

16
2oj.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ACATLAN



ALCANCES E IMPLICACIONES JURIDICO - ADMINISTRATIVAS DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
CARLOS EDUARDO ALVAREZ ESCALANTE
ASESOR: LIC. JUAN HUIDOBRO LOPEZ

MEXICO D. F.

1992

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

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

En el presente trabajo, del Municipio llevo a cabo un recorrido histórico de la concepción municipalista que va desde su nacimiento en la antigüedad, iniciando por Roma y Grecia, para continuar con su resurgimiento en la Edad Media, analizando su forma de organización, para llegar así a lo que fue el Municipio en México, desde la llegada de los españoles hasta nuestros días.

Dentro de este trabajo se lleva a cabo el estudio del contenido de nuestra ley fundamental, con el objetivo de señalar los antecedentes del artículo 115 Constitucional, para estar en condiciones de llevar a cabo el estudio relacionado a sus reformas así como de sus adiciones, ya que de conformidad con lo que está artículo ordena los Estados adoptan 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.

El artículo 115 Constitucional es determinante al señalar que el Municipio Libre es en los Estados de la Federación, una institución política primaria y una entidad de nivel básico en la que se ejercita el sufragio popular, además de que la reforma da nueva fuerza política y económica al Municipio, que le va a permitir en este proceso de cambio, que se transfiera al Municipio la facultad política que debe tener frente a los habitantes de sus comunidades

En este estudio se hace un breve análisis de las implicaciones jurídico-administrativas, por las cuales el artículo 115 Constitucional se ha visto afectado en relación directa con el Municipio debido entre otros factores, a la excesiva centralización por parte del Estado, en donde ejerce sus potestades públicas - de competencias compartidas con el Municipio y donde este último siempre presenta un balance desfavorable en el bloque de competencias compartidas, de contenido y finalidad distintas, repartidas a ambos entes, y en relación a una misma materia y sector de actividad.

Para hacer un análisis político, sociológico y constitucional - del Municipio, debe realizarse desde su vertiente histórica, ya que el Municipio no es ni ha sido un producto lógico.

En el presente trabajo que va desde la evolución del Municipio hasta nuestros días, se encuentra que desde la Constitución de Cádiz hasta nuestra época actual, ya existían las bases jurídicas de éste importante artículo Constitucional, que para la vida democrática de nuestro país, significa, debido a que el Municipio en la historia de México, es concebido antes del Estado - Federal, con el establecimiento del Municipio de la Villa Rica de la Veracruz, en el año de 1519.

El Municipio constituye una institución socio-política de grandes dimensiones, por lo que es importante estudiar sus orígenes del mismo, en sus aspectos jurídicos, políticos, sociológicos y constitucionales.

C A P I T U L O I
ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO

1.- INICIO DEL MUNICIPIO.

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

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

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

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

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

Esa es la naturaleza intrínseca del municipio.

2.- EL IMPERIO ROMANO Y EL MUNICIPIO.

Desde sus orígenes, la institución del Municipio ha estado indisolublemente unida a los derechos civiles y políticos de los habitantes de los pueblos confederados o sometidos a Roma. Los distintos pueblos de Italia, que en el Siglo VI antes de Cristo conformaban la Península Itálica, dentro de su estructura política eran considerados frente a Roma como Municipios o Ciudades confederadas que conservaban su dependencia, sin tener los derechos de ciudadanía, propios de los habitantes de Roma, que era el centro del poder político. A partir de las Leyes Julia, se otorgó el derecho de ciudadanía a todos los pueblos de Italia, adquiriendo en consecuencia a partir de ésta ley el derecho de Ciudades Romanas para todas las ciudades federadas y municipios adscritos a Roma. A partir de ésta histórica fecha el término Municipio se aplica a todas aquellas ciudades que gozan de autonomía y cuyos habitantes tienen Roma y ante las leyes el derecho de ciudadanía romana.

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

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

PRIMERO. Esta primer categoría incluye a las personas que eran originarios de poblados italianos y que cambiaron su domicilio a Roma, sin ser ciudadanos romanos. Estos vecinos no son tratados como extranjeros, ni tampoco están asimilados a los ciudadanos romanos, y sin la facultad de participar ni en forma activa ni pasiva en los comicios electorales o legislativos.

Por otra parte, estos vecinos residenciados en Roma prestan el servicio militar en las legiones, de la misma manera que los romanos, estando también al igual que éstos obligados al pago de los tributos. Para Festo, la primera de estas obligaciones consistía en la necesidad de servir en las legiones, sin que pudieran recibir dignidades por parte del gobierno de Roma.

Afirma Festo que estas personas que llegaban a Roma para fijar ahí su domicilio, posteriormente se les otorgaba la ciudadanía romana, quedando, en consecuencia, asimilados a las condiciones generales de todo ciudadano romano. (2)

SEGUNDO. Festo aplica la noción de Municipium, la que comprendía a los italianos a cuya ciudad entera le había sido concedida la ciudadanía romana.

En este caso, la condición de derecho llamada Municipium se confería no a los individuos, como sucedía en el primer caso, sino a la colectividad, a una ciudad.

TERCERO. Esta categoría presentada por Festo, es la de los italianos que habían llegado a la ciudadanía romana. Se trataba de personas y no de ciudades enteras.

El Municipium significaba el status de las personas que adquirían la ciudadanía romana sin romper los lazos que los unía con su ciudad de origen. Este caso es parecido con relación al anterior - Primero.

Es precisamente de los ediles romanos donde surge el régimen edilicio, ellos proclaman, al tomar posesión sus edictos, y de ahí viene precisamente el edicto "aedilitium", que es el origen del derecho municipal romano, por primera vez codificado por - Sexto Papyrio, en el Siglo VI antes de Cristo y que constituye el origen del derecho municipal occidental. (2)

El municipio es una institución muy antigua, de gran trascendencia histórica; ya que tiene 26 siglos de existencia, la cual -- crea el Derecho Municipal, como un derecho tan antiguo como el derecho civil; de una institución que connota el nacimiento de la democracia en el mundo occidental, porque el municipio griego se llamó "Demos" y de "Demos" viene la palabra democracia. Porque demos quiere decir pueblo, y cratos, autoridad. Es así - que el origen de la democracia viene del nacimiento del municipio occidental, del demos griego. Como política viene de la Polis griega.

