conquista de América se realiza. No obstante, los conquistadores implantaron en Nueva España la tradición política comunal de democracia y autonomía en los municipios. Así, en 1519, se funda en Veracruz el primer gobierno novohispano, concebido como una institución con poderes propios, capaz de cumplir con los fines de la Corona: fundar y consolidar ciudades.

Como es sabido, la Conquista fue una empresa mixta en donde participaban la monarquía y los conquistadores. El pacto era: plenos poderes para realizar la conquista, a cambio de que se respetara la soberanía

estatal sobre las nuevas tierras.

En relación a los antecedentes prehispánicos del municipio, se ha podido observar que existen diversas posiciones. Unas, reivindican que los calpullis aztecas fueron organizaciones democráticas y autónomas similares a las comunas medievales. Otras, sustentan que eran colectividades piramidadas en donde el tlatoani y el Estado, como comunidades superiores, controlaban a las demás asociaciones, a través de un sistema despótico tributario. Para estos últimos analistas, el municipio, concebido como organización horizontal, o gobierno de los vecinos, no fue conocido en la etapa precolonial.

No es posible, por tanto, llegar a conclusiones sobre el antecedente indígena de la comuna. Consideramos que sólo este análisis sería objeto de una tesis particular. Lo cierto es que la forma de organización nativa se respetó; sin embargo, poco a poco, los pueblos indígenas, gobernados por una sola persona, el tlatoani, se transformaron en vecindarios dirigidos por un organismo colectivo votado por la comunidad: el ayuntamiento.

Según Miranda y Nava Oteo, la colonización se divide básicamente en dos etapas: la primera, breve, caracterizada por la lucha de los conquistadores por conservar sus fueros y privilegios originales. La segunda, larga, representada por la paulatina implantación del absolutismo metropolitano y, por lo tanto, por la desaparición de las libertades municipales.

Existen otros autores que dividen la evolución del municipio novohispano en tres fases.

La primera, denominada de consolidación municipal, en donde las capitulaciones, expedidas por la Corona, señalaban las pautas generales para la legislación novohispana. Estas normas contenían un estatuto particular, o fuero municipal, para cada territorio conquistado.

Más tarde, en 1523, la Corona envió instrucciones adicionales referentes a la fundación de ciudades, señalamiento de propios, repartimiento de tierras y denominación de los pueblos conquistados.

A partir de estos lineamientos, Hernán Cortés redactó sus Ordenanzas que contemplaban, entre otros puntos, asuntos de milicia, ganados, cultivos, plantaciones, evangelización, instrucción y trato a los indios, residencia y arraigo de los españoles, abasto y control de precios, servicios públicos, integración, funcionamiento y facultades del ayuntamiento y culto religioso.

Asimismo, la Corona dió concesiones importantes a los colonizadores. Además de poder tener esclavos, se les exentó del pago del almojarifazgo y de la alcabala. Podían, también, importar libremente mercancías de la Metrópoli y durante algún tiempo se les cobraría "menos del quinto por el oro que cogieren".

En este período, los ayuntamientos participaban activamente en la toma de decisiones gubernamentales y administrativas de su jurisdicción. Las actas de cabildo así lo demuestran. En el municipio de la Ciudad de México, por ejemplo, se regulaba la vida económica y social de una inmensa región y las relaciones entre los vecinos y la autoridad eran espontáneas, situación que permitía la existencia de un auténtico sistema democrático. Es por esto que podemos decir que

la participación de los pobladores, a través de los cabildos abiertos, era una práctica frecuente.

La segunda etapa, llamada de organización municipal, básicamente siguió la misma ideología en cuanto al quehacer comunal. Los municipios redactaban ordenanzas y tenían patrimonio exclusivo, constituido de bienes comunales, propios y arbitrios.

Existía, asimismo, vida democrática y como dice Rendón Huerta, el municipio era el punto de reunión o "núcleo aglutinante del estado llano colonial para defenderse de los abusos de poder".*

En 1573, Felipe II expide ordenanzas que regulaban la organización política de las ciudades metropolitanas, diocesanas y villas o lugares. Se determina, también, la estructura del municipio, las facultades de los gobernadores y las normas urbanísticas.

Sin embargo, la Corona declara en 1591 que los cargos municipales salvo el de alcalde ordinario, serían vendidos. Con esta disposición, se pierde el principio de elegibilidad en los cargos edilicios y el centralismo metropolitano empieza a ganar terreno.

Para esas fechas, las principales autoridades novohispanas eran nombradas por la metrópoli: virreyes, audiencias, gobernadores, corregidores, alcaldes mayores, regidores perpetuos para los cabildos de españoles y regidores para los pueblos de indios.

(*). Rendón Huerta, Teresita, Derecho Municipal, México, Editorial Porrúa, 1985, pág. 96.

La tercera y última etapa se refiere a la decadencia del municipio, cuando, a través de las Ordenanzas de Intendentes, se implanta, de lleno, el centralismo peninsular. En efecto, en 1786, España expide dichas ordenanzas mediante las cuales se intentaban corregir los vicios de la administración hacendaria y la mala administración de los ayuntamientos coloniales.

Doce intendentes, distribuidos a lo largo y ancho de la Nueva España, y una contaduría general regulaban los asuntos municipales más importantes, como eran: hacienda, justicia, policía y guerra.

Así, los municipios se convirtieron en meros centros administrativos, sin facultades legislativas ni judiciales, situación que borró todo vestigio de libertades municipales.

Para fines de la Colonia, la institución municipal se encontraba en una profunda crisis política y económica, debido a su nula participación democrática en la integración y funcionamiento de los ayuntamientos y a que su autonomía política, administrativa y financiera estaba vedada.

A estas circunstancias se aunó el hecho de que los criollos y mestizos, que eran la mayoría de la población, no tenían acceso a los puestos públicos, militares y eclesiásticos más importantes de la Colonia. Así, el único reducto al malestar criollo eran los ayuntamientos. Por ejemplo, en el de la Ciudad de México, los puestos más importantes estaban en manos de novohispanos, situación que los hizo ser uno de los centros de insurrección independentista más importantes.

Con la invasión napoleónica a España, la oposición de los novoespañoles contra los peninsulares se hace pública. Aquellos reivindicaban que al faltar el Rey, la soberanía residía en el pueblo y, sobre todo, en los organismos populares que eran los ayuntamientos. Esto es, la soberanía que le había sido otorgada al monarca por la población, podía ser enajenada a un nuevo emperador.

Se hace, por tanto, evidente que el pueblo, al ser origen y fuente de la soberanía, retoma los poderes nuevamente en sus manos y los deposita en un gobierno provisional local que actúa en sustitución del monarca.

Es interesante hacer notar que, durante esta época, se realizan innumerables reuniones de cabildo abierto en las zonas más importantes del país. Allí, están representadas todas las clases sociales que apoyaban o disprobaban los acuerdos del ayuntamiento capitalino.

Por otra parte, ante el descontento novohispano, la Corona convocó a reunión de Cortes Generales Extraordinarias y, en 1812, se decretó la Constitución de Cádiz que, aunque tuvo una breve vigencia en la Nueva España, estableció, por vez primera, atribuciones precisas al municipio.

Se instituyó, entre otros puntos, la elección directa y la no reelección de los cargos municipales; la recaudación de impuestos por el ayuntamiento y los bienes propios y en común de los municipios. Sin embargo, también se decretaron las jefaturas políticas que, de hecho, impidieron, como veremos adelante la existencia de municipios autónomos.

Más tarde, surge la Federación mexicana, formada por estados libres y soberanos, que, con el consenso de sus respectivos municipios, firman el Pacto de Unión Federal.

Sin embargo, en la primera Constitución -1824-, el municipio desaparece de las instancias jurídicas y la soberanía popular se deposita en los poderes legislativo, ejecutivo y judicial de los estados y de la Federación. Es preciso recordar que en la forma de organización federal existen únicamente dos órdenes jurídicos de la misma jerarquía: la Federación y los estados. Los municipios, por su parte, se sujetan a lo que determinen las constituciones y los congresos locales. Por lo tanto, los estados tienen que organizar a "sus municipios" conforme más convenga a sus intereses, siempre y cuando no se violen los lineamientos constitucionales.

En la siguiente Constitución federal -1857-, también se deja en manos de los estados la regulación de la organización municipal. El principal objetivo de los constituyentes, entonces, era unificar la nación, y la cultura política centralista de los últimos tiempos, hacía imposible que la mayoría de los diputados reconocieran la presencia de municipios autónomos con respecto a los centros de poder.

Si bien en las constituciones centralistas de 1836 y 1843, se reconoció la presencia de los municipios en la vida política del país, autoridades extralocales intervinieron, por otro lado, de manera sistemática, en los principales asuntos comunales.

Sin embargo, es en el año de 1856, cuando se da uno de los golpes más duros al municipio. Con la Ley de desamortización de fincas rústicas

y urbanas, se despoja a las comunidades de sus bienes territoriales. El municipio pierde, con esas medidas, los bienes propios, rústicos y urbanos, que desde tiempo inmemorial le pertenecían, situación que lo priva de todo tipo de ingresos y le impide sufragar cualquier tipo de gastos.

Con el régimen de Porfirio Díaz, las cosas empeoraron aún más. Los prefectos políticos ahogaron la vida municipal, en virtud de que eran la primera autoridad política y los jefes de todos los servicios de las municipalidades. Asimismo, con la creación de divisiones administrativas que agrupaban a los ayuntamientos en partidos, distritos, prefecturas y cantones, la centralización se torna más aguda.

A principios del siglo XX, el dictador suprimió las funciones administrativas del municipio del Distrito Federal y, en su lugar, creó una junta consultiva que dependía directamente de él.

Según los investigadores municipalistas de esa época, la revolución mexicana estalló, entre otros motivos, por la falta de libertades municipales y de participación comunitaria en la integración y funcionamiento de los ayuntamientos. Asimismo, por las usurpaciones de tierras a los campesinos, entre otras, la promovida por la ley desamortizadora de 1856.

De hecho, en los planes, programas y pactos revolucionarios que se establecieron entre 1900 y 1910, la problemática del municipio está siempre presente.

Sin embargo, consideramos que quienes entienden con mayor claridad

los alcances del movimiento municipalista son los zapatistas. Ellos luchan por sus tierras y porque el municipio que surgiera de la revolución fuera el gérmen de una nueva sociedad democrática, en donde el gobierno de la comunidad se estableciera sobre bases populares que decidieran, en sesiones de cabildo abierto, los asuntos de integración y funcionamiento de los ayuntamientos.

Se pretendía, asimismo, que las nacientes comunidades fueran autónomas del estado y de la Federación y resolvieran internamente las cuestiones políticas, administrativas y financieras de la localidad.

Es más, existen documentos muy interesantes sobre legislación zapatista en materia electoral, de ingresos y funcionamiento de los cabildos que revelan estas intenciones: establecer células democráticas, autosuficientes y autónomas en la zona occidental del país.

Al finalizar el capítulo segundo, se señala que, en 1914, Venustiano Carranza expide las Adiciones al Plan de Guadalupe en donde se establece "la libertad municipal como institución constitucional". Posteriormente, en el Decreto 8, que es el antecedente inmediato del artículo 115, se determina que el municipio será autónomo de los poderes estatales y federales, salvo en materia de fuerza pública, cuando el ejecutivo federal y los gobernadores de los estados visiten la localidad.

Ahora bien, el tercer y último capítulo de esta investigación se refiere, básicamente, a: los debates del Constituyente en virtud de la nueva legislación municipal; el texto constitucional aprobado; las modificaciones subsecuentes y el marco jurídico que regula la vida

del municipio en la actualidad.

Todo esto ha sido estudiado desde una misma óptica: analizar los preceptos a los que quedó sometido el municipio y que han impedido, junto con factores estructurales y políticos, el pleno desenvolvimiento de esta organización sociopolítica.

En relación a la propuesta de legislación municipal que presentó Carranza y la Comisión de Puntos Constitucionales a la Asamblea Constituyente, el punto que provocó más polémicas en Querétaro fue el de la autonomía financiera de los municipios. Se pretendía que la comuna administrara libremente su hacienda, es decir, que recaudara todos los impuestos pertenecientes a su jurisdicción y contribuyera a los gastos públicos del estado en la proporción y término que señalaran las legislaturas locales. Asimismo, se planteaba que fuera la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien dirimiera los conflictos hacendarios entre los municipios y el estado.

Es interesante apuntar que en esta iniciativa no se contemplaba la democracia en los municipios. Se pensaba que si la comuna era autosuficiente económicamente, podría solventar sus demás necesidades. Sin embargo, como había dicho José María Velasco en el Congreso Constituyente anterior, un municipio sin participación ciudadana que regule las acciones de los ayuntamientos, se convierte, inevitablemente, en "la encarnación del despotismo más repugnante".

En efecto, a mediados del siglo pasado este diputado, tal y como se precisó en el capítulo segundo de esta investigación, sostuvo:

"La libertad municipal se ha de entender puesta en ejercicio por todos los

habitantes de la municipalidad: no delegando a los funcionarios municipales la soberanía que por su esencia es indelegable, sino entregándoles el ejercicio de determinadas funciones, y sin perjuicio de la acción individual, en todo lo que es posible que sea directa, que es en su mayor parte por lo menos en cuanto se entiende por intereses municipales".*

Este punto tan importante en la vida de una comunidad, había sido olvidado por todos los constituyentes de 1917. Como dijimos antes, para los diputados municipalistas, la prioridad era establecer libertades económicas que derivaran en mejoras sociales y políticas. La participación comunitaria podía ser aplazada.

Las polémicas de 1917 en torno al artículo 115, empero, fueron muy interesantes. Una corriente defendía la total autonomía financiera del municipio. Otra, pensaba que la comuna no debería cobrar todos los impuestos, sino únicamente los estrictamente municipales y, una tercera, se refería a la autonomía financiera estatal, más no a la municipal, en donde el estado recolectaba todos los impuestos y confería a los municipios las cantidades que determinarían las legislaturas.

Como es obvio, las diferencias conceptuales respondían a diversas posturas en torno a la autonomía o dependencia de los municipios. Los que apoyaban la primera corriente, pertenecían al grupo de los jusnaturalistas o sociologistas que, aunque no hablaban de participación comunitaria en la integración y funcionamiento de los ayuntamientos, sí sostenían que los municipios, por ser un poder ajeno al estatal y al federal, tenían facultades legislativas, es decir, una legislatura en pequeño para determinar sus rentas.

 (*) Castillo Velasco, José María, Aguntamientos para el estudio del derecho constitucional mexicano, Imprenta de Castillo Velasco e Hijos, 1879, págs. 274-276, cit. pos. Rendón Huerta, Teresita, Derecho municipal, México, Editorial Porrúa, 1985, pág. 209.

Esto, a la vez, implicaba que las legislaturas de los estados no tendrían que intervenir en asuntos estrictamente comunales. De lo contrario, pensaban los defensores de esta posición, los municipios seguirían sujetos, a través de los congresos locales, a las órdenes estatales en materia hacendaria y su situación sería semejante al pasado inmediato.

Por otro lado, los que abogaban por la última posición, pertenecían a la corriente de pensamiento denominada legalista y que, en este caso, situaba las funciones estatales por encima de las municipales. La entidad federativa, para estos expositores, era el único gobierno con plenos poderes que, junto con la Federación, podía cobrar impuestos, dado que contaba con un congreso local que aprobaba los tributos. El municipio, por su parte, aunque fuera la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados, no poseía facultades y, por lo tanto, quedaba sujeto a lo que establecieran los congresos locales.

La segunda postura que, de alguna manera trataba de conciliar ambas posiciones, decía que tanto los municipios como los estados deberían cobrar sus impuestos directamente. En ambos casos se hablaba de congresos propios.

Asimismo, en materia de solución de conflictos hacendarios entre los municipios y los estados, existían dos posiciones. Una, sostenía que la Suprema Corte de Justicia de la Nación debería intervenir en las disputas y, otra, que tendrían que ser los tribunales o los congresos locales.

Es evidente que en el primer caso, se rompía el esquema clásico federal que se oponía a la centralización de facultades en un solo centro de control político, en tanto que en la segunda propuesta, la división de competencias era respetada y se responsabilizaba a los estados de sus conflictos internos.

Sin embargo, en ninguna intervención se precisó la importancia de tribunales municipales.

Los debates fueron extenuantes y la posición mayoritaria de la asamblea giró en torno a un régimen federal contrario a reconocer los antecedentes autonómicos del municipio en materia tributaria. La urgencia era consolidar la revolución y resolver los graves problemas económicos y sociales por los que atravesaba la población, prioridades que requirieron de gobiernos centralizadores del mayor número de facultades.

En consecuencia, el texto del artículo 115 que finalmente se aprobó, no retomó elementos de la iniciativa carrancista, en donde, por ejemplo, el municipio cobraba los impuestos directamente y contribuía a los gastos del estado, sino concedió todas las facultades al gobierno estatal. El recaudaría las contribuciones y daría, según lo señalaran las legislaturas, una participación a la comuna.

Tampoco se estableció procedimiento alguno para solucionar las controversias municipio-entidad federativa, situación que provocó que las comunidades volvieran a ser, como en el porfiriato, meras circunscripciones territoriales sin facultades para dirimir conflictos.

Así, las demandas de las principales fuerzas revolucionarias, los campesinos, no fueron contempladas. Lejos de reconocerse, en la principal ley del país, la autonomía y la democracia de los municipios, fueron las legislaturas de los estados quienes dictaron las normas generales para el funcionamiento de los cabildos. Lejos de solucionar la problemática económica del municipio -punto defendido apasionadamente por los constituyentes municipalistas de Querétaro-, el municipio quedó, una vez más, en manos de poderes extralocales -las legislaturas de los estados-, que como se ha visto a lo largo de esta investigación, responden a los intereses de los gobernadores estatales y del Presidente de la República. Por lo tanto, el municipio posrevolucionario, al igual que el decimonónico, siguió siendo el reducto de intereses ajenos a la comunidad.

A partir de 1917, existieron seis reformas municipales, -la última es la de 1983, modificada no sustancialmente en 1987-, que no han considerado esta limitación para la comuna: constitucionalmente, los poderes siguen centralizados en la Federación y en los estados. El municipio, a pesar de que se repite una y otra vez que es la célula básica de nuestra organización política y administrativa, no cuenta con mínimos poderes que le permitan hacer frente a las crecientes demandas de la comunidad, en virtud de que la normatividad constitucional lo somete, en los asuntos estrictamente comunales, a lo que decidan las legislaturas de los estados.

Así, aunque en el primer párrafo del artículo 115 se establece que el municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados, el gobierno de la comunidad está imposibilitado para participar activamente en

la decisión de las cuestiones políticas, jurídicas y administrativas que directamente le atañen.

En materia política, porque las legislaturas intervienen en la suspensión y desaparición de los ayuntamientos; suspensión o revocación del mandato de algún servidor público municipal electo popularmente; designación de los concejos municipales que suplirán a los ayuntamientos destituidos y en el establecimiento de la normatividad electoral. Asimismo, el Ejecutivo federal y los gobernadores de los estados controlan, eventualmente, el mando de la fuerza pública municipal.

En materia jurídica, en virtud de que los congresos locales establecen las bases normativas para que los ayuntamientos expidan sus bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas; fijan los lineamientos de coordinación intermunicipal para la prestación de servicios públicos; aprueban las leyes y los presupuestos de ingresos municipales; determinan los lineamientos legales para que se formulen, aprueben y administren la zonificación y los planes de desarrollo urbano municipal; participan en la creación y administración de reservas territoriales; controlan y vigilan el uso del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervienen en la regulación de la tenencia de la tierra urbana; otorgan licencias y permisos para construcciones; participan en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas; determinan los lineamientos generales para la planeación y regulación de zonas conurbadas y expiden leyes que regulan las relaciones laborales entre los municipios y sus trabajadores.

En materia administrativa, porque las legislaturas intervienen en el

establecimiento de los servicios públicos adicionales que el ayuntamiento prestará y en la revisión de sus cuentas públicas.

Como hemos podido apreciar, el artículo 115 constitucional restringe, de principio a fin, el autogobierno y la participación comunitaria en las comunas. Las legislaturas de los estados intervienen en los asuntos fundamentales de la vida municipal y no existe referencia alguna en cuanto a mecanismos de participación democrática en la integración y funcionamiento de los cabildos, ni a recursos judiciales que el municipio puede interponer en caso de que la legislatura estatal no cumpla algún imperativo constitucional.

De esta manera, el citado ordenamiento no concibe al municipio como una comunidad natural, con elementos sociológicos esenciales anteriores e independientes del Estado, sino como una creación legal, tutelada en todo momento por el centro estatal.

Es preciso, por tanto, reconocer la existencia histórica del municipio y garantizar su funcionamiento, precisando sus atribuciones de manera clara, ya que el derecho municipal, hoy día obsoleto, debe ser un instrumento de organización social puesto al servicio de los municipios para que éstos puedan organizarse libre y democráticamente y no un pesado lastre que frene cualquier intento de desarrollo autónomo en las comunidades.

Así, consideramos que un municipio sin facultades ejecutivas (para cumplir y hacer cumplir los acuerdos de cabildo); legislativas (para expedir su propio derecho interno) y judiciales (para aplicar justicia cuando los actos de cabildo no se cumplan) y sin participación de

los vecinos en la integración y funcionamiento de los cabildos, es una mera circunscripción territorial, un simple apéndice de la maquinaria estatal.

En este sentido, es urgente, promover un cambio sustancial al artículo 115 que impacte, por supuesto, a los demás artículos constitucionales que se opongán, directa o indirectamente, a los nuevos postulados. De otra manera, cualquier proyecto de desarrollo comunitario que transfiera, a los municipios, únicamente responsabilidades y atribuciones celosamente vigiladas por las legislaturas, no prosperará.

Como se mencionó en la introducción de este trabajo, no fue nuestro propósito formular un nuevo marco legal para la comuna. Sin embargo, consideramos que es inaplazable pasar de un régimen en donde los municipios están supeditados al Estado y no funcionan, a uno en donde el Estado esté al servicio de comunidades capaces de transformar democráticamente a una sociedad centralizada, autoritaria e incapaz de satisfacer las necesidades de las mayorías.

Para ello, por principio de cuentas, los municipios tendrán que recuperar sus poderes originarios, mismos que deberán plasmarse en la Constitución General de la República.

BIBLIOGRAFIA

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

- Abbagnano, Nicola, Diccionario de Filosofía, México, Fondo de Cultura Económica, 1974.
- Acosta y Esquivel O., Julio d', El fuero del municipio, México, Editorial JUS, 1948.
- Aguilar Camín, Héctor, et.al., México mañana, México, Editorial Océano-Nexos, 1986.
- Albi, Fernando, Derecho municipal comparado del mundo hispánico, Madrid, Aguilar, 1955.
- Alonso Martín, Diccionario del español moderno, Madrid, Aguilar S.A. de Ediciones, 1981.
- Altamira y Crevea, Rafael, et.al., Contribuciones a la historia municipal de América, México, Instituto Panamericano de Geografía e Historia, Comisión de Historia, 1951.
- Aristóteles, Política, México, Editorial Porrúa, Col. "Sepan Cuantos..." 70, 1979.
- Badenes Gasset, Ramón, Metodología del derecho, Barcelona, Bosch, 1955.
- Baena, Guillemina y Montero, Sergio, Tesis en 30 días, México, Editores Mexicanos Unidos, 1986.
- Barragán Barragán, José, Temas de liberalismo gaditano, México, UNAM, 1978.
- Bartra, Roger, El modo de producción asiático, México, Ediciones ERA, 1980.
- Burgoa Orihuela, Ignacio, Derecho constitucional mexicano, México, Editorial Porrúa, 1973.
- Carpizo, Jorge, La constitución mexicana de 1917, México, UNAM, Coordinación de Humanidades, 1973.
- Caso, Antonio, Sociología, México, Editorial Polis, 1939.
- Centro de Estudios Históricos del Agrarismo Mexicano, Zapata y el municipio, México, CEHAM, 1982.
- Centro Nacional de Estudios Municipales, Documentos de trabajo, México, Secretaría de Gobernación, 1985.
- Centro Nacional de Estudios Municipales, El artículo 115 constitucional y las nuevas atribuciones municipales, Textos municipales No. 4, México, Secretaría de Gobernación, 1984.
- Centro Nacional de Estudios Municipales, El desafío municipal, México, Secretaría de Gobernación, 1985.
- Centro Nacional de Estudios Municipales, Historia del municipio en México, Textos municipales No. 1, México, Secretaría de Gobernación, 1985.

- o Centro Nacional de Estudios Municipales, Revista de Estudios Municipales No. 1, México, Secretaría de Gobernación, enero-febrero, 1985.
- o Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (conentada), México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1985.
- o COPLAMAR, Geografía de la marginación, México, Siglo XXI Editores, 1982.
- o Cordero, Salvador y Gómez Tagle, Silvia, "Estado y trabajadores de las empresas estatales en México, en Revista de Estudios Políticos No. 16, México, UNAM, Centro de Estudios Políticos, 1979.
- o Córdova, Arnaldo, "Democracia y participación ciudadana en la vida municipal", en Economía Informa No. 121, México, UNAM, Facultad de Economía, octubre de 1984.
- o Córdova, Arnaldo, "El poder del Estado", en Economía Informa No. 109, México, UNAM, Facultad de Economía, octubre de 1983.
- o Cosío Villegas, Daniel, et.al., Historia mínima de México, México, El Colegio de México, 1981.
- o Cosío Villegas, Daniel, La constitución de 1857 y sus críticos, México, Secretaría de Educación Pública, Sepsetentas No. 98, 1973.
- o Coulanges, Fustel de, La ciudad antigua, México, Editorial Porrúa, 1984.
- o Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz, et.al., El federalismo y sus aspectos educativos y financieros, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1976.
- o Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz, Imposición a la riqueza en México, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1983.
- o Dana Montaña, Salvador M., Estudios de política y derecho municipal, Maracaibo, Universidad de Zulia, 1962.
- o Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Iniciativa de ley de la Diputación del Partido Socialista Unificado de México, (PSUM), presentada por el C. Arnaldo Córdova, para reformar los artículos 115 y 124 constitucionales, México, Cámara de Diputados, LII Legislatura, Año II, Tomo II, No. 39, 20 de diciembre de 1983.
- o Diccionario de Sociología, México, Fondo de Cultura Económica, 1975.
- o Enciclopedia de México, Todo México, Compendio Enciclopédico 1985, México, Enciclopedia de México, 1985.
- o Enciclopedia Universal Ilustrada, Europeo-Americana, Barcelona, Espasa Editores, 1924.
- o Esriche y Martín, Joaquín, Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia, Madrid, Imprenta Julio Le Clere y Cía., 1881.
- o Esquivel Obregón, Toribio, Apuntes para la historia del derecho en México, Tomos I y II, México, Editorial Polis, 1937.
- o Fernández Llera, Víctor, Gramática y vocabulario del fuero juzgo, Madrid, 1929.