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

El municipio es trasladado a España durante la dominación romana, y en España se conjugaron tres corrientes fundamentales del derecho municipal; el derecho romano, el derecho visigótico, de la dominación visigótica que implantó el Concilium, del ---

Cual se deriva la palabra consejo municipal y del cual nace el consejo municipal como corporación, y el derecho arábigo, el derecho de los árabes, que durante su dominación influyeron notablemente - en la organización municipal de España, al grado de que muchos de los vocablos que usamos son árabes, por ejemplo: el nombre de alcalde, que viene de alcaldí, palabra árabe, usado en León por primera vez en en Siglo XI y que quiere decir jefe.

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

3.- LA EDAD MEDIA Y EL MUNICIPIO.

Una de las características más notables del resurgimiento del Municipio en la Edad Media no sólo fue la fidelidad que esta institu - ción guardó con los singulares perfiles de la institución romana, sino que fundamentalmente el núcleo vecinal, urbano o rural, adquirió una extraordinaria consistencia.

Las comunidades adquirieron una poderosa autonomía política, conservando sus propias características de comunidad local pero inte - gradadas en una comunidad política más amplia. El fuero municipal, expresaba la solución del problema del equilibrio de poder que todo régimen municipal entraña. La consecución y conservación de un permanente equilibrio del poder entre la autonomía municipal y su dependencia a una organización política más amplia, ha sido una - constante histórica dentro del proceso evolutivo de esta institu - ción política. Los fueros municipales contenían una serie de normas que no eran la derivación de una creación arbitraria por parte

Del Legislador, sino del destilado más puro de las inquietudes y necesidades de la región o territorio donde se encontraba asentada la ciudad. En este sentido, el fuero municipal, al igual que nuestras actuales leyes municipales, constituían una auténtica carta donde se consignaban una serie de derechos y normas jurídicas que derivaban con una perfecta lógica jurídica, del derecho positivo vigente, en esa región o territorio. Este fuero trataba de consignar la mejor calidad de normas de derecho tratando de que correspondieran a las inquietudes y reales necesidades de la ciudad. Es necesario destacar que en la Edad Media el régimen municipal, y aún cuando se veía como una fórmula perfecta de equilibrio político, lo cierto es que esta institución no trataba de resolver un problema de equilibrio político general, sino más bien de carácter concreto, singular para cada comunidad. Este hecho nos demuestra que desde sus orígenes, el municipio siempre ha tratado de resolver problemas muy singulares y particulares. Ahora bien, si lo vemos en conjunto, por supuesto que sí podemos afirmar que el régimen municipal es una adecuada forma de mantener el equilibrio político entre la poderosa autonomía local y su sujeción a una organización política más amplia, representativa y suficiente.

El rasgo característico de la organización municipal en la Edad Media es la particularidad y la diversidad, ya que cada ciudad adquiere aisladamente sus privilegios, recibe su constitución peculiar y tiene su fisonomía propia. Lo anterior, forzó a que la estructura administrativa de los municipios estuviera muy condicionada por las atribuciones de los funcionarios municipales, atribuciones que variaban frecuentemente según las poblaciones.

Esta diversidad es una consecuencia obligada de una serie de factores absolutamente condicionantes y determinantes, tales como la extensión territorial, la capacidad de desplazamiento de los moradores de una ciudad, los factores económicos, geográficos, la fortaleza o debilidad política del poder central.

Este fenómeno que fué muy característico en la Edad Media ha seguido siendo constante en el pleno Siglo XX. (2)

4.- EL MUNICIPIO Y LA SOCIEDAD.

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

5.- EL MUNICIPIO Y LA DEMOCRACIA.

Antiguamente el gobierno de la ciudad radicaba en el consejo - abierto, constituido por una asamblea general de vecinos que se congregaba con el fin de tratar de resolver asuntos de interés general.

Esta práctica se suprimió a medida que la población crecía y - que los problemas se hacían más difíciles y complejos. Esta complejidad se ha debido fundamentalmente al gran aumento de

la población, a los problemas del empleo, de la alimentación, del transporte, de la necesidad de dotar a la comunidad de los servicios mínimos indispensables, y en fin, de una serie de problemas que se han manifestado con mucha gravedad y dramatismo en la mayoría de los países del mundo, la diversidad y gravedad de esos problemas de las comunidades locales han impedido que los municipios sigan siendo, como fueron en un principio de la historia, auténticas comunidades en donde se practicaba la democracia directa, y en donde se dirimían los problemas municipales, por medio de órganos de auténtica representación vecinal, como eran el Consejo Municipal o Ayuntamiento.

Si además de estos factores que hemos mencionado y que determinan la inoperatividad real de una democracia directa, agregamos otro tipo de problemas como es el de carácter monopolizador del poder central, comprendemos de inmediato como el régimen municipal está muy lejos de volver a alcanzar aquellos estadios de democracia directa, que fueron característicos de la Edad Media.

La propia naturaleza política del Municipio es algo que no se adecúa a las formas monárquicas del poder, y mucho menos a los gobiernos centrales arbitrarios y despóticos y también a aquellas democracias excesivamente centralizadas.

Existe una real incompatibilidad entre el Municipio como forma natural de autonomía local y propia representación, coexistiendo con un poder central que se abroga la soberanía para él solo y que trata de concentrar el mayor poder político y económico, como podemos observar la vida del Municipio ha sido muy azarosa y dramática, ya que por una parte no sólo tiene que luchar con sus propias formas de organización comunal y garantizar la real representación y vigencia de una democracia directa sino que además tiene que adecuarse como fórmula ideal de equilibrio político, y luchar contra el excesivo centralismo de un poder que no esta en su naturaleza respetar y conocer -

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

6.- EL MUNICIPIO MEXICANO.

El municipio nos llegó de España en 1521, en los momentos más trágicos de la historia del municipalismo universal.

La historia gloriosa de las comunas españolas, se remontaba a los siglos de la reconquista, y Fernando III, por ejemplo: Rey de Castilla y León, había dado derechos, incluso a las comunas para tener ejércitos comuneros a su servicio para ayudar a la reconquista y les daba grandes facilidades financieras y tributarias. Pero este gran esplendor del régimen comunero español, con sus cartas, pueblos y sus fueros, recibió el golpe de gracia en 1521, el 21 de abril en la Batalla de Villalar, cuando se enfrentó el absolutismo de Carlos V contra los comuneros de Castilla. Se enfrentaba así el régimen democrático de las comunas españolas ante el absolutismo alemán de Carlos V y esa batalla fue el final de la época brillante de las comunas españolas (3).

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

Ya en la historia del municipio en México, me refiero precisamente a esas dos etapas; la previllalar y la post-villalar. ¿Por que? porque precisamente en 1521, cuando estaba sucediendo la Batalla Villalar en donde se derrumba el régimen comunero español y la época brillante de los municipios españoles, precisa

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

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

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

Los Reyes de España reclamaban mayores fondos económicos y establecen la regiduría perpetua, o sea que los regidores ejercían un oficio que se compraba a perpetuidad y lo heredaban de padre a hijo. Eso, aparentemente inofensivo, arruina el régimen español, ya que el español rico compraba su regiduría perpetua; ---

cuando moría la heredaba y él que la heredaba ya era criollo, - era hijo del español; pero nacido en México.

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

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

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

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

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

Esto es muy importante, porque generalmente se piensa que el Porfirismo fue el que estableció las prefecturas políticas. Por el contrario, éstas vienen desde 1812 con la Constitución de Cádiz, copia del prefecto francés, y los prefectos políticos y

jefes políticos que existieron en México en 1812 a 1910, cuando llega la reforma municipal, sobre todo en 1911, cuando se viene la abolición de los jefes políticos, por primera vez en Chihuahua.

En el Siglo XIX impera, por lo tanto, la institución del jefe político, es un jefe de distrito, pero jefe de todos los ayuntamientos de su distrito de él depende la administración de los municipios, todo se hace por su voluntad; pero ¿por qué habría de recrudescerse esto?, ya lo veremos cuando hablemos del régimen porfirista, pero antes de ello debemos mencionar un hecho fundamental: el régimen constitucional mexicano, a partir de la independencia, olvidó, ignoró al municipio por razones de técnica legislativa. Se pensaba en el constitucionalismo clásico de aquella época, del Siglo XIX, que la federación no debía interferir la autonomía de los estados en sus regímenes interiores, en donde se encuentra el régimen municipal. (3)

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

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

La ley que lleva el nombre de Administración Municipal, promulgada en 1903, que en su artículo 60 establece que los prefectos políticos serán la primera autoridad política local en la jurisdicción de sus respectivas municipalidades.

¿Qué había sucedido? Que en el régimen de prefecturas y jefaturas políticas que había existido desde la Constitución de Cádiz se vino recrudesciendo el sentido dictatorial con el porfirismo, hasta convertir a las jefaturas políticas en instrumentos de la dictadura.

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

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

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

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

Viene por lo tanto, una época en la que el constitucionalismo moderno comienza ya a abordar el problema municipal y lo hace en las leyes de 1914, expedidas en Veracruz. Ahí arranca la reforma municipal de la revolución, y de ahí continuaríamos con la Constitución de 1917 y con la reforma del 3 de febrero de 1918, que viene a consumir, en gran medida, la reforma municipal.

(3)

7.- LOS MUNICIPIOS EN MEXICO

Por ejemplo: en México, si bien es cierto que la institución mu

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

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

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

8.- DIFERENTES PROBLEMAS DEL REGIMEN MUNICIPAL EN MEXICO.

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

Se ha insistido mucho en que uno de los serios problemas que padece el régimen municipal mexicano no es su natural subordinación jerárquica a una entidad superior, sino su carencia total o casi total de autonomía financiera y de manifestación democrática en la práctica. Es un hecho que el régimen municipal mexicano no padece serios problemas en la cabal expresión democrática interna, creando esta situación un gran desaliento y desesperanza entre los vecinos de una comunidad municipal.

En los últimos años se ha fortalecido la idea de que el régimen municipal mexicano no sólo debe fortalecer su capacidad democrática de autogobierno, sino también, y de manera muy esencial, - sus finanzas públicas.

Se parte de la idea de que el municipalismo mexicano quedará en un mito de la teoría política si no cuentan con los recursos económicos suficientes para la gestión de sus servicios públicos mínimos indispensables. Incuestionable que el Municipio mexicano se enfrenta a gravísimos y complejos retos para el futuro.

Por otra parte, tendrá que resolver el grave problema de un ensanchamiento de su base democrática comunal y de su subordinación política hacia los Estados de la Federación. Y por otra, fortalecer sus finanzas públicas, a fin de que lo posibiliten a existir real y auténticamente, tanto como entidad política y como organización administrativa suficiente, y para permitirle - responder cabalmente a las necesidades de su comunidad natural.

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

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

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

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

tá investida de personalidad jurídica para todos los efectos legales, existiendo en consecuencia no sólo como comunidad sociológica e institución política, sino como una auténtica persona moral con la suficiente capacidad de goce y ejercicio de los derechos atribuidos por la Constitución y las leyes.

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

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

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

C A P I T U L O II

ESTUDIO JURIDICO DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

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

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

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

1.- CONSTITUCION DE CADIZ.