- Galindo y Villa, Jesús, Historia sumaria de la Ciudad de México, México, Editorial Cultura, 1925.
- Garza, Sergio Francisco de la, El municipio, historia, naturaleza y gobierno, México, Editorial JUS, 1947.
- Gelpi y Ferro, Gil, Estudios sobre América: conquista, colonización, gobiernos coloniales y gobiernos independientes, La Habana, Librería e Imprenta "El Iris", Obispo No. 22, 1864.
- Gibson, Charles, Los aztecas bajo el dominio español: 1519-1810, México, Siglo XXI Editores, 1975.
- González Casanova, Pablo, La democracia en México, México, Editorial ERA, 1975.
- González Casanova, Pablo (Coord.), Las elecciones en México: evolución y perspectivas, México, Siglo XXI Editores, 1985.
- González Oropeza, Manuel, La intervención federal en la desaparición de poderes, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1983.
- González Ramírez, Manuel, Planes políticos y otros documentos, México, Secretaría de la Reforma Agraria:CEHAM, 1981.
- González Ruiz, José Enrique, "El federalismo mexicano desde el punto de vista fiscal", en El federalismo en sus aspectos educativos y financieros, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1976.
- Guerrero, Omar, "Idea y mecanismos de democratización de la vida política, económica y social del municipio", en Consulta popular para la reforma municipal, Memoria, Tomo VIII, México, Secretaría de Gobernación, 1983.
- Gutiérrez, Roberto J., "Juchitán, municipio comunista", en Azcapotzalco, Vol. II, No. 4, UAM-Azcapotzalco, División de Ciencias Sociales y Humanidades, septiembre-diciembre de 1981.
- Huizer, Gerrit, El potencial revolucionario del campesino en América Latina, México, Siglo XXI Editores, 1980.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, (INEGI), Finanzas públicas estatales y municipales 1970-1982, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1984.
- Kelsen, Hans, Teoría general del Estado, México, Nacional, 1957.
- Kelsen, Hans, Teoría pura del derecho, Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1977.
- Krauze, Enrique, Emiliano Zapata, Biografía del poder, México, Fondo de Cultura Económica, 1987.
- Krauze, Enrique, Francisco I. Madero, Biografía del poder, México, Fondo de Cultura Económica, 1987.
- Krauze, Enrique, Porfirio Díaz, Biografía del poder, México, Fondo de Cultura Económica, 1987.
- Krauze, Enrique, Por una democracia sin adjetivos, México, Joaquín Mortiz

- Planeta, 1986.
- Larenz, Karl, Metodología de la ciencia del derecho, Barcelona, Anet, 1980.
 - López Monjardín, Adriana, La lucha por los ayuntamientos: una utopía viable, México, Siglo XXI Editores, 1986.
 - Madero, Francisco I., Plan de San Luis, México, Ediciones del Departamento del Distrito Federal, 1932.
 - Madrazo, Jorge, Las legislaturas estatales en la encrucijada constitucional de México: avance de una investigación, Mimeo, 1984.
 - Magaña, Gildardo, Emiliano Zapata y el agrarismo mexicano, Tomo I, México, 1934.
 - Martínez Almazán, Raúl, Las relaciones fiscales y financieras intergubernamentales en México, México, Instituto Nacional de Desarrollo Municipal, 1980.
 - Martínez Assad, Carlos y Ziccardi Alicia, "El municipio entre la sociedad y el Estado", en Revista Mexicana de Sociología No. 4, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, octubre-diciembre de 1986.
 - Martínez Cabañas, Gustavo, La administración estatal y municipal de México, México, INAP-CONACYT, 1985.
 - Marx, Carlos y Engels, Federico, Obras Escogidas, Tomo VII, Buenos Aires, Editorial Ciencias del Hombre, 1973.
 - Mazariegos Ramos, Ileana, El poder del municipio, México, BANOBRAS, 1987.
 - Miranda, José, Las ideas y las instituciones políticas mexicanas, 1521-1820, México, Instituto de Derecho Comparado, 1952.
 - Monlau y Roca, Pedro Felipe, Diccionario etimológico de la lengua castellana; ensayo, precedido de unos rudimentos del metodología, México, José María Sandoval, 1877.
 - Morales Jiménez, Alberto, Historia de la revolución mexicana, México, Secretaría de Educación Pública, 1960.
 - Moreno, Daniel, El congreso constituyente de 1916-1917, UNAM, primera reimpresión, 1982.
 - Moya Palencia, Mario, Temas constitucionales, México, UNAM, 1978.
 - Nava Oteo, Guadalupe, Cabildos y ayuntamientos de la Nueva España en 1808, México, Secretaría de Educación Pública, SepSetentas No. 78, 1973.
 - Novoa Monreal, Eduardo, El derecho como obstáculo al cambio social, México, Siglo XXI Editores, 1985.
 - Ochoa Campos, Moisés, Descentralización y autonomía municipal, México, Índice, 1984.
 - Ochoa Campos, Moisés, El municipio y su evolución institucional, México, BANOBRAS, primera reimpresión, 1987.

- ° Ochoa Campos, Moisés, "Evolución del municipio mexicano", en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal No. 16/17, México, INAP, marzo de 1985.
- ° Ochoa Campos, Moisés, La reforma municipal, México, Editorial Porrúa, 4a. edición ampliada y actualizada, 1985.
- ° Ochoa Campos, Moisés, Los debates sobre la no reelección, México, Cámara de Diputados, XLVIII Legislatura, 1971.
- ° Peña, Guillermo de la, Herederos de promesas [Agricultura, política y ritual en los Altos de Morelos], México, Ediciones de La Casa Chata, Centro de Investigaciones Superiores del INAH, 1980.
- ° Pirenne, Henry, Las ciudades medievales, Buenos Aires, Ediciones 3, Col. Hombre y Sociedad, 1962.
- ° Posada, Adolfo, El régimen municipal en la ciudad moderna, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1927.
- ° Presidencia de la República, El marco legislativo para el cambio, Tomo III, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1983.
- ° Raimundo, Miguel de, Nuevo diccionario latino español etimológico, Leipzig, Imprenta de F.A. Brockhaus, 1867.
- ° Ramírez Villalobos, Estela, "El municipio mexicano: origen y marginación actual", en Economía Informa No. 21, México, UNAM, Facultad de Economía, octubre de 1984.
- ° Rendón Huerta, Teresita, Derecho municipal, México, Editorial Porrúa, 1985.
- ° Riva Palacio, Raymundo, "Pobreza y desesperación de los pobladores de Guatemala", en Excelsior, México, 30 de noviembre de 1987.
- ° Romero Flores, Jesús, Anales históricos de la revolución mexicana, México, Ediciones Encuadernables El Nacional, 1939.
- ° Rousseau, Juan Jacobo, El contrato social, México, Editores Mexicanos Unidos, 1985.
- ° Ruiz Massieu, José Francisco, Estudios de derecho político de estados y municipios, México, Editorial Porrúa, 1986.
- ° Ruiz Massieu, José Francisco y Valadés, Diego (Coord.), Nuevo derecho constitucional mexicano, México, Editorial Porrúa, 1983.
- ° Sayeg Helú, Jorge, Federalismo y municipalismo mexicanos, México, Cámara de Diputados, LII Legislatura, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1984.
- ° Secretaría de Gobernación, Democratización integral: reforma municipal, Documentos I, México, Secretaría de Gobernación, 1983.
- ° Soto, Hernando de, El otro sendero, México, Editorial Diana, 1987.
- ° Tena Ramírez, Felipe, Derecho constitucional mexicano, Editorial Porrúa, México, 1985.

- Tena Ramírez, Felipe, Leyes fundamentales de México (1808-1982), México, Editorial Porrúa, 1982.
- Tocqueville, Alexis de, La democracia en América, México, Fondo de Cultura Económica, 1957.
- Tocqueville, Alexis de, La democracia en América, Tomos I y II, México, SARPE, 1984.
- Tönnies, Ferdinand, Comunidad y asociación, Barcelona, Ediciones Península, 1979.
- Ugarte Cortés, Juan, La reforma municipal, México, Editorial Porrúa, 1985.
- Urrea, Blas, Obras políticas, México, Imprenta Nacional, S.A., 1921.
- Valdés R., Mauricio, "Participación municipal en la rectoría económica del Estado mexicano", en Foro académico: rectoría económica y municipio mexicano, organizado por el Centro Nacional de Estudios Municipales de la Secretaría de Gobernación, los días 10, 11 y 12 de marzo de 1986.
- Valencia Carmona, Salvador, "La institución municipal: algunos enfoques teóricos, comparativos e históricos", en Boletín mexicano de derecho comparado, Año II, No. 6, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, septiembre-diciembre de 1969.
- Valencia Salcedo, Ma. del Rosario, Las reformas al artículo 115 constitucional en la perspectiva jurídica del Centro Nacional de Estudios Municipales, Tesis para obtener el título de Licenciada en Derecho, México, UNAM, Facultad de Derecho, 1986.
- Vázquez Parades, Héctor, El nuevo municipio mexicano, México, Secretaría de Educación Pública, Foro 2000, 1986.
- Weber, Max, Economía y sociedad, tomos I y II, México, Fondo de Cultura Económica, 1974.

A N E X O S

2,378 municipios mexicanos. Distribución por entidad federativa

ASCALIENTES	008 Escobedo	CHIAPAS	044 Ixtapa
Aguascalientes	009 Francisco I. Madero	001 Acacoyagua	045 Ixtapangajoya
Asientos	010 Frontera	002 Acala	046 Jaltenango
Calvillo	011 General Cepeda	003 Acapetagua	047 Jiquipilas
Cosío	012 Guerrero	004 Altamirano	048 Jitotol
Jesús María	013 Hidalgo	005 Amatán	049 Juárez
Pabellón de Arteaga	014 Jiménez	006 Amatenango de la Frontera	050 Larrainzar
Rincón de Romos	015 Juárez	007 Amatenango del Valle	051 Libertad, La
San José de Gracia	016 Lamadrid	008 Ángel Albino Corzo	052 Mapastepec
Tepezala	017 Matamoros	009 Arriaga	053 Margaritas, Las
	018 Monclova	010 Bejucal de Ocampo	054 Mazapa de Madero
	019 Morelos	011 Bella Vista	055 Mazatlán
A CALIFORNIA	020 Múzquiz	012 Berriozábal	056 Metapa
Ensenada	021 Nadadores	013 Bochil	057 Mitontic
Mexicali	022 Nava	014 Bosque, El	058 Motozintla
Tecate	023 Ocampo	015 Cacahoatán	059 Nicolás Ruiz
Tijuana	024 Parras	016 Catazaja	060 Ocosingo
	025 Piedras Negras	017 Cintalapa	061 Ocotepec
	026 Progreso	018 Coapilla	062 Ocozacoautla de Espinosa
BA CALIFORNIA SUR	027 Ramos Arizpe	019 Comitán de Domínguez	063 Ostuacán
1 Cabos, Los	028 Sabinas	020 Concordia, La	064 Osumacinta
2 Comondu	029 Sacramento	021 Copainala	065 Oxchuc
3 Mulege	030 Saltillo	022 Chalchihuitan	066 Palenque
4 Paz, La	031 San Buenaventura	023 Chamula	067 Panteího
	032 San Juan de Sabinas	024 Chanal	068 Pantepec
	033 San Pedro	025 Chapultenango	069 Pichucalco
CMPECHE	034 Sierra Mojada	026 Chenalho	070 Pijijilapan
1 Calkini	035 Torreón	027 Chiapa de Corzo	071 Porvenir, El
2 Campeche	036 Viesca	028 Chiapilla	072 Pueblo Nuevo Comalatlán
3 Carmen	037 Villa Unión	029 Chicoasen	073 Pueblo Nuevo Solistahuacán
4 Champotón	038 Zaragoza	030 Chicomuselo	074 Rayón
5 Hecelbákan		031 Chilón	075 Reforma
6 Hopelchen		032 Escuintla	076 Rosas, Las
7 Palizada		033 Francisco León	077 Sabánilla
8 Tenabo		034 Frontera Comalapa	078 Salto de Agua
	COLIMA	035 Frontera Hidalgo	079 San Cristóbal de Las Casas
	001 Armería	036 Grandeza, La	080 San Fernando
	002 Colima	037 Huehuetán	081 Siltepec
	003 Comala	038 Huistán	082 Simojovel de Allende
	004 Coquimatlán	039 Huitiupan	083 Sitalá
	005 Cuauhtémoc	040 Huixtla	084 Socoltenango
	006 Ixtlahuacán	041 Independencia, La	085 Solusuchiapa
	007 Manzanillo	042 Ishuatán	086 Soyalo
	008 Minatitlán	043 Ixtacomitán	087 Suchiapa
	009 Tecomán		
	010 Villa de Alvarez		

AGUASCALIENTES	008 Escobedo	CHIAPAS	044 Ixtapa
001 Aguascalientes	009 Francisco I. Madero	001 Acacoyagua	045 Ixtapangajoya
002 Asientos	010 Frontera	002 Acala	046 Jaltenango
003 Calvillo	011 General Cepeda	003 Acapetagua	047 Jiquipilas
004 Cosío	012 Guerrero	004 Altamirano	048 Jitotol
005 Jesús María	013 Hidalgo	005 Amatán	049 Juárez
006 Pabellón de Arteaga	014 Jiménez	006 Amatenango de la Frontera	050 Larrainzar
007 Rincón de Romos	015 Juárez	007 Amatenango del Valle	051 Libertad, La
008 San José de Gracia	016 Lamadrid	008 Ángel Albino Corzo	052 Mapastepec
009 Tepezala	017 Matamoros	009 Arriaga	053 Margaritas, Las
	018 Monclova	010 Bejucal de Ocampo	054 Mazapa de Madero
	019 Morelos	011 Bella Vista	055 Mazatlán
BAJA CALIFORNIA	020 Múzquiz	012 Berriozábal	056 Metapa
001 Ensenada	021 Nadadores	013 Bochil	057 Mitontic
002 Mexicali	022 Nava	014 Bosque, El	058 Motozintla
003 Tecate	023 Ocampo	015 Cacahoatán	059 Nicolás Ruiz
004 Tijuana	024 Parras	016 Catazaja	060 Ocosingo
	025 Piedras Negras	017 Cintalapa	061 Ocoatepec
	026 Progreso	018 Coapilla	062 Ocozacoatlán de Espinosa
BAJA CALIFORNIA SUR	027 Ramos Arizpe	019 Comitán de Domínguez	063 Ostuacán
001 Cabos, Los	028 Sabinas	020 Concordia, La	064 Osumacinta
002 Comondu	029 Sacramento	021 Copainala	065 Oxchuc
003 Mulege	030 Saltillo	022 Chalchihuitan	066 Palenque
004 Paz, La	031 San Buenaventura	023 Chamula	067 Pantelho
	032 San Juan de Sabinas	024 Chanal	068 Pantepec
	033 San Pedro	025 Chapultenango	069 Pichucalco
CAMPECHE	034 Sierra Mojada	026 Chenalho	070 Pijijiapan
001 Calkini	035 Torreón	027 Chiapa de Corzo	071 Porvenir, El
002 Campeche	036 Viesca	028 Chiapilla	072 Pueblo Nuevo Comaltitlán
003 Carmen	037 Villa Unión	029 Chicoasen	073 Pueblo Nuevo Solistahuacán
004 Champotón	038 Zaragoza	030 Chicomuselo	074 Rayón
005 Hecelchakan		031 Chilón	075 Reforma
006 Hopelchen		032 Escuintla	076 Rosas, Las
007 Palizada		033 Francisco León	077 Sabanilla
008 Tenabo		034 Frontera Comalapa	078 Salto de Agua
	COLIMA	035 Frontera Hidalgo	079 San Cristóbal de Las Casas
	001 Armería	036 Grandeza, La	080 San Fernando
COAHUILA DE ZARAGOZA	002 Colima	037 Huehuetán	081 Siltepec
001 Abasolo	003 Comala	038 Huistán	082 Simojovel de Allende
002 Acuea	004 Coquimatlán	039 Huitiupan	083 Sitalá
003 Allende	005 Cuauhtémoc	040 Huixtla	084 Socoltenango
004 Arteaga	006 Ixtlahuacán	041 Independencia, La	085 Soluschiapa
005 Candela	007 Manzanillo	042 Ishuatán	086 Soyalo
006 Castaños	008 Minatitlán	043 Ixtacomitán	087 Suchiapa
007 Cuatrociénegas	009 Tecomán		
	010 Villa de Alvarez		

088 Suchiate
 089 Sunuapa
 090 Tapachula
 091 Tapalapa
 092 Tapilula
 093 Tecpatán
 094 Tenejapa
 095 Teopisca
 096 Tila
 097 Tonala
 098 Totolapa
 099 Trinitaria, La
 100 Tumbala
 101 Tuxtla
 102 Tuxtla Chico
 103 Tuzantán
 104 Tzímol
 105 Unión Juárez
 106 Venustiano Carranza
 107 Villa Flores
 108 Yajalón
 109 San Lucas
 110 Zinacantán

CHIHUAHUA

001 Ahumada
 002 Aldama
 003 Allende
 004 Aquiles Serdán
 005 Ascensión
 006 Bachiniva
 007 Balleza
 008 Batopilas
 009 Bocoyna
 010 Buenaventura
 011 Camargo
 012 Carichic
 013 Casas Grandes
 014 Coronado
 015 Coyame
 016 Cruz, La
 017 Cuauhtémoc
 018 Cusihuiriachic
 019 Chihuahua
 020 Chinipas
 021 Delicias
 022 Doctor Belisario Domínguez
 023 Galeana
 024 General Trías
 025 Gómez Farfás
 026 Gran Morelos
 027 Guachochi
 028 Guadalupe
 029 Guadalupe y Calvo
 030 Guazapares
 031 Guerrero
 032 Hidalgo del Parral
 033 Huejotitán
 034 Ignacio Zaragoza
 035 Janos
 036 Jiménez
 037 Juárez
 038 Juilmas
 039 López
 040 Madera
 041 Maguarichic
 042 Manuel Benavides
 043 Matachic
 044 Matamoros
 045 Meoqui
 046 Morelos
 047 Moris
 048 Namiquipa
 049 Nonoava
 050 Nuevo Casas Grandes
 051 Ocampo
 052 Ojinaga
 053 Praxedis G. Guerrero
 054 Riva Palacio
 055 Rosales
 056 Rosario
 057 San Francisco de Borja
 058 San Francisco de Conchos
 059 San Francisco del Oro
 060 Santa Bárbara
 061 Satevo
 062 Saucillo
 063 Temosachi

064 Tula, El
 065 Urique
 066 Uruachic
 067 Valle de Zaragoza

DURANGO

001 Canatlán
 002 Canelas
 003 Coneto de Comonfort
 004 Cuencame
 005 Durango
 006 General Simón Bolívar
 007 Gómez Palacio
 008 Guadalupe Victoria
 009 Guanaceví
 010 Hidalgo
 011 Inde
 012 Lerdo
 013 Mapimí
 014 Mezquital
 015 Nazas
 016 Nombre de Dios
 017 Ocampo
 018 Oro, El
 019 Otaez
 020 Pánuco de Coronado
 021 Peñón
 022 Poanas
 023 Pueblo Nuevo
 024 Rodeo
 025 San Bernardo
 026 San Dimas
 027 San Juan de Guadalupe
 028 San Juan del Río
 029 San Luis del Cordero
 030 San Pedro del Gallo
 031 Santa Clara
 032 Santiago Papasquiaro
 033 Suchil
 034 Tamazula
 035 Tepehuanes
 036 Tlahualilo
 037 Topia
 038 Vicente Guerrero

GUANAJUATO

001 Abasco
 002 Acámbaro
 003 Allende
 004 Apaseo El Alto
 005 Apaseo El Grande
 006 Atarjea
 007 Calaya
 008 Ciudad Manuel Doblado
 009 Comonfort
 010 Coroneo
 011 Cortázar
 012 Cuernavaca
 013 Doctor Mora
 014 Dolores Hidalgo
 015 Guanajuato
 016 Huanímaro
 017 Irapuato
 018 Jaral del Progreso
 019 Jerécuaro
 020 León
 021 Moroleón
 022 Ocampo
 023 Pénjamo
 024 Pueblo Nuevo
 025 Purísima del Rincón
 026 Romita
 027 Salamanca
 028 Salvatierra
 029 San Diego de la Unión
 030 San Felipe
 031 San Francisco del Rincón
 032 San José Iturbide
 033 San Luis de la Paz
 034 Santa Catarina
 035 Santa Cruz de Juventino Rosas
 036 Santiago Maravatío
 037 Silao
 038 Tarandacuao
 039 Tarimoro
 040 Tierrablanca
 041 Uriangato
 042 Valle de Santiago
 043 Victoria

044 Villagrán
045 Xichú
046 Yuriria

GUERRERO

001 Acapulco de Juárez
002 Ahuacotzingo
003 Ajuchitlán del Progreso
004 Alcozauca de Guerrero
005 Alpoyeca
006 Apaxtla
007 Arcelia
008 Atenango del Río
009 Atlamajalcingo del Monte
010 Atixtác
011 Atoyac de Alvarez
012 Ayutla de los Libres
013 Azoyú
014 Benito Juárez
015 Buenavista de Cuéllar
016 Coahuayutla de Guerrero
017 Cocula
018 Copala
019 Copalillo
020 Copanatoyac
021 Coyuca de Benítez
022 Coyuca de Catalán
023 Cuajinicuilapa
024 Cualac
025 Cuauatepec
026 Cuetzala del Progreso
027 Cutzamala de Pinzón
028 Chilapa de Alvarez
029 Chilpancingo de Los Bravo
030 Florencio Villarreal
031 General Canuto A. Neri
032 General Heliodoro Castillo
033 Huamuxtitlán
034 Huitzaco de los Figueroa
035 Iguala de la Independencia
036 Igualapa
037 Ixcateopan de Cuauhtémoc
038 José Azueta
039 Juan R. Escudero

040 Leonardo Bravo
041 Malinaltepec
042 Mártir de Cuilapan
043 Metlatonoc
044 Mochitlán
045 Olinalá
046 Ometepec
047 Pedro Ascencio Alquisiras
048 Petatlán
049 Pilcaya
050 Pungarabato
051 Quechultenango
052 San Luis Acatlán
053 San Marcos
054 San Miguel Totolapan
055 Taxco de Alarcón
056 Tecoanapa
057 Tecpan de Galeana
058 Teloloapan
059 Tepecoacuilco de Trujano
060 Tetipac
061 Tixtla de Guerrero
062 Tlacoachistlahuaca
063 Tlacoapa
064 Tlalchapa
065 Tlalixtaquilla
066 Tlapa de Comonfort
067 Tlapehuala
068 Unión, La
069 Xalpatláhuac
070 Xochihuehuatlán
071 Xochistlahuaca
072 Zapotitlán Tablas
073 Zirándaro
074 Zitlala
075 Zumpango del Río

HIDALGO

001 Acatlán
002 Acaxochitlán
003 Actopan
004 Agua Blanca
005 Ajacuba
006 Altajayucan

007 Almoloya
008 Apán
009 Arenal, El
010 Atitalaquia
011 Atlapexco
012 Atotonilco El Grande
013 Atotonilco de Tula
014 Calnali
015 Cardonal
016 Cuauatepec
017 Chapantongo
018 Chapulhuacán
019 Chilcuautla
020 Eloxochitlán
021 Emiliano Zapata
022 Epazoyucan
023 Francisco I. Madero
024 Huasca de Ocampo
025 Huautla
026 Huazalingo
027 Huehuetla
028 Huejutla
029 Huichapan
030 Ixmiquilpan
031 Jacala
032 Jaltecan
033 Juárez Hidalgo
034 Lolotla
035 Metepec
036 Mezquititlán
037 Metztlán
038 Mineral del Chico
039 Mineral del Monte
040 Misión, La
041 Mixquiahuala
042 Molango
043 Nicolás Flores
044 Nopala de Villagrán
045 Omitlán de Juárez
046 Orizatlán
047 Pacula
048 Pachuca
049 Pisaflores
050 Progreso

051 Mineral de la Reforma
052 San Agustín Tlaxiaca
053 San Bartolo Tultepec
054 San Salvador
055 Santiago de Anaya
056 Santiago Tulantepec
057 Singuilucan
058 Tasquillo
059 Tecozautla
060 Tenango de Doria
061 Tepeapulco
062 Tepehuacán de Guerrero
063 Tepeji de Ocampo
064 Tepetitlán
065 Tetepango
066 Villa de Tezontepec
067 Tezontepec de Aldama
068 Tianguistengo
069 Tizayuca
070 Tlahuelilpan
071 Tlahuiltepa
072 Tlanalapa
073 Tlanchinol
074 Tlaxcoapan
075 Tlxcayuca
076 Tula de Allende
077 Tulancingo
078 Xóchiatipán
079 Xochicoatlán
080 Yahualica
081 Zacualtipán
082 Zapotlán de Juárez
083 Zempoala
084 Zimapan

JALISCO

001 Acatic
002 Acatlán de Juárez
003 Hualulco de Mercado
004 Amacueca
005 Amatitán
006 Ameca
007 Antonio Escobedo
008 Arandas

009 Arenal, El
 010 Atemajac de Brizuela
 011 Atengo
 012 Atenguillo
 013 Atotonilco El Alto
 014 Atoyac
 015 Autlán
 016 Ayo el Chico
 017 Ayutla
 018 Barca, La
 019 Bolaños
 020 Cabo Corrientes
 021 Casimiro Castillo
 022 Cihuatlán
 023 Ciudad Guzmán
 024 Cocula
 025 Colotlán
 026 Concepción de Buenos Aires
 027 Cuautitlán
 028 Cuautla
 029 Cuquío
 030 Chapala
 031 Chimalitlán
 032 Chiquilistlán
 033 Degollado
 034 Ejutla
 035 Encarnación de Díaz
 036 Etzatlán
 037 Grullo, El
 038 Guachinango
 039 Guadalupe
 040 Hostotipaquillo
 041 Huejúcar
 042 Huejuquilla El Alto
 043 Huerta, La
 044 Ixtlahuacán de los Membrillos
 045 Ixtlahuacán del Río
 046 Jalostotitlán
 047 Jamay
 048 Jesús María
 049 Jilotlán de los Dolores
 050 Jocotepec
 051 Juanacatlán
 052 Juchitán
 053 Lagos de Moreno
 054 Limón, El
 055 Magdalena
 056 Manuel M. Diéguez
 057 Manzanilla de la Paz, La
 058 Mascota
 059 Mazamitla
 060 Mexxicacán
 061 Mezquítico
 062 Mixtlán
 063 Ocotlán
 064 Ojuelos de Jalisco
 065 Pihuamo
 066 Poncitlán
 067 Puerto Vallarta
 068 Purificación
 069 Quitupan
 070 Salto, El
 071 San Cristóbal de la Barranca
 072 San Diego de Alejandría
 073 San Juan de los Lagos
 074 San Julián
 075 San Marcos
 076 San Martín de Bolaños
 077 San Martín Hidalgo
 078 San Miguel El Alto
 079 San Sebastián Ex. 9. Cantón
 080 San Sebastián Ex. 10. Cantón
 081 Sta. Ma. de los Angeles
 082 Sayula
 083 Tala
 084 Talpa de Allende
 085 Tamazula de Gordiano
 086 Tapalpa
 087 Tecalitlán
 088 Tecolotlán
 089 Techaluta
 090 Tenamaxtlán
 091 Teocaltiche
 092 Tecuicatlán de Corona
 093 Tepatitlán de Morelos
 094 Tequila
 095 Teuchitlán
 096 Tizapán El Alto

097 Tlajomulco
 098 Tlaquepaque
 099 Toluca
 100 Tomatlán
 101 Tonalá
 102 Tonaya
 103 Tonila
 104 Totatiche
 105 Tototlán
 106 Tuxcacuesco
 107 Tuxcueca
 108 Tuxpan
 109 Unión de San Antonio
 110 Unión de Tula
 111 Valle de Guadalupe
 112 Valle de Juárez
 113 Venustiano Carranza
 114 Villa Corona
 115 Villa Guerrero
 116 Villa Hidalgo
 117 Villa Obregón
 118 Yahualica de Glez. Gallo
 119 Zacualco de Torres
 120 Zapopan
 121 Zapotiltic
 122 Zapotitlán de Vadillo
 123 Zapotlán del Rey
 124 Zapotlanejo
 014 Atlacomulco
 015 Atlautla
 016 Axapusco
 017 Ayapango
 018 Calimaya
 019 Capulhuac
 020 Coacalco
 021 Coatepec Harinas
 022 Cocotitlán
 023 Coyotepec
 024 Cuautitlán
 025 Cuautitlán-Izcalli
 026 Chalco
 027 Chapa de Mota
 028 Chapultepec
 029 Chiautla
 030 Chicoloxpan
 031 Chiconcuac
 032 Chimalhuacán
 033 Donato Guerra
 034 Ecatepec
 035 Ecatepec
 036 Huehuetoca
 037 Hueyportla
 038 Huizquilucán
 039 Isidro Fabela
 040 Ixtapaluca
 041 Ixtapan de la Sal
 042 Ixtapan del Oro
 043 Ixtlahuaca
 044 Jalatlaco
 045 Jaltenco
 046 Jilotepec
 047 Jilotzingo
 048 Jiquipilco
 049 Jocotitlán
 050 Joquicingo
 051 Juchitepec
 052 Lerma
 053 Malinalco
 054 Melchor Ocampo
 055 Metepec
 056 Mexicaltzingo
 057 Morelos