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

En el seno de las Cortes de Cádiz se planteó un debate interesante sobre el destino del municipio; la discusión fue en torno a la mayor o menor autonomía que debía otorgarse al municipio

pio. Como señala María del Refugio González, ahí quedaron -- "planteadas algunas cuestiones que representaban los principales obstáculos para hacer posible la vida comunal dentro de - la estructura municipal". (5)

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

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

Contra lo positivo del contenido de este precepto, cabe destacar lo negativo de la subordinación del ayuntamiento al jefe político, pues tal disposición demeritaba el autonomismo político municipal. El diputado Castillo discutió largamente el - proyecto que contenía esta disposición, arguyendo que "la influencia de los jefes políticos podría ser negativa por ser éstos sujetos representantes del ejecutivo (...), sólo los al

caldes debían presidir ayuntamientos y en ausencia de éstos el regidor más antiguo". (6)

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

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

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

No obstante lo anterior, la Constitución Cádizana vigente sólo en forma parcial y en tiempo bastante breve tuvo la virtud de instau-

rar el régimen de elección directa de los miembros del ayuntamiento, de establecer el principio de no reelección de los mismos y de establecer, en suma, un principio de regulación constitucional sistemático y no incidental de los municipios, todo lo cual sirvió de experiencia y antecedentes en muchos textos constitucionales posteriores.

2.- PENSAMIENTO CONSTITUCIONAL DE RAYÓN.

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

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

Obviamente que este documento carece de un análisis sistemático y profundo del municipio. Sin embargo, cabe destacar que Rayón partió del supuesto de la existencia del municipio y en los artículos 20 y 23 de su documento constitucional se refiere aunque tangencialmente a los ayuntamientos como los órganos de gobierno municipal. En el artículo 20, verbigracia, se concede intervención del ayuntamiento para acordar el otorgamiento de carta de naturalización a los extranjeros que lo deseen; mientras que el artículo 23 señala que los ayuntamientos se compondrán de las "personas más honradas y de proporción no sólo de las capitales, sino de los pueblos de distrito".

3.-CONSTITUCION DE APATZINGAN DE 1814.

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

En el mes de septiembre de 1813 Morelos expidió los "Sentimientos de la Nación", que es un documento que consta de 23 puntos que definían otros tantos elementos dictados por Morelos para la formulación relativa a los municipios.

En el mes de octubre de 1814 el Supremo Congreso Mexicano de Apatzingan, convocado por Morelos, produce uno de los documentos constitucionales más importantes de la época pre-independentista: "El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana", - conocido como la Constitución de Apatzingan. Aunque razones de circunstancia revolucionaria impidieron la vigencia de este documento se trata de uno de los más completos, profundos y de contenido más bello que hayamos podido producir a, lo largo de nuestra historia. (11).

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

4.- REGLAMENTO DEL IMPERIO MEXICANO.

Aprobado por la junta nacional instituyente, este documento consti

tucional dispuso las normas fundamentales de organización y funcionamiento del imperio mexicano establecido en los Tratados de Córdoba y confirmado en las bases constitucionales aceptadas por el Congreso mexicano instalado en febrero de 1822.

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

El artículo 83 del reglamento (primero del capítulo referido) confirmaba la vigencia del decreto de 1813, que reglamentaba según hemos dicho líneas arriba la regulación que las diputaciones y ayuntamientos hacía la Constitución de Cádiz, la cual supone el mismo esquema de normación municipal que el existente al amparo de esta carta fundamental.

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

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

tucional dispuso las normas fundamentales de organización y funcionamiento del imperio mexicano establecido en los Tratados de Córdoba y confirmado en las bases constitucionales aceptadas por el Congreso mexicano instalado en febrero de 1822.

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

El artículo 83 del reglamento (primero del capítulo referido) confirmaba la vigencia del decreto de 1813, que reglamentaba según hemos dicho líneas arriba la regulación que las diputaciones y ayuntamientos hacía la Constitución de Cádiz, la cual supone el mismo esquema de normación municipal que el existente al amparo de esta carta fundamental.

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

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

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

De todo lo anterior podemos desprender que, en lo fundamental, el reglamento provisional político del imperio confirmó el régimen municipal de la Constitución de Cádiz con más defectos que virtudes: volvió a imponer la subordinación del ayuntamiento al jefe político; no refirió facultades para los ayuntamientos e hizo depender del "juicio de las diputaciones provinciales y jefes políticos superiores", la subsistencia o establecimiento de ayuntamientos en "poblaciones considerables".

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

5.- PLAN CONSTITUCIONAL DE 1823.

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

6.- LA PRIMERA CONSTITUCION FEDERAL EN MEXICO.

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

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

7.- MARCO CONSTITUCIONAL DE 1835.

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

8.- CONSTITUCION CENTRALISTA DE 1836.

Durante el propio mes de diciembre de 1835 y los subsecuentes de 1836. El Congreso continuó trabajando en la formulación de un texto constitucional. Discutidas y aprobadas en distintas fechas, las "Siete Leyes Constitucionales" fueron expedidas a fines de diciembre de 1836; para entonces, el régimen central ya se había asentado.

Este documento constitucional tiene especial importancia en el análisis que nos hemos propuesto por el lugar destacado que ocupa la

regulación municipal. En efecto, la Sexta Ley Constitucional compuesta de 31 numerales se dedica a regular la "División del territorio de la República y gobierno interior de sus pueblos"; los artículos 22, 23, 24, 25 y 26 se dedicaron a la normación municipal, "organizándolos minuciosamente", al decir de Tena Ramírez. (13)

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

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

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

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

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

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

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

9.- REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1840 - 43.

En el mes de junio de 1840 el Congreso conoció de un proyecto de reforma presentado por una comisión de diputados que no prosperó. Sin embargo, es interesante destacar que el proyecto que constaba de 163 artículos contenía una regulación amplia e importante de los ayuntamientos. En efecto, el título sexto relativo al "Gobierno interior de los estados" (más adelante corrige y les denomina departamentos) dedicó su sección cuarta a los ayuntamientos; los artículos 146 al 151 dan cuenta de ello, regulando los lugares donde habrá ayuntamientos, la composición de éstos, la elección popular de sus miembros, los requisitos para formar parte de ellos y sus facultades generales que coinciden mucho con la regulación respectiva de la Sexta Ley Constitucional. Valga destacar solamente -

que el artículo 151 del proyecto decretaba contradiciendo abiertamente la otra disposición de la Sexta Ley Constitucional que "en ningún caso se obligará a los individuos de los ayuntamientos a ejercer el oficio de conciliadores ni facultad alguna judicial", con ello también se eliminaban las facultades específicas de los alcaldes.