MEXICO

001 Acambay
 002 Acolman
 003 Aculco
 004 Almoloya de Alquisiras
 005 Almoloya de Juárez
 006 Almoloya del Río
 007 Amanalco
 008 Amatepec
 009 Amecameca
 010 Apaxco
 011 Atenco
 012 Atizapán
 013 Atizapán de Zaragoza

058 Naucalpan de Juárez
 059 Netzahualcóyotl
 060 Nextlalpan
 061 Nicolás Romero
 062 Nopaltepec
 063 Ocoyoacac
 064 Ocuilán
 065 Oro, El
 066 Otumba
 067 Otzoloapan
 068 Otzolotepec
 069 Ozumba
 070 Papalotla
 071 Paz, La
 072 Polotitlán
 073 Rayón
 074 San Antonio La Isla
 075 San Felipe del Progreso
 076 San Martín de las Pirámides
 077 San Mateo Atenco
 078 San Simón de Guerrero
 079 Santo Tomás
 080 Soyaniquilpan de Juárez
 081 Sultepec
 082 Tecamas
 083 Tejupilco
 084 Temamatla
 085 Temascalapa
 086 Temascalcingo
 087 Temascaltepec
 088 Temoaya
 089 Tenancingo
 090 Tenango del Aire
 091 Tenango del Valle
 092 Teoloyucan
 093 Teotihuacán
 094 Tepetlaoxtoc
 095 Tepetlixpa
 096 Tepotzotlán
 097 Tequixquiac
 098 Texcaltitlán
 099 Texcalyacac
 100 Texcoco
 101 Tezoyuca

102 Tlanguistengo
 103 Timilpan
 104 Tlalmanalco
 105 Tlalnepantla
 106 Tlatlaya
 107 Toluca
 108 Totonatico
 109 Tultepec
 110 Tultitlán
 111 Valle de Bravo
 112 Villa de Allende
 113 Villa del Carbón
 114 Villa Guerrero
 115 Villa Victoria
 116 Xonacatlán
 117 Zacazonapan
 118 Zacualpan
 119 Zinacantepec
 120 Zumpahuacán
 121 Zumpango

MICHOACAN DE OCAMPO

001 Acuitzio
 002 Aguililla
 003 Alvaro Obregón
 004 Angamacutiro
 005 Angangueo
 006 Apatzingán
 007 Aporo
 008 Aquila
 009 Arío
 010 Arteaga
 011 Briseñas de Matamoros
 012 Buenavista
 013 Carácuaro
 014 Coahuayana
 015 Coalcomán
 016 Coeneo
 017 Contepec
 018 Copándaro de Galeana
 019 Cotija
 020 Cuitzeo
 021 Charapan
 022 Charo

023 Chavinda
 024 Cherán
 025 Chilchota
 026 Chinicuilta
 027 Chucándiro
 028 Churintzio
 029 Churumucó
 030 Ecuadureo
 031 Epitacio Huerta
 032 Erongaricuaró
 033 Gabriel Zamora
 034 Hidalgo
 035 Huacana, La
 036 Huandacareo
 037 Huaniqueo
 038 Huetamo
 039 Huiramba
 040 Indaparapeo
 041 Irimbo
 042 Ixtlán
 043 Jacona
 044 José Sixto Verduzco
 045 Jiménez
 046 Jiquilpan
 047 Juárez
 048 Jungapeo
 049 Lagunillas
 050 Lázaro Cárdenas
 051 Madero
 052 Maravatío
 053 Marcos Castellanos
 054 Morelia
 055 Morelos
 056 Mújica
 057 Nahuatzen
 058 Nocupétaro
 059 Nuevo Parangaricutiro
 060 Nuevo Urecho
 061 Numarán
 062 Ocampo
 063 Pajacuarán
 064 Panindícuaro
 065 Parácuaro
 066 Paracho

067 Pátzcuaro
 068 Penjamillo
 069 Periban
 070 Piedad, La
 071 Purépero
 072 Puruándiro
 073 Querendaro
 074 Quiroga
 075 Régules
 076 Reyes, Los
 077 Sahuayo
 078 San Lucas
 079 Santa Ana Maya
 080 Santa Clara
 081 Senguio
 082 Susupuato
 083 Tacámbaro
 084 Tancítaro
 085 Tangamandapio
 086 Tangandícuaro
 087 Tarhuato
 088 Taretan
 089 Tarímbaro
 090 Tepalcatepec
 091 Tingambato
 092 Tinguindín
 093 Tiquicheo
 094 Tlalpujahua
 095 Tlazazalca
 096 Tocumbo
 097 Tumbiscatio de Ruiz
 098 Turicato
 099 Tuxpan
 100 Tuzantla
 101 Tzintzuntzan
 102 Tzitzio
 103 Uruapan
 104 Venustiano Carranza
 105 Villamar
 106 Vista Hermosa
 107 Yurécuaro
 108 Zacapu
 109 Zamora
 110 Zináparo

111 Zinapécuaro
112 Ziracuaretiro
113 Zitácuaro

MORELOS

001 Amacuzac
002 Atlalahuacan
003 Axochiapan
004 Ayala
005 Coatlán del Río
006 Cuautla
007 Cuernavaca
008 Emiliano Zapata
009 Huitzilao
010 Jantetelco
011 Jiutepec
012 Jojutla
013 Jonacatepec
014 Mazatepec
015 Miacatlán
016 Ocuilco
017 Puente de Ixtla
018 Temixco
019 Tepalcingo
020 Tepoztlán
021 Tetecala
022 Tetela del Volcán
023 Tlalnepantla
024 Tlaltizapán
025 Tlaquiltenango
026 Tlayacapan
027 Totolapan
028 Xochitepec
029 Yautepec
030 Yecapixtla
031 Zacatepec
032 Zacualpan
033 Temoac

NAYARIT

001 Acaponeta
002 Ahuacatlán
003 Amatlán de Cañas

004 Compostela
005 Huajicori
006 Ixtlán
007 Jala
008 Jalisco
009 Nayar
010 Rosamorada
011 Ruiz
012 San Blas
013 San Pedro Lagunillas
014 Santa María del Oro
015 Santiago Ixcuintla
016 Tecuala
017 Tepic
018 Tuxpan
019 Yesca, La

NUEVO LEON

001 Abasolo
002 Agualeguas
003 Aldamas, Los
004 Allende
005 Anáhuac
006 Apodaca
007 Aramberri
008 Bustamante
009 Cadereyta Jiménez
010 Carmen
011 Cerralvo
012 Ciénega de Flores
013 China
014 Doctor Arroyo
015 Doctor Coss
016 Doctor González
017 Galeana
018 García
019 Garza García
020 General Bravo
021 General Escobedo
022 General Terán
023 General Treviño
024 General Zaragoza
025 General Zuazua
026 Guadalupe

027 Herrerías, Los
028 Higuera
029 Hualahuis
030 Iturbide
031 Juárez
032 Lampazos de Naranjo
033 Linares
034 Marín
035 Melchor Ocampo
036 Mier y Noriega
037 Mina
038 Montemorelos
039 Monterrey
040 Parás
041 Pesquería
042 Ramones, Los
043 Rayones
044 Sabinas Hidalgo
045 Salinas Victoria
046 San Nicolás de los Garza
047 Hidalgo
048 Santa Catarina
049 Santiago
050 Vallecillo
051 Villalidama

OAXACA

001 Abejones
002 Acatlán de Pérez Figueroa
003 Asunción Cacalotepec
004 Asunción Cuyotepeji
005 Asunción Ixtaltepec
006 Asunción Nochistlán
007 Asunción Ocotlán
008 Asunción Tlacolulita
009 Ayotzintepec
010 Barrio, El
011 Calihuala
012 Candelaria Loxicha
013 Ciénega, La
014 Ciudad Ixtepec
015 Coatecas Altas
016 Coicoyán de las Flores
017 Compañía, La

018 Concepción Buenavista
019 Concepción Papalo
020 Constancia del Rosario
021 Cosolapa
022 Cosoltepec
023 Cullapán de Guerrero
024 Cuyamecalco Villa de Zaragoza
025 Chauites
026 Chalcatongo de Hidalgo
027 Chiquihuitlán de Benito Juárez
028 Bejuíta de Crespo
029 Eloxochitlán de Flores Magón
030 Espinal, El
031 Espíritu Santo Tamazulapan
032 Fresnillo de Trujano
033 Guadalupe Etla
034 Guadalupe de Ramírez
035 Guelatao de Juárez
036 Güeveya de Humboldt
037 Hidalgo
038 Hidalgo Yalalag
039 Huajuapán de León
040 Huauatepec
041 Huautla de Jiménez
042 Ixtlán de Juárez
043 Juchitán de Zaragoza
044 Loma Bonita
045 Magdalena Apasco
046 Magdalena Jaltepec
047 Magdalena Jicotlán
048 Magdalena Mixtepec
049 Magdalena Ocotlán
050 Magdalena Peñasco
051 Magdalena Teitipac
052 Magdalena Tequisistlán
053 Magdalena Tlacoatepec
054 Magdalena Zahuatlán
055 Mariscal de Juárez
056 Mártires de Tacubaya
057 Matías Romero
058 Mazatlán de Flores
059 Miahuatlán de Porfirio Díaz
060 Mixistlán de la Reforma
061 Monjas

062	Natividad	106	San Antonio Monteverde	150	San Francisco Sola	194	San Juan del Estado
063	Nazareno Etla	107	San Antonio Acuña	151	San Francisco Telixtlahuaca	195	San Juan del Río
064	Nejapa de Madero	108	San Antonio de la Cal	152	San Francisco Teopan	196	San Juan Diuxi
065	Nieves Ixpantepec	109	San Antonio Huitepec	153	San Francisco Tlapancingo	197	San Juan Evangelista Analco
066	Niltepec	110	San Antonio Nanahuatipan	154	San Gabriel Mixtepec	198	San Juan Guelavia
067	Nuevo Zoquiapan	111	San Antonio Sinicahua	155	San Ildefonso Amatlán	199	San Juan Guichicovi
068	Oaxaca de Juárez	112	San Antonio Tepetlapa	156	San Ildefonso Sola	200	San Juan Igualtepec
069	Ocotlán de Morelos	113	San Baltasar Chichicapán	157	San Ildefonso Villa Alta	201	San Juan Juquila Mixes
070	Pe, La	114	San Baltasar Loxicha	158	San Jacinto Amilpas	202	San Juan Juquila Vijanos
071	Pinotepa de Don Luis	115	San Baltasar Yatzaquí El Bajo	159	San Jacinto Tlacoatepec	203	San Juan Lachao
072	Pluma Hidalgo	116	San Bartolo Coyotepec	160	San Jerónimo Coatlán	204	San Juan Lachigalla
073	Progreso	117	San Bartolomé Ayautla	161	San Jerónimo Silacayoapilla	205	San Juan Lajarcia
074	Putla de Guerrero	118	San Bartolomé Loxicha	162	San Jerónimo Sosola	206	San Juan Lalana
075	Quioquitani	119	San Bartolomé Quijalana	163	San Jerónimo Taviche	207	San Juan de los Cues
076	Reforma de Pineda	120	San Bartolomé Yucuaabé	164	San Jerónimo Tecoaatl	208	San Juan Mazatlán
077	Reforma, La	121	San Bartolomé Zoogocho	165	San Jorge Nuchita	209	San Juan Mixtepec
078	Reyes Etla	122	San Bartolo Soyaltepec	166	San José Ayuquila	210	San Juan Mixtepec
079	Rojas de Cuauhtémoc	123	San Bartolo Yautepéc	167	San José Chiltepec	211	San Juan Juan Numí
080	Salina Cruz	124	San Bernardo Mixtepec	168	San José del Peñasco	212	San Juan Ozolotepec
081	San Agustín Amatengo	125	San Blas Atempa	169	San José Estancia Grande	213	San Juan Petlapa
082	San Agustín Atenango	126	San Carlos Yautepéc	170	San José Independencia	214	San Juan Quiahije
083	San Agustín Chayuco	127	San Cristóbal Amatlán	171	San José Lachiguirí	215	San Juan Quiotepec
084	San Agustín de las Juntas	128	San Cristóbal Amoltepec	172	San José Tenango	216	San Juan Sayultepec
085	San Agustín Etla	129	San Cristóbal Lachirioag	173	San Juan Achiutla	217	San Juan Tábaa
086	San Agustín Loxicha	130	San Cristóbal Suchixtlahuaca	174	San Juan Atepec	218	San Juan Tamazola
087	San Agustín Tlacoatepec	131	San Dionisio del Mar	175	Animas Trujano	219	San Juan Teita
088	San Agustín Yatareni	132	San Dionisio Ocotepéc	176	San Juan Bautista Atatlahuaca	220	San Juan Teitipac
089	San Andrés Cabecera Nueva	133	San Dionisio Ocotlán	177	San Juan Bautista Coixtlahuaca	221	San Juan Tepeuxila
090	San Andrés Dincuiti	134	San Esteban Atatlahuaca	178	San Juan Bautista Cuicatlán	222	San Juan Teposcolula
091	San Andrés Huaxpaltepec	135	San Felipe Jalapa de Díaz	179	San Juan Bautista Guelache	223	San Juan Yae
092	San Andrés Huayapan	136	San Felipe Tejalapan	180	San Juan Bautista Joyacatlán	224	San Juan Yatzona
093	San Andrés Ixtlahuaca	137	San Felipe Usila	181	San Juan Bautista lo de Soto	225	San Juan Yúcuila
094	San Andrés Lagunas	138	San Francisco Cahuacua	182	San Juan Bautista Suchitepec	226	San Lorenzo
095	San Andrés Nuxiño	139	San Francisco Cajonos	183	San Juan Bautista Tlacoatzintep	227	San Lorenzo Albarradas
096	San Andrés Paxtlán	140	San Francisco Chapulapa	184	San Juan Bautista Tlaxichilco	228	San Lorenzo Cacaoatepec
097	San Andrés Sinaxtla	141	San Francisco Chindua	185	San Juan Bautista Tuxtepec	229	San Lorenzo Cuaneucuiltitla
098	San Andrés Solaga	142	San Francisco del Mar	186	San Juan Cacahuatpec	230	San Lorenzo Texmelucan
099	San Andrés Teotitlán	143	San Francisco Huhuatlan	187	San Juan Cieneguilla	231	San Lorenzo Victoria
100	San Andrés Tepetlapa	144	San Francisco Ixhuatan	188	San Juan Coatzospan	232	San Lucas Camotlán
101	San Andrés Yaa	145	San Francisco Jaltepetongo	189	San Juan Colorado	233	San Lucas Ojiltán
102	San Andrés Zabache	146	San Francisco Lachigolo	190	San Juan Comaltepec	234	San Lucas Quiavirí
103	San Andrés Zautla	147	San Francisco Logueche	191	San Juan Cotzocon	235	San Lucas Zoquiapan
104	San Antonio Castillo Velasco	148	San Francisco Nuxaño	192	San Juan Chicomezuchil	236	San Luis Amatlán
105	San Antonio El Alto	149	San Francisco Ozolotepec	193	San Juan Chilteca	237	San Marcial Ozolotepec