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

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

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

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

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

C A P I T U L O I I I

**ESTUDIO JURIDICO DEL ARTICULO 115
CONSTITUCIONAL.
(SEGUNDA PARTE)**

1.- ESTATUTO CONSTITUCIONAL DE 1856.

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

Así, por ejemplo, en la sección novena relativa al "Gobierno de los estados y territorios", el artículo 117 al señalar las atribuciones de los gobernadores encargó a éstos, entre otras cosas, "hacer la división política del territorio del estado, establecer corporaciones y funcionarios, y expedir ordenanzas respectivas" (fracción XIII), "aprobar los planes de arbitrios municipales y los presupuestos de los gastos de las municipalidades", (fracción XVI) y "aprobar los contratos que celebren los ayuntamientos", (fracción XXVII). Al hacer uso de estas atribuciones los gobernadores, decía el artículo 118, informarían al gobierno general.

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

El estatuto orgánico expedido por Comonfort, como se advierte, contuvo algunas disposiciones municipales que de ninguna mane-

ra pueden considerarse como trascendentes, antes bien, este documento omite la ubicación del municipio en un ámbito especial de regulación constitucional y las referencias municipales que incorpora además de poco importantes dejan entrever la marcada dependencia municipal de los gobernadores, de la misma manera que la de éstos con el gobierno general.

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

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

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

Dentro de las corporaciones civiles cuyas propiedades eran desamortizadas se incluía a los ayuntamientos, pues el artículo 3o. de la ley consideraba a los bienes de éstos como de "manos muertas". Sin embargo, en el propio texto de la ley puede verse como no todos -

los bienes municipales fueron objeto de esta regulación, pues se excluían, por ejemplo, "los edificios, ejidos y terrenos destinados exclusivamente al servicio público de las poblaciones a que pertenescan", conforme al artículo 8o. (17)

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

2.- CONSTITUCION FEDERAL DE 1857.

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

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

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

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

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

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

Dentro de la poca discusión que suscitó el municipio en la asamblea constituyente de 1856, destaca el planteamiento del diputado

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

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

Igual sentimiento de reproche encontramos en Tena Ramírez, quien sostiene que " instituciones democráticas, parecería que los municipios debieran haber merecido atención de los regimenes federales y que la libertad municipal figuraría en los programas del partido liberal .Pero no fué así, las constituciones federalistas olvidaron la existencia de los municipios y fueron las constituciones centralistas y los gobiernos conservadores los que se preocuparon por organizarlos y darles vida ". (24)

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

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

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

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

3.-MAXIMILIANO Y EL MUNICIPIO.

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

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

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

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

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

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

Artículo 38.- Los alcaldes ejercerán solamente facultades municipales .

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

Artículo 39.- Son atribuciones de los alcaldes:

I.- Presidir los ayuntamientos

II.- Publicar, comunicar y ejecutar las leyes, reglamentos o disposiciones superiores de cualquier clase.

III.- Ejercer en la municipalidad las atribuciones que les encomienda la ley.

IV.- Representar judicial y extrajudicialmente la municipalidad, contando por ella y defendiendo sus intereses en los términos que prevenga la ley.

Artículo 40.- El Emperador decretará las contribuciones municipales con vista de los proyectos que formen los ayuntamientos respectivos. Estos proyectos se llevarán al gobierno por conducto y con informe del prefecto del departamento a que la municipalidad correspondiera.

Artículo 41.- En las poblaciones que excedan de veinticinco mil --

habitantes, los alcaldes serán auxiliados en sus labores y sustituidos en sus faltas temporales por uno o más tenientes. El número de éstos se determinará conforme a la ley.

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

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

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

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

Como puede comprenderse de lo anterior, la regulación municipal contenida en el estatuto provisional del Imperio fue amplia y aunque de importantes rasgos positivos, incluyó también algunos aspectos negativos. Dentro de los primeros han de señalarse la disposición relativa a que todas las poblaciones tuvieran una administración municipal propia, la existencia de ayuntamientos, la facultad de éstos, de formar sus proyectos de presupuestos y el origen de elección popular de los propios ayuntamientos. Dentro de los negativos destaca la condición de subordinación de las autoridades mu-

nicipales a los prefectos políticos, que tan nefastos habrían de ser en los años posteriores, la escasez de atribuciones de los alcaldes y ayuntamientos y la falta de elección popular de los alcaldes, a pesar de facultárselas para presidir los ayuntamientos. Las fuentes que hemos tenido a la mano no registran que la ley secundaria a que se refiere el artículo 44 se haya expedido pues a ésta - habría de corresponder la regulación de las atribuciones de los - funcionarios municipales y la reglamentación de su elección.

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

Aunque la vigencia de este documento fue breve y no general, su valor jurídico sumamente discutible y sus orígenes ideológico-políticos desdeñables desde el punto de vista de una conciencia y espíritu liberales, no cabe duda que su contenido municipal es pausable y a ello obedece que lo hayamos dejado aquí asentado.

4.- PORFIRIO DIAZ Y EL MUNICIPIO.

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

Como señalaba en la parte conducente de este capítulo, la Constitución de 1857 sólo refirió incidentalmente a los municipios, con excepción de los correspondientes al Distrito Federal, respecto de-

lo cual se establecía en el artículo 72, fracción VI, que los ciudadanos capitalinos elegirían " popularmente a las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales ". En el período comprendido entre 1857 sufrió 31 reformas en su texto, ninguna de ellas favoreció al municipio y sí, por el contrario, hubo una que desapareció del texto constitucional de la reforma la única disposición suprema - destacó la importancia municipal.

En efecto, el 31 de octubre de 1901 el Congreso de la Unión, a instancias del presidente Díaz, modificó el texto de la fracción VI del artículo 72 constitucional, para dejarlo como sigue: " El Congreso de la Unión tiene facultad para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal ". Con esto desaparecía la facultad de los ciudadanos capitalinos de elegir a las autoridades municipales del Distrito Federal, potestad de sufragio que el texto original de la Constitución liberal de la reforma les había concedido.

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

Como consecuencia de este decreto y de la reforma constitucional antes señalada, con fecha 26 de marzo de 1903 el presidente Díaz expidió la " Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal ", que consideró a los ayuntamientos como meros cuerpos consultivos; si bien se les reconoció el carácter de elección popular ésta ya no fue directa, sino indirecta en primer grado; se les despojó tajantemente de personalidad jurídica y apenas se les

concedían facultades relativas a la vigilancia y a lo relacionado con servicios públicos. Por contra, a dicha ley " al crear y dar funciones a los prefectos políticos, a éstos atribuía realmente el gobierno y control de las municipalidades del Distrito Federal, indicando expresamente (en su artículo 32) que los ayuntamientos estarían bajo la inspección y dependencia del prefecto político " .(32)

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

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

Panegiristas de la época intentaron en su tiempo, sin embargo, la defensa de la oprobiosa situación municipal. Conviene destacar -- dos juicios que por sí mismos se explican. En su libro de derecho constitucional publicado en 1875, afirmaba el publicista Ramón Rodríguez que " el poder municipal considerado por muchos como una

importante garantía de libertades públicas, no es a mi juicio, su-
puesta nuestra actual organización política, sino una reliquia tan
venerable como inútil". (34)

Por su parte, Don Miguel S. Macedo en su obra sobre la evolución -
social de México, publicada en 1901, defendiendo la situación del
municipio en esa época señalaba "el municipio ha sido nada más que
el nombre de una división rerritorial y administrativa; no fue nun-
ca una entidad política como la de España y con ese carácter no --
existió en la época colonial ni ha sido posible crearlo después".
(35)

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

5.- REVOLUCION MEXICANA DE 1910.

Para 1906 los principales dirigentes de este grupo opositor, tales
como los hermanos Flores Magón, los hermanos Sarabia, el profesor
Librado Rivera y Antonio I. Villareal, entre otros, habían tenido
que huir de la represión porfirista hacia los Estados Unidos, en--
donde expidieron en San Luis Missouri, el "Programa del Partido Li-
beral", un documento de 52 puntos publicado el 10. de julio de 19-
06, que contenía dos pronunciamientos de relevante importancia pa-
ra el municipio. En efecto, el punto 45 del programa destacaba la
"supresión de los jefes políticos" y, por su parte, el punto 46 de-
mandaba la organización de los municipios que han sido suprimidos
y robustecimiento del poder municipal". (36)

A mediados del año de 1909 Madero formó, conjuntamente con los her-
manos Vázquez Gómez, Toribio Esquivel Obregón, Filomeno Mata, Luis
Cabrera y otros destacados personajes miembros algunos de ellos, -
años más tarde, del Congreso Constituyente de Querétaro el Centro

Antirreeleccionista de México, que meses más tarde expidió un manifiesto a la nación donde destaca su bandera de "Sufragio Efectivo, No Reelección", advirtiendo como objetivos de la misma..... salvar a la República de las garras del absolutismo, volver a los estados su soberanía, a los municipios su libertad, a los ciudadanos su prerrogativa, a la nación su grandeza". (37)

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

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

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

formuló el Plan de San Luis, al que le dió el nombre del sitio don de estuvo prisionero y la fecha de su fuga.

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

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

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

El llamamiento del Plan de San Luis Potosí fue atendido y la revolución se desencadenó a fines de 1910, iniciándose con ello un movimiento revolucionario plétórico de planteamientos sociales y de

reivindicaciones populares, que son la savia que nutre la ideología de los gobiernos que de él han emanado.

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

6-. EL MUNICIPIO LIBRE EN MEXICO.

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

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

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

El pensamiento Zapatista no fue omiso con respecto a la necesidad de reivindicar el municipio libre. En efecto, según investigaciones del Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, --- existen "documentos que evidencian la honda preocupación del general Emiliano Zapata por hacer del municipio la piedra de toque de la estructura política del país y darle todo su apoyo". (41)

Entre otros documentos referidos destacan por su importancia una "Ley General sobre Libertades Municipales" y otra "Ley Orgánica de Ayuntamientos para el Estado de Morelos". La primera de estas leyes es un documento de 7 artículos firmado por el general Zapata en su cuartel general de Tlaltizapan, el 15 de septiembre de 1916; de los considerados de este documento sobresale el establecimiento de que "entre las principales promesas de la revolución, figuran las de la supresión de las jefaturas políticas y el consiguiente reconocimiento (sic) de los fueros y libertades comunales" y que "... la libertad municipal resulta irrisoria si no se concede a los vecinos la debida participación en la solución y arrendo de los -- principales asuntos de la localidad..." (42)

Esta ley de libertades municipales declaraba "emancipados de toda tutela gubernativa (a) los municipios de la República, tanto en lo administrativo interior como en lo que concierne al ramo económico o hacendario" (artículo 10.), previniendo que "cada municipio gozará de absoluta libertad para proveer a las necesidades locales y para expedir los reglamentos y bandos o disposiciones que juzgue necesarias para su régimen interior" y establecía que "el municipio estará representado y regido por un ayuntamiento o corporación municipal electa popularmente, en el concepto de que la elección será directa y en ella tomarán parte todos los ciudadanos que tengan el carácter de domiciliados". (43)

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

Esta ley consta de 13 capítulos relativos a la administración y división municipal; a la organización de los ayuntamientos, a quienes concibe como "corporaciones exclusivamente administrativas y (que) no podrán tener comisión o encargo alguno que atañe a la política, ni mezclarse (sic) en ella, con excepción de las funciones electorales" (artículo 3o.); a los ayudantes municipales, a las obligaciones de los ayuntamientos, las cuales se separan por ramos (gobernación, instrucción pública, seguridad, comercio y abastos, rastros, policía, ornato y obras públicas, cárceles, fomento, festividades cívicas, diversiones públicas, fiel contraste y registro y cotejo de fierros); a las facultades de los ayuntamientos; a las atribuciones del presidente municipal; a las atribuciones de los regidores, de los síndicos y de los ayudantes municipales; reguló además, las comisiones municipales e, incluso, lo relativo a las renuncias de las autoridades municipales.