238	San Marcos Arteaga	282	San Miguel Tecomatlán	326	San Pedro Sochilapán	370	Santa Catarina Tayata
239	San Martín de los Canseco	283	San Miguel Tenango	327	San Pedro Tapanatepec	371	Santa Catarina Ticua
240	San Martín Huamelulpan	284	San Miguel Tequixtepec	328	San Pedro Taviche	372	Santa Catarina Yosonotú
241	San Martín Itunyoso	285	San Miguel Tilquiapán	329	San Pedro Tezacoalco	373	Santa Catarina Zapoquila
242	San Martín Lachila	286	San Miguel Tlacamama	330	San Pedro Teutila	374	Santa Cruz Acatepec
243	San Martín Peras	287	San Miguel Tlacoatepec	331	San Pedro Tidaá	375	Santa Cruz Amilpas
244	San Martín Tilcajete	288	San Miguel Tulancingo	332	San Pedro Topilepec	376	Santa Cruz de Bravo
245	San Martín Toxpalén	289	San Miguel Yotao	333	San Pedro Totolapan	377	Santa Cruz Itundujía
246	San Martín Zacatepec	290	San Nicolás	334	San Pedro Tututepec	378	Santa Cruz Mixtepec
247	San Mateo Cajonos	291	San Nicolás Hidalgo	335	San Pedro Yaneri	379	Santa Cruz Nundaco
248	San Mateo Capulalpan	292	San Pablo Coatlán	336	San Pedro Yolox	380	Santa Cruz Papalutla
249	San Mateo del Mar	293	San Pablo Cuatro Venados	337	San Pedro y San Pablo Ayutla	381	Santa Cruz Tacache de Mina
250	San Mateo Eloxochitlán	294	San Pablo Etla	338	San Pedro y San Pablo Etla	382	Santa Cruz Tacahua
251	San Mateo Etlatongo	295	San Pablo Huitzo	339	San Pedro y San Pablo Teposcolula	383	Santa Cruz Tayata
252	San Mateo Nejapan	296	San Pablo Huixtepec	340	San Pedro y San Pablo Tequistepec	384	Santa Cruz Xitla
253	San Mateo Peñasco	297	San Pablo Macuilitianguis	341	San Pedro Yucunama	385	Santa Cruz Xoxocotlán
254	San Mateo Piñás	298	San Pablo Tlajaltepec	342	San Raymundo Jalpan	386	Santa Cruz Zenzontepéc
255	San Mateo Río Hondo	299	San Pablo Villa de Mitla	343	San Sebastián Abasco	387	Santa Gertrudis
256	San Mateo Sindhui	300	San Pablo Yaganiza	344	San Sebastián Coatlán	388	Santa Inés del Monte
257	San Mateo Tlapiltepec	301	San Pedro Amuzgos	345	San Sebastián Ixcapa	389	Santa Inés Yatseche
258	San Melchor Betaza	302	San Pedro Apóstol	346	San Sebastián Nicamanduta	390	Santa Lucía del Camino
259	San Miguel Achiutla	303	San Pedro Atoyac	347	San Sebastián Río Hondo	391	Santa Lucía Milahuatlán
260	San Miguel Ahuehuetlán	304	San Pedro Cajonos	348	San Sebastián Tecomaxtlehuaca	392	Santa Lucía Monteverde
261	San Miguel Aloapam	305	San Pedro Cántaros	349	San Sebastián Teitipac	393	Santa Lucía Ocotlán
262	San Miguel Amatitlán	306	San Pedro Comitancillo	350	San Sebastián Tutla	394	Santa María Atolepec
263	San Miguel Amatlán	307	San Pedro El Alto	351	San Simón Almolongas	395	Santa María Apasco
264	San Miguel Coatlán	308	San Pedro Huamelula	352	San Simón Zahuatlán	396	Santa María Asunción
265	San Miguel Chicahua	309	San Pedro Hilotepec	353	Santa Ana	397	Santa María Asunción Tlaxiaco
266	San Miguel Chimalapa	310	San Pedro Ixcatlán	354	Santa Ana Ateixtlahuaca	398	Santa María Ayoquezo de Aldam
267	San Miguel del Puerto	311	San Pedro Ixtlahuaca	355	Santa Ana Cuauhtémoc	399	Santa María Azompa
268	San Miguel del Río	312	San Pedro Jaltepetongo	356	Santa Ana del Valle	400	Santa María Gamotlán
269	San Miguel Ejutla	313	San Pedro Jicayán	357	Santa Ana Tavela	401	Santa María Colotepec
270	San Miguel El Grande	314	San Pedro Jocotipac	358	Santa Ana Tlapacoyán	402	Santa María Cortijos
271	San Miguel Huautla	315	San Pedro Juchatengo	359	Santa Ana Yareni	403	Santa María Coyotepec
272	San Miguel Mixtepec	316	San Pedro Mártir	360	Santa Ana Zegache	404	Santa María Chachoapan
273	San Miguel Panixtlahuaca	317	San Pedro Mártir Quiechapa	361	Santa Catalina Quieri	405	Santa María Chilapa de Díaz
274	San Miguel Peras	318	San Pedro Mártir Yucuxaco	362	Santa Catarina Cuixtla	406	Santa María Chilchotla
275	San Miguel Piedras	319	San Pedro Mixtepec	363	Santa Catarina Ixtepeji	407	Santa María Chimalapa
276	San Miguel Quetzaltepec	320	San Pedro Molinos	364	Santa Catarina Juquila	408	Santa María del Rosario
277	San Miguel Santa Flor	321	San Pedro Nopala	365	Santa Catarina Lachatao	409	Santa María del Tule
278	San Miguel Sola de Vega	322	San Pedro Ocotpetatillo	366	Santa Catarina Loxicha	410	Santa María Ecatepec
279	San Miguel Soyaltepec	323	San Pedro Ocoatepec	367	Santa Catarina Mechoacán	411	Santa María Güelaxe
280	San Miguel Suchixtepec	324	San Pedro Pochutla	368	Santa Catarina Minas	412	Santa María Guienagati
281	San Miguel Tala de Castro	325	San Pedro Quiatoni	369	Santa Catarina Quiane	413	Santa María Hualulco

414 Santa María Huazolotitlán
 415 Santa María Ipalapa
 416 Santa María Ixcatlán
 417 Santa María Jacatepec
 418 Santa María Jalapa del Marqués
 419 Santa María Jaltijanguis
 420 Santa María Lachixio
 421 Santa María Mixtequilla
 422 Santa María Nativitas
 423 Santa María Nouayaco
 424 Santa María Ozolotepec
 425 Santa María Papalo
 426 Santa María Peñoles
 427 Santa María Petapa
 428 Santa María Quicigolani
 429 Santa María Sola
 430 Santa María Tataltepec
 431 Santa María Tecomanavaca
 432 Santa María Temaxcalapan
 433 Santa María Temaxcaltepec
 434 Santa María Teopoxco
 435 Santa María Tepantlali
 436 Santa María Texcatitlán
 437 Santa María Tlahuitoltepec
 438 Santa María Tlaxiátc
 439 Santa María Tonameca
 440 Santa María Totolapilla
 441 Santa María Xadani
 442 Santa María Yalina
 443 Santa María Yavesia
 444 Santa María Yolotepec
 445 Santa María Yosoyua
 446 Santa María Yucuhiti
 447 Santa María Zacatepec
 448 Santa María Zaniza
 449 Santa María Zoquitlán
 450 Santiago Amoltepec
 451 Santiago Apoala
 452 Santiago Apóstol
 453 Santiago Astata
 454 Santiago Atitlán
 455 Santiago Ayuquillilla
 456 Santiago Cacaloxtpec
 457 Santiago Camotlán

458 Santiago Comaltepec
 459 Santiago Chozumba
 460 Santiago Choapan
 461 Santiago del Río
 462 Santiago Huajolotitlán
 463 Santiago Huauclilla
 464 Santiago Iguitlán Plumas
 465 Santiago Ixcuihtepec
 466 Santiago Ixtayutla
 467 Santiago Jamiltepec
 468 Santiago Jocotepec
 469 Santiago Juxtlahuaca
 470 Santiago Lachiguiri
 471 Santiago Lalopa
 472 Santiago Laollaga
 473 Santiago Laxopa
 474 Santiago Llano Grande
 475 Santiago Matatlán
 476 Santiago Miltepec
 477 Santiago Minas
 478 Santiago Nacaltepec
 479 Santiago Nejapillo
 480 Santiago Nundichi
 481 Santiago Nuyoo
 482 Santiago Pinotepa Nacional
 483 Santiago Suchilquitongo
 484 Santiago Tamazola
 485 Santiago Topexila
 486 Santiago Tejupan
 487 Santiago Tenango
 488 Santiago Tepetlapa
 489 Santiago Tetepec
 490 Santiago Texcalcingo
 491 Santiago Textitlán
 492 Santiago Tilantongo
 493 Santiago Tillo
 494 Santiago Tlaxoyaltepec
 495 Santiago Xanica
 496 Santiago Xiacui
 497 Santiago Yaittepec
 498 Santiago Yaveo
 499 Santiago Yolomecatl
 500 Santiago Yosondúa
 501 Santiago Yucuyachi

502 Santiago Zacatepec
 503 Santiago Zochila
 504 Santo Domingo
 505 Santo Domingo Albarradas
 506 Santo Domingo Armenta
 507 Santo Domingo Chihuitlán
 508 Santo Domingo de Morelos
 509 Santo Domingo Ixcatlán
 510 Santo Domingo Nuxaa
 511 Santo Domingo Ozolotepec
 512 Santo Domingo Tepapa
 513 Santo Domingo Reayaga
 514 Santo Domingo Tehuantepec
 515 Santo Domingo Tejomulco
 516 Santo Domingo Tepuxtepec
 517 Santo Domingo Tlatayapan
 518 Santo Domingo Tomaltepec
 519 Santo Domingo Tonalá
 520 Santo Domingo Tonaltepec
 521 Santo Domingo Xagacia
 522 Santo Domingo Yanhuitlán
 523 Santo Domingo Yodohino
 524 Santo Domingo Zanatepec
 525 Santos Reyes Nopala
 526 Santos Reyes Papalo
 527 Santos Reyes Tepejillo
 528 Santos Reyes Yuguana
 529 Santo Tomás Jalieza
 530 Santo Tomás Mazaltepec
 531 Santo Tomás Ocotepec
 532 Santo Tomás Tamazulapan
 533 San Vicente Coatlán
 534 San Vicente Lachixio
 535 San Vicente Nuñú
 536 Silacayoapan
 537 Sitio de Xitlapehua
 538 Soledad Etla
 539 Tamazulapan del Progreso
 540 Tanetse de Zaragoza
 541 Taniche
 542 Tataltepec de Valdés
 543 Teococuilco de Marcos Pérez
 544 Teotitlán del Camino
 545 Teotitlán del Valle

546 Teotongo
 547 Tepelmeme de Morelos
 548 Tezoatlán de Segura y Luna
 549 Tlacoachahuaya de Morelos
 550 Tlacolula de Matamoros
 551 Tlacoatepec Plumas
 552 Tlaxiátc de Cabrera
 553 Totontepec Villa de Morelos
 554 Trinidad de Zaachila
 555 Trinidad Vista Hermosa, La
 556 Unión Hidalgo
 557 Valerio Trujano
 558 Valle Nacional
 559 Villa Díaz Ordáz
 560 Yaxe
 561 Yodococono de Porfirio Díaz
 562 Yoguana
 563 Yutanduchi de Guerrero
 564 Zaachila
 565 Zapotitlán del Río
 566 Zapotitlán Lagunas
 567 Zapotitlán Palmas
 568 Zaragoza
 569 Zimatlán de Alvarez

PUEBLA

001 Acajote
 002 Acateño
 003 Acatlán
 004 Acatzingo
 005 Acteopan
 006 Ahuacatlán
 007 Ahuatlán
 008 Ahuazotepec
 009 Ahuehuetitla
 010 Ajalpan
 011 Albino Zertuche
 012 Aljojuca
 013 Altepexi
 014 Amixtlán
 015 Amozoc
 016 Aquixtla
 017 Atlixpan
 018 Atexcal