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

Mientras la lucha revolucionaria continuaba, el 3 de octubre de 1914 Carranza manifestó en una convención de generales su propósito

de promover reformas sociales y políticas al texto constitucional de 1857, dentro de las cuales apuntaba, al decir de Ochoa Campos, "el aseguramiento de la libertad municipal, como base de la división política de los estados y como principio y enseñanza de todas las prácticas democráticas". (44)

Precisamente como consecuencia de este compromiso adquirido por Carranza, unos cuantos días después, el 12 de diciembre de 1914, introdujo "adiciones al Plan de Guadalupe", que le confirieron amplias facultades para expedir la legislación necesaria a fin de cumplir sus ofrecimientos normativos. Con motivo de lo anterior, varios grupos de trabajo se pusieron a formular 19 proyectos legislativos específicos, de los cuales 5 versaron sobre asuntos municipales, a saber: la ley orgánica del artículo 109 constitucional consagrando al municipio libre, la ley que faculta a los ayuntamientos para establecer oficinas, mercados y cementerios, la que les facultaba para la expropiación de terrenos para el establecimiento de -- aquéllos, la que fija el procedimiento de expropiación correspondiente y la relativa a la organización municipal en el distrito y los territorios federales. (45)

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

La redacción de la reforma Carrancista equivale a la cabeza del artículo 115 constitucional que meses más tarde aprobaría el Constituyente de Querétaro.

Estos antecedentes resultan de amplia importancia porque, si bien el Plan de Guadalupe originalmente no atendió la demanda de libertad municipal, Carranza fué lo suficientemente inteligente como para incorporarla tan luego como advirtió que se trataba de un planteamiento generalizado en todos los grupos revolucionarios. Como - ha señalado con acierto Ruíz Massieu "aunque en los 7 años de lucha nunca hubo un programa cabal de reforzamiento municipal, el primer jefe se ocupó de la cuestión en varias de las leyes preconstitucionales". (47)

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

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

mentar la autonomía del municipio lo dotó de una base fiscal más - cercana a lo adecuado", (49)

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

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

7.- CONSTITUCION FEDERAL DE 1917.

Tal como estaba previsto, la apertura de sesiones del congreso fue el 10 de diciembre de 1916 y a ella compareció Carranza con su -- proyecto de Reformas a la Constitución de 1857. Del mensaje dirigido por el primer jefe a los constituyentes, a la presentación de -- proyecto, destaca la referencia municipal en los siguientes términos: "El Municipio independiente, que es sin disputa una de las - grandes conquistas de la revolución, como que es la base del gobierno libre, conquista que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, substrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores ... (51).

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

lo 109 de la Constitución de 1857, que el propio Carranza había in troducido en Diciembre de 1914. En efecto, los dos primeros párrafos del artículo 115 del proyecto señalaban textualmente; " Los - Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular; teniendo, como base de su división territorial y de su organización política el municipio libre, administrado cada uno por ayuntamiento de elección popular d irecta y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el gobierno del estado " .

El ejecutivo Federal y los gobiernos de los estados tendrán el - mando de la fuerza pública de los municipios donde residieren h abitualmente o transitoriamente. El resto del precepto se dedicaba a regular al gobierno de los estados.

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

También el artículo 36 del proyecto, al señalar las obligaciones - de los ciudadanos de la República, refería dos de éstas a los muni cipios. La primera contenida en la fracción I que señalaba la obli -

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

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

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

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

" Teniendo en cuenta que los municipios salen a la vida después de un largo período de olvido en nuestras instituciones - continuaba el dictamen y que la debilidad de sus primeros años los haga víctimas de ataques de autoridades más poderosas, la comisión ha estimado

do que deben ser protegidos por medio de disposiciones constitucionales y garantizarles su hacienda condición sinequanon de vida, y su independencia, condición de su eficacia.(52)

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

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

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

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

II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del estado en la proporción y términos que señale la legislatura local

Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre el munic-

pio y los poderes de un estado los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en los términos que establezca la ley.

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

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

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

La disposición del dictamen de la comisión, relativo al municipio, se llevó a cabo en tres sesiones ordinarias del congreso constituyente. Las dos primeras se efectuaron el día 24 de enero de 1917 y la tercera el 29 del propio año. Adichas sesiones correspondieron los numerales 59, 60 y 66 en el orden de las sesiones ordinarias de Congreso Constituyente. Cabe destacar que la fracción II, que fué la parte más discutida del dictamen, requirió de discusiones adicionales en la sesión permanente celebrada los días 29, 30 y 31 de enero, con la cual el congreso de Querétaro cerró sus sesiones.

El debate central de la asamblea constituyente se centró en la fracción II del proyecto de asamblea que se refería a la libertad hacendaria. Ni la cabeza del artículo ni la fracción I despertaron mayor interés de la asamblea, que manifestó su aceptación por parte conducente del proyecto; lo mismo sucedió por cuanto a los 2

últimos párrafos de la fracción II, relativos al municipio, aun cuando sí hubo algunas intervenciones, sobre todo en lo relativo a la personalidad jurídica municipal, no obstante lo cual la parte conducente del proyecto fue aprobada en sus términos.

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

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

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

En igual sentido se manifestó el diputado Cepeda Medrano, quien -

afirmó: "...Si nosotros llegamos a comprobar el dictamen de la 2a. comisión, sencillamente habremos firmado la sentencia de muerte de la mayor parte de los estados de la República Mexicana". (56)

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

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

La discusión continuó en esta sesión sin que se logrará el congreso de la asamblea. Ante la imposibilidad de acuerdo sobre los términos de la fracción II por multiplicidad de propuestas, la secretaria de la mesa de debates sugirió continuar la lectura de la -- 2a. comisión, a lo cual se dedicó el resto de la sesión.