019 Atlixco	063 Esperanza	107 Olintla	151 Santo Tomás Hueyotlipan
020 Atoyatempan	064 Francisco Z. Mena	108 Oriental	152 Soltepec
021 Atzala	065 General Felipe Angeles	109 Pahuatlán	153 Tecali de Herrera
022 Atzitzihuacán	066 Guadalupe	110 Palmar de Bravo	154 Tecamachalco
023 Atzitzintla	067 Guadalupe Victoria	111 Pantepec	155 Tecomatlán
024 Axutla	068 Hermenegildo Galeana	112 Petlalcingo	156 Tehuacán
025 Ayotoxco de Guerrero	069 Huaquechula	113 Piaxtla	157 Tehuiztzingo
026 Calpan	070 Huatlatlauca	114 Puebla	158 Tenampulco
027 Caltepec	071 Huauchinango	115 Quecholac	159 Teopantlán
028 Camocuautila	072 Huehuetla	116 Quimixtlán	160 Teotlalco
029 Caxhuacán	073 Huehuetlán El Chico	117 Rafael Lara Grajales	161 Tepanco de López
030 Coatepec	074 Huejotzingo	118 Reyes de Juárez, Los	162 Tepango de Rodríguez
031 Coatzingo	075 Hueyapan	119 San Andrés Cholula	163 Tepotlaxco de Hidalgo
032 Coetzala	076 Hueytamalco	120 San Antonio Cañada	164 Tepeaca
033 Cohecan	077 Hueytlalpan	121 San Diego la Mesa Tochimiltzin	165 Tepemaxalco
034 Coronango	078 Huitzilán de Serdán	122 San Felipe Teotlalcingo	166 Tepeojuma
035 Coxcatlán	079 Huitziltepec	123 San Felipe Tepatlán	167 Tepetzintla
036 Coyomeapan	080 Ignacio Allende	124 San Gabriel Chilac	168 Tepeçco
037 Coyotepec	081 Ixcamilpa de Guerrero	125 San Gregorio Atzompa	169 Tepexi de Rodríguez
038 Cuapixtla de Madero	082 Ixcamaxitla	126 San Jerónimo Tecuapán	170 Tepeyahualco
039 Cuautempan	083 Ixtacamaxtitlán	127 San Jerónimo Xayacatlán	171 Tepeyahualco Cuauhtémoc
040 Cuautinchán	084 Ixtepec	128 San José Chiapa	172 Tetela de Ocampo
041 Cuautlancingo	085 Izúcar de Matamoros	129 San José Miahuatlán	173 Teates de Avila Castillo
042 Cuayuca	086 Jalpan	130 San Juan Atenco	174 Teziutlán
043 Cuetzalan del Progreso	087 Jolalpan	131 San Juan Atzompa	175 Tianguismanalco
044 Cuyoaco	088 Jonotla	132 San Martín Texmelucan	176 Tilapa
045 Chalchicomula de Sesma	089 Jopala	133 San Martín Tototltepec	177 Tlacoatepec de B. Juárez
046 Chapulco	090 Juan C. Bonilla	134 San Matías Tlalancalca	178 Tlacuiloatepec
047 Chiautla	091 Juan Galindo	135 San Miguel Ixtitlán	179 Tlachichuca
048 Chiautzingo	092 Juan N. Méndez	136 San Miguel Xoxtla	180 Tlhuapan
049 Chiconcuautla	093 Lafragua	137 San Nicolás de B. Aires	181 Tlaltenango
050 Chichiquila	094 Libres	138 San Nicolás Los Ranchos	182 Tlapanantlar
051 Chietla	095 Magdalena Tlatlauquitepec	139 San Pablo Amicano	183 Tlaoila
052 Chigmecatitlán	096 Mazapiltepec de Juárez	140 San Pedro Cholula	184 Tlapacoya
053 Chignahjapan	097 Mixtla	141 San Pedro Yeloixtlahuacan	185 Tlapantla
054 Chignautla	098 Molcacac	142 San Salvador El Seco	186 Tlatlauquitepec
055 Chila	099 Morelos Cañada	143 San Salvador El Verde	187 Tlaxco
056 Chila de la Sal	100 Naupan	144 San Salvador Huizcolotla	188 Tochimilco
057 Chila Honey	101 Nauzontla	145 San Sebastián Tlacoatepec	189 Tochtepec
058 Chilchotla	102 Nealticán	146 Santa Catarina Tlatempan	190 Tototltepec de Guerrero
059 Chinantla	103 Nicolás Bravo	147 Santa Inés Ahuatempan	191 Tulcingo
060 Domingo Arenas	104 Nopalucan	148 Santa Isabel Cholula	192 Tuzamapán de Galeana
061 Eloxochitlán	105 Ocoatepec	149 Santiago Miahuatlán	193 Tzicatlacoyan
062 Epatlán	106 Ocoyucan	150 Santo Domingo Huehuetlán	194 Venustiano Carranza

195 Vicente Guerrero
196 Xayacatlán de Bravo
197 Xicotepēc
198 Xicotlán
199 Xiutetelco
200 Xochiapulco
201 Xochiltepec
202 Xochitlán
203 Xochitlán Todos Santos
204 Yaonahuac
205 Yehualtepec
206 Zacapala
207 Acapoaxtla
208 Zacatlán
209 Zapotitlán
210 Zapotitlán de Méndez
211 Zaragoza
212 Zautla
213 Zihuateutla
214 Zinacatepec
215 Zongozotla
216 Zoquiapan
217 Zoquitlán

QUERETARO DE ARTEAGA

001 Amealco
002 Pinal de Amoles
003 Arroyo Seco
004 Cadereyta de Montes
005 Colón
006 Corregidora
007 Ezequiel Montes
008 Huimilpan
009 Jalpan de Serra
010 Landa de Matamoros
011 Marqués, El
012 Pedro Escobedo
013 Peñamiller
014 Querétaro
015 San Joaquín
016 San Juan del Río
017 Tequisquiapan
018 Tolimán

QUINTANA ROO

001 Benito Juárez
002 Cozumel
003 Felipe Carrillo Puerto
004 Isla Mujeres
005 José María Morelos
006 Lázaro Cárdenas
007 Othon P. Blanco

SAN LUIS POTOSI

001 Ahualulco
002 Alaquines
003 Aquismón
004 Armadillo de los Infante
005 Cárdenas
006 Catorce
007 Cedral
008 Cerritos
009 Cerro de San Pedro
010 Ciudad del Maíz
011 Ciudad Fernández
012 Ciudad Santos
013 Ciudad Valles
014 Coxcatlán
015 Charcas
016 Ebano
017 Guadalupe
018 Huehuetlán
019 Lagunillas
020 Matehuala
021 Mexquitic
022 Moctezuma
023 Rayón
024 Río Verde
025 Salinas
026 San Antonio
027 San Cirilo de Acosta
028 San Luis Potosí
029 San Martín Chalcicuautla
030 San Nicolás Tolentino
031 Santa Catarina
032 Santa María del Río
033 Santo Domingo
034 San Vicente Tancuayalab

035 Soledad D'íez Gutiérrez
036 Tamasopo
037 Tamazunchale
038 Tampacán
039 Tampamolón
040 Tamuín
041 Tanlaías
042 Tanquian de Escobedo
043 Tierranueva
044 Venegas
045 Venado
046 Villa de Arista
047 Villa de Arriaga
048 Villa de Guadalupe
049 Villa de la Paz
050 Villa de Ramos
051 Villa de Reyes
052 Villa Hidalgo
053 Villa Juárez
054 Villa Terrazas
055 Xilitla
056 Zaragoza

SINALOA

001 Ahome
002 Angostura
003 Badiraguato
004 Concordia
005 Cosalá
006 Culiacán
007 Choix
008 Elota
009 Escuinapa
010 Fuerte, El
011 Guasave
012 Mazatlán
013 Mocorito
014 Navolato
015 Rosario
016 Salvador Alvarado
017 San Ignacio
018 Sinaloa

SONORA

001 Aconchi
002 Agua Prieta
003 Alamos
004 Altar
005 Arivechi
006 Arizpe
007 Atil
008 Bacadeguachi
009 Bacanora
010 Basora
011 Bacoachi
012 Bacum
013 Banamichi
014 Baviácora
015 Bavispe
016 Benjamín Hill
017 Caborca
018 Cajeme
019 Cananea
020 Carbo
021 Colorada, La

023 Cumpas
024 Divisaderos
025 Empalme
026 Etchojoa
027 Fronteras
028 Granados
029 Guaymas
030 Hermosillo
031 Huachinera
032 Huasabas
033 Huatabampo
034 Huepac
035 Imuris
036 Magdalena
037 Mazatlán
038 Moctezuma
039 Naco
040 Nacorí Chico
041 Nacorazí de García
042 Navojoa
043 Nogales

044 Onavas
045 Opodepe
046 Oquitos
047 Pitiquito
048 Puerto Peñasco
049 Quiriego
050 Rayón
051 Rosario
052 Sahuaripa
053 San Felipe
054 San Javier
055 San Luis Río Colorado
056 San Miguel de Ocasitas
057 San Pedro de la Cueva
058 Santa Ana
059 Santa Cruz
060 Sarío
061 Soyopa
062 Suaqui Grande
063 Tepache
064 Trincheras
065 Tubutama
066 Ures
067 Villa Hidalgo
068 Villa Pesqueira
069 Yécora

TABASCO

001 Balancán
002 Cárdenas
003 Centla
004 Centro
005 Comalcalco
006 Cunduacán
007 Emiliano Zapata
008 Huimanguillo
009 Jalapa
010 Jalpa
011 Jonuta
012 Macuspana
013 Nacajuca
014 Paraíso
015 Tacotalpa
016 Teapa

017 Tenosique

TAMAULIPAS

001 Abasco
002 Aldama
003 Altamira
004 Antigua Morelos
005 Burgos
006 Bustamante
007 Camargo
008 Casas
009 Ciudad Madero
010 Cruillas
011 Gómez Farías
012 González
013 Guémez
014 Guerrero
015 Gustavo Díaz Ordáz
016 Hidalgo
017 Jauruave
018 Jiménez
019 Llera
020 Malinero
021 Mante
022 Matamoros
023 Méndez
024 Mier
025 Miguel Alemán
026 Miqihuahua
027 Nuevo Laredo
028 Nuevo Morelos
029 Ocampo
030 Padilla
031 Palmillas
032 Reynosa
033 Río Bravo
034 San Carlos
035 San Fernando
036 San Nicolás
037 Soto la Marina
038 Tampico
039 Tula
040 Valle Hermoso
041 Victoria

042 Villagrán
043 Xicoténcatl

TLAXCALA

001 Amaxac de Guerrero
002 Antonio Carbajal
003 Apizaco
004 Atlangatepec
005 Atlixayanca
006 Calpulalpan
007 Carmen, El
008 Cuapiaxtla
009 Cuaxomulco
010 Chiautempan
011 Domingo Arenas
012 España
013 Huamantla
014 Hueyotlilpan
015 Ixtacuixtla
016 Ixtenco
017 José María Morelos
018 Juan Cuamatzi
019 Lardizábal
020 Lázaro Cárdenas
021 Mariano Arista
022 Miguel Hidalgo
023 Nativitas
024 Panotla
025 San Pablo del Monte
026 Santa Cruz Tlaxcala
027 Tenancingo
028 Teolochoico
029 Tepeyanco
030 Terrenate
031 Tetla
032 Tetlatlahuca
033 Tlaxcala
034 Tlaxco
035 Tocaúlán
036 Tototlán
037 Trinidad Sánchez Santos
038 Tzompantepec
039 Xaloztoc
040 Xaltoacán

041 Xicohténcatl
042 Xicohtzínco
043 Yauhquemehcán
044 Zacatelco

VERACRUZ

001 Acajete
002 Acatlán
003 Acayucan
004 Actopan
005 Acuña
006 Acultzingo
007 Adalberto Tejeda
008 Alpatlahua
009 Alto Lucero
010 Altonga
011 Alvarado
012 Amatitlán
013 Amatlán
014 Amatlán de los Reyes
015 Angel R. Cabada
016 Antigua, La
017 Apaxtapan
018 Aquila
019 Astacinga
020 Atlahuilco
021 Atzac
022 Atzacán
023 Atzacán
024 Axocapan
025 Ayahualulco
026 Banderilla
027 Benito Juárez
028 Boca del Río
029 Alcahualco
030 Camerino Z. Mendoza
031 Carrillo Puerto
032 Catemaco
033 Cazonas
034 Cerro Azul
035 Citlaltepec
036 Coacoatzintla
037 Coahuilán
038 Cotepec

039 Coatzacoalcos	083 Ixhjatlán de Madero	127 Perla, La	171 Texhuacán
040 Coatzintla	084 Ixmatalhuacán	128 Perote	172 Texistepec
041 Coetzala	085 Ixtaczoquitlán	129 Platón Sánchez	173 Tezonapan
042 Colipa	086 Jalacingo	130 Playa Vicente	174 Tierra Blanca
043 Comapa	087 Jelepa	131 Poza Rica de Hidalgo	175 Tihuatlán
044 Córdoba	088 Jalcomulco	132 Vigas de Ramírez, Las	176 Tlacojalpan
045 Cosamaloapan	089 Jaltipan de Morelos	133 Pueblo Viejo	177 Tlacolulan
046 Cosautlán de Carvajal	090 Jamapa	134 Puente Nacional	178 Tlacotalpan
047 Coscomatepec	091 Jesús Carranza	135 Rafael Delgado	179 Tlacoatepec
048 Cosoleacaque	092 Jico	136 Rafael Lucio	180 Tlachichilco
049 Cotaxtla	093 Jilotepec	137 Reyes	181 Tlalixcoyan
050 Coxquihui	094 Juan Rodríguez Clara	138 Río Blanco	182 Tlanethuayocan
051 Coyutla	095 Juchique de Ferrer	139 Altabarranca	183 Telapacoyán
052 Cuichapa	096 Landeroy Coss	140 San Andrés Tenecjapa	184 Tlaquilpa
053 Cuittlahuac	097 Lerdo de Tejada	141 San Andrés Tuxtla	185 Tlilapan
054 Chacaltianguis	098 Magdalena	142 San Juan Evangelista	186 Tomatlán
055 Chalma	099 Maltrata	143 Santiago Tuxtla	187 Tanoyán
056 Chiconamel	100 Manlio Fabio Altamirano	144 Sayula	188 Totutla
057 Chiconquiaco	101 Mariano Escobedo	145 Soconusco	189 Tuxpan
058 Chicontepec	102 Martínez de la Torre	146 Sochiapa	190 Tuxtilla
059 Chinameca	103 Mecatlan	147 Soledad Atzompa	191 Ursulo Galván
060 Chinampa de Gorostiza	104 Mecayapan	148 Soledad de Doblado	192 Vega de Alatorre
061 Choapas, Las	105 Medellín	149 Sotepán	193 Veracruz
062 Chocamán	106 Miahuatlán	150 Tamalín	194 Villa Aldama
063 Chontla	107 Minas, Las	151 Tamiahua	195 Xoxocotla
064 Chumatlán	108 Minatitlán	152 Tampico Alto	196 Yanga
065 Emiliano Zapata	109 Misantla	153 Tancoco	197 Yecuatla
066 Espinal	110 Mixtla de Altamirano	154 Tantima	198 Zaqualpan
067 Filomeno Mata	111 Moloacán	155 Tantoyuca	199 Zaragoza
068 Fortín	112 Naolinco	156 Tatatila	200 Zentla
069 Gutiérrez Zamora	113 Naranjal	157 Teayo	201 Zongolica
070 Hidalgotitlán	114 Nautla	158 Tecolutla	202 Zontecomatlán
071 Huatusco	115 Nogales	159 Tehuapango	203 Zozocolco
072 Huayacocotla	116 Oluta	160 Tempache	
073 Hueyapan de Ocampo	117 Omealca	161 Tempoal	YUCATAN
074 Huiloapan	118 Orizaba	162 Tenampa	001 Abala
075 Ignacio de la Llave	119 Otatitlán	163 Tenochtitlán	002 Acanceh
076 Ilamatlán	120 Oteapán	164 Teocelo	003 Akil
077 Isla	121 Ozuluama	165 Tepatlaxco	004 Baca
078 Ixcatepec	122 Pajapán	166 Tepetlán	005 Bokoba
079 Ixhuacán	123 Pánuco	167 Tepetzintlan	006 Bucztota
080 Ixhuatlán	124 Papantla	168 Tequila	007 Cacalchen
081 Ixhuatlancillo	125 Paso del Macho	169 José Azueta	008 Calotmul
082 Ixhuatlán del Sureste	126 Paso de Ovejas	170 Texcatepec	009 Cansahcab

010 Cantamayec
011 Celestun
012 Cenotillo
013 Conkal
014 Cuncunul
015 Cuzama
016 Chacsinkin
017 Chankom
018 Chapab
019 Chemax
020 Chixculub
021 Chichimila
022 Chikindzonot
023 Chochola
024 Chumayel
025 Dzan
026 Dzemul
027 Dzidzantún
028 Dzilam de Bravo
029 Dzilam González
030 Dzitás
031 Dzonousich
032 Espita
033 Halacho
034 Hocaba
035 Hoctun
036 Hornun
037 Huhi
038 Hunucma
039 Ixil
040 Izamal
041 Kanasin
042 Kantunil
043 Kaus
044 Kinchil
045 Kopoma
046 Mama
047 Mani
048 Maxcanu
049 Mayapan
050 Mérida
051 Mococho
052 Motul
053 Muna

054 Muxupip
055 Opichen
056 Oxkutzcab
057 Panaba
058 Peto
059 Progreso
060 Quintana Roo
061 Río Lagartos
062 Sacalum
063 Samahil
064 Sanahcat
065 San Felipe
066 Santa Elena
067 Seye
068 Sinanche
069 Sotuta
070 Sucila
071 Suozal
072 Suma
073 Tahdziu
074 Tahmek
075 Teabo
076 Tecoh
077 Tekal de Venegas
078 Tecanto
079 Tecax
080 Tekit
081 Tekom
082 Telchac Pueblo
083 Telchac Puerto
084 Temax
085 Temozon
086 Tepakan
087 Tetiz
088 Teya
089 Ticul
090 Timucuy
091 Tinum
092 Tixcacalcupul
093 Tixkokob
094 Tixmeuc
095 Tixpeual
096 Tizimin
097 Tunkas

098 Tzucacab
099 Uayma
100 Ucu
101 Uman
102 Valladolid
103 Xocchel
104 Yaxcaba
105 Yaxkukul
106 Yobain

ZACATECAS

001 Apozol
002 Apulco
003 Atolinga
004 Benito Juárez
005 Calera
006 Cañitos de Felipe Pescador
007 Concepción del Oro
008 Cuauhtémoc
009 Chalchihuites
010 Fresnillo
011 García de la Cadena
012 Genaro Codina
013 General Enrique Estrada
014 General Francisco Murguía
015 General Joaquín Amaro
016 General Pánfilo Natera
017 Guadalupe
018 Huanusco
019 Jalpa
020 Jeréz
021 Jiménez del Teul
022 Juan Aldama
023 Juchipila
024 Loreto
025 Luis Moya
026 Mazapil
027 Melchor Ocampo
028 Mezquital del Oro
029 Miguel Auza
030 Momax
031 Monte Escobedo
032 Morelos
033 Moyahua de Estrada

034 Nechistlán de Mejía
035 Noris de Angeles
036 Ojocaliente
037 Pánuco
038 Pinos
039 Río Grande
040 Sain Alto
041 Salvador, El
042 Sombrerete
043 Susticacán
044 Tabasco
045 Tepechtlán
046 Tepetongo
047 Teul de González Ortega
048 Tlaltenango de Sánchez Román
049 Valparaíso
050 Vetagrande
051 Villa de Cos
052 Villa García
053 Villa González Ortega
054 Villa Hidalgo
055 Villanueva
056 Zacatecas

INTEGRACION Y FUNCIONAMIENTO DE LOS AYUNTAMIENTOS

El ayuntamiento, concebido como el órgano de representación popular encargado del gobierno y administración del municipio, se integra por:

Presidente municipal
 Síndico (s)
 Regidores

que duran en su cargo tres años y se eligen de acuerdo a la legislación local vigente. (Ley Orgánica Municipal).

Ahora bien, las funciones del presidente municipal son de tipo ejecutivo, es decir, realiza funciones políticas y administrativas, tales como:

- Cumplimiento y coacción para que se cumplan los principios establecidos por la Constitución General de la República, la Constitución Política local, la ley orgánica municipal, los reglamentos municipales y las resoluciones del ayuntamiento.
- Nombramiento y remoción de los servidores públicos municipales.
- Control sobre la aplicación y el ejercicio de la ley de ingresos y del presupuesto de egresos.
- Vigilancia de la aplicación de los planes y programas estatales y municipales de desarrollo.
- Vigilancia de la administración y prestación de los servicios públicos.
- Aprobación de las solicitudes de permiso para el uso y aprovechamiento de las áreas públicas.
- Reporte anual a la población sobre la administración municipal y el manejo y destino de los fondos públicos.

Los síndicos, por su parte, salvaguardan los intereses del municipio y representan jurídicamente al ayuntamiento en cualquier tipo de litigio. Son responsables, asimismo, de supervisar la gestión hacendaria pública municipal. Sus funciones principales son:

- Vigilancia de las finanzas públicas municipales.
- Control del inventario de los bienes muebles e inmuebles del municipio.
- Revisión y aprobación de los estados de cuenta de la tesorería municipal, así como su envío a la Contaduría Mayor de Glosa del Congreso del Estado.

- Vigilancia para que la cuenta pública y los informes contables y financieros municipales se presenten oportunamente al Congreso local para su revisión.
- Cobro oportuno de los créditos, multas y rezagos a favor del municipio.
- Asistencia regular y puntual a las sesiones de cabildo y actos oficiales.
- Averiguación sobre los hechos que alteren la paz pública.
- Comparecencia y suscripción de contratos y actos jurídicos relativos a obligaciones patrimoniales del municipio.

Los regidores tienen a su cargo la vigilancia del buen funcionamiento de la administración pública municipal a través de comisiones(*) que, para tal efecto, se forman. Sus funciones son:

- Asistencia regular y puntual a las sesiones de cabildo y propuesta de medidas para atender los asuntos municipales.
- Asistencia a eventos oficiales y atención de las comisiones que les sean conferidas.
- Dirección y desempeño de las comisiones encomendadas por el ayuntamiento e informes periódicos de las mismas.
- Propuesta al ayuntamiento de acuerdos en materia de mejoramiento administrativo y de servicios públicos.
- Vigilancia del funcionamiento de las dependencias administrativas y de los asuntos propios del área de su responsabilidad.
- Presentación de su programa anual de trabajo e información sobre el cumplimiento de sus tareas.
- Suplencia del presidente municipal en faltas menores de 30 días.
- Convocatoria para sesiones extraordinarias del ayuntamiento en caso de que el presidente municipal no lo haga.

Ahora bien, los integrantes del ayuntamiento se reúnen en sesiones de cabildo. Este funciona a través de:

- Sesiones o juntas ordinarias o extraordinarias, públicas o privadas, que se realizan para discutir y solucionar los diversos asuntos del gobierno municipal. Para que tales reuniones tengan validez, se requiere la presencia de la mayoría de sus miembros y que el presidente municipal las presida. Este tiene voto de calidad, en caso de que exista empate.
- Comisiones, a través de las cuales se distribuye a los regidores la vigilancia del buen funcionamiento de la administración municipal.

(*) Las comisiones, generalmente, son las siguientes: hacienda pública; gobernación y reglamentos; seguridad pública, tránsito y transportes; salud pública y asistencia social; obras públicas, instrucción pública, recreación y espectáculos; comercio, mercados y rastro y bienes municipales y panteones.

La organización administrativa del municipio depende de su particular infraestructura. Por lo regular se integra por las siguientes oficinas, todas ellas dependientes directas del presidente municipal:

- Secretaría del ayuntamiento: encargada de atender y resolver los asuntos administrativos que le encomiende el ayuntamiento; manejo y cuidado del archivo general; registro y control del personal; adquisiciones de recursos materiales y control de activos propiedad del municipio.
- Tesorería municipal: encargada de recaudar los ingresos que corresponden al municipio conforme a lo que establece la ley de hacienda y la ley de ingresos municipales; manejo de los fondos y valores con estricto apego al presupuesto de egresos y programación y coordinación de las actividades relacionadas con la recaudación, contabilidad y gastos del ayuntamiento.
- Comandancia de policía: encargada de vigilar y conservar el orden y la tranquilidad pública y de servir y auxiliar a la comunidad.
- Oficina de obras y servicios públicos: encargada de construir y administrar los servicios de agua potable, mercados, rastros, parques, alumbrado público, panteones, calles y jardines.

Por último, queremos mencionar que existen autoridades auxiliares del ayuntamiento, que actúan en determinadas localidades como representantes políticos y administrativos del ayuntamiento. Su elección se hace de acuerdo a lo que determinan las leyes orgánicas municipales y el nombre que reciben varía de un estado a otro, pero, por lo regular, se les conoce como: comisarios municipales, presidentes de las juntas auxiliares, delegados municipales, jefes de las tenencias municipales, agentes municipales o jueces auxiliares. Sus funciones son:

- Cumplir y hacer cumplir el bando de policía y buen gobierno, reglamentos municipales, circulares y demás disposiciones de carácter general dentro de su localidad.
- Auxiliar a las autoridades federales, estatales y municipales en el cumplimiento de sus atribuciones.
- Fungir como oficial del registro civil y en su caso como agente del ministerio público.
- Formular y remitir anualmente al ayuntamiento el padrón de habitantes de su localidad y demás datos estadísticos que le sean pedidos.
- Promover la educación en su comunidad.
- Vigilar la conservación de la salud pública en la localidad.
- Promover el establecimiento y prestación de servicios públicos en la localidad.
- Informar al ayuntamiento de cualquier alteración al orden público, así como de las medidas correctivas tomadas al respecto.

CUADRO COMPARATIVO DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL, TEXTO ANTERIOR Y POSTERIOR AL 3 DE FEBRERO DE 1983, ASI COMO DEL 17 DE MARZO DE 1987.

TEXTO ANTERIOR A 1983

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 electos 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

TEXTO AL 3 DE FEBRERO DE 1983

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 electos 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

TEXTO DEL 17 DE MARZO DE 1987

Las fracciones I, II, III, IV, V, VI y VII, permanecen iguales a 1983.

En cuanto a la fracción VIII, que es la última del nuevo texto, el contenido es el siguiente:

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

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

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.

de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

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

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

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

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

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

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

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

- a) Agua potable y alcantarillado
- b) Alumbrado público
- c) Limpia
- d) Mercados y centrales de abasto
- e) Pañteones
- f) Rastro
- g) Calles, Parques y Jardines

h) Seguridad pública y Tránsito

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

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

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

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 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 adminis-

IV. Los Estados y Municipios en el ámbito de sus competencias, expedirán las Leyes, reglamentos y disposiciones admi-

nistrativas 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 continuidad geográfica, la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la Materia.

Fracción III, 2o. Párrafo

El Ejecutivo Federal y los gobernadores

trar 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 residen habitual o transitoriamente.

Fracción III, 3o., 4o., 5o. y 6o. Párrafos.

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 aun con el carácter de interino, provisoriales, substitutos o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el período inmediato:

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

B) El gobernador interino, el provisional

de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residen habitual o transitoriamente.

VIII. Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su cargo 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, aun 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 en los dos últimos años del período.

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

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

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

o el ciudadano que, bajo cualquiera denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo de los dos últimos años del período.

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

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

Los diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubiere 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 los Municipios cuya población sea de 300 mil o más habitantes.

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.

TRANSITORIOS

ARTICULO PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al siguiente día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

ARTICULO 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 este Decreto, procederán a reformar y adicionar las leyes federales así como las Constituciones y las leyes locales, respectivamente, para proveer al debido cumplimiento de las bases que se contienen en el mismo. Las contribuciones locales y las participaciones a que se refieren los incisos A) al C) de la fracción IV, se percibirán por los Municipios a partir del 1o. de enero de 1984.

Fuente: Secretaría de Gobernación: Reforma Municipal, Documentos I, México, Secretaría de Gobernación, 1983, págs. 81-90 y Mazariegos Ramos, Ileana, El poder del municipio, Banobras, 1987, pág. 95.

Las citas que aparecen al inicio de cada capítulo, corresponden a:

- *Macaulay, "Asuntos municipales", en Revista municipal y de intereses económicos, Tomo XXXVII, Nos. 3 y 4, pág. 195, cit.pos. Ochoa Campos, Moisés, Descentralización y autonomía municipal, México, Indice, 1984, pág. 26.
- *Caso, Antonio, Sociología, México, Editorial Polis, 1939, pág. 305.
- *Palabras del C. diputado Heriberto Jara en la 59a. Sesión Ordinaria del Congreso Constituyente, celebrada el 24 de enero de 1917, en Rerón Huerta, Teresita, Derecho municipal, Apéndice I, México, Editorial Porrúa, 1985, pág. 377.