En la 61a. sesión ordinaria, celebrada el jueves 25 de enero, continuó la discusión relativa a los últimos párrafos del artículo -- 115, centrándose el debate en la parte referida a los requisitos -

para ser gobernador de un estado. En esta sesión fue sometido a votación el proyecto de artículo 115, con excepción de la fracción II, habiendo sido aprobado por mayoría. (59) Así había sido aprobado el proyecto de la 2a. comisión casi en los términos de su dictamen; restaba solamente lo relativo a la fracción II.

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

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

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

"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".

8.- EL MUNICIPIO MODERNO.

Tuvieron que pasar 65 años, para que el contenido del artículo 115 constitucional fuera tocado de manera profunda con un conjun-

to de reformas y adiciones que, por primera vez, reorganizan y -- vuelven a sistematizar conforme a las nuevas necesidades de carácter municipal, las atribuciones de este primer ámbito de gobierno, de acuerdo al postulado político nacido de la campaña presidencial de Miguel de la Madrid de descentralizar la vida nacional, para -- dar al municipio la posición que merece dentro de la estructura de poder político en nuestro país.

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

De acuerdo con los postulados políticos fundamentales de democratización integral y de descentralización de la vida nacional, propuestos por el candidato presidencial y convertidos en programa de gobierno el pasado 4 de julio de 1982, a través del sufragio mayoritario en favor de de estas tesis, se plantea en diciembre de --- 1982, una iniciativa de reformas adiciones al artículo 115 constitucional que son en primera instancia, aprobados por el Congreso de la Unión y seguidamente, por más de las dos terceras partes de las legislaturas de las entidades federativas del país, conforme a lo establecido en el artículo 135 de la constitución general de la República y que finalmente entran en vigor el 3 de febrero de 1983

al publicarse en el Diario Oficial de la Federación, el decreto legislativo correspondiente.

A la fecha el citado artículo cuenta con ocho fracciones, ya que fueron derogadas la IX y X. Actualmente, dicho ordenamiento se encuentra redactado de la manera siguiente:

TITULO QUINTO

De los Estados de la Federación

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

1.- 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 nombramientos 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 procediere que entraren en funciones los suplentes ni que celebraren nuevas elecciones, las legislaturas designarán, entre los vecinos Consejos Municipales que concluirán los períodos respectivos.

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

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

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán 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) Alumbarde público;
- C) Limpia;
- D) Mercados y centrales de abasto;

- E) Panteones;
- F) Rastro;
- G) Calles, parque 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 de 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;

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

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

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

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

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

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

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

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

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 de-

sarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia;

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

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

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

IX.- Derogada.

X.- Derogada.

C A P I T U L O I V

EL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL Y SUS REFORMAS.

I.- EL FORTALECIMIENTO DE LA HACIENDA PUBLICA MUNICIPAL.

A.- ANTECEDENTES HACENDARIOS.

Hasta 1982, en el municipio prevalecía una elevada dependencia financiera del estado y de la federación.

Las finanzas públicas municipales incluyen las siguientes fuentes;

El presupuesto de ingresos y de egresos municipal. La inversión -- estatal y federal directa. La inversión estatal y federal coordinada. El crédito. La cooperación ciudadana.

El presupuesto de ingresos municipal tenía las siguientes características;

-Se formaba de la aplicación de la ley de ingresos municipal, y ésta se circunscribía a ser un simple listado de actividades gravadas, pero sin contener una política fiscal que tomara en cuenta la estructura económica regional donde se localiza al municipio y des vinculada de una política de desarrollo general.

-Los ingresos tributarios propios eran insuficientes y limitados a una serie de derechos misceláneos.

-Había una gran cantidad de exenciones en leyes federales y locales para gravámenes municipales.

-En los congresos locales se estructuraba y determinaba el contenido total de las leyes de ingresos municipales.

-Había retrasos en la entrega de las participaciones federales y estatales, lo que ocasionaba problemas financieros a los municipios, ya que éstas eran la principal fuente de ingresos.

En lo referente al presupuesto de egresos, éste tenía que ser aprobado por los congresos locales, lo que limitaba la facultad de los

municipios para administrar libremente su hacienda.

En lo que respecta a la inversión estatal y federal directa, la primera era manejada por la dependencia de gobierno del estado encargada de la obra pública, y la segunda por los diferentes delegaciones federales que ejecutaban su programa de obra pública, sin considerar al municipio, lo que ocasionaba traslapes en las diferentes obras; muchas de éstas no se terminaban y otras ni siquiera eran requeridas por la población.

En lo que respecta al crédito, éste provenía fundamentalmente de BANOBRAS y de los fondos especiales de apoyo a los municipios, que maneja este banco, siendo prácticamente insignificante el papel de otras instituciones de crédito y de otros mecanismos financieros estatales.

En todos los casos estos recursos financieros eran fuertemente condicionados al aval de los gobiernos locales.

Por último, la cooperación ciudadana, que es un mecanismo insuficientemente aprovechado, por su complejidad administrativa y por la falta de comprensión del ciudadano, que cree que con los impuestos deben cubrirse todos los servicios que presta el gobierno, cualquiera que sea su naturaleza.

Este cuadro reflejaba una elevada dependencia financiera del municipio respecto a la federación y al estado, auspiciada por la permanencia de características de atraso en los municipios, que se reflejaban a través de;

A) Una burocracia municipal sin instrucción administrativa; escasamente remunerada y prácticamente sin prestaciones sociales; sin programas de capacitación; sin estabilidad en el empleo y consiguientemente, baja productividad en el trabajo.

B) La deficiente reglamentación para el trabajo y la operación técnica en la prestación de los servicios que conforman la competencia municipal.

C) Unas finanzas públicas con escaso desarrollo, lo que se agrava por la carencia de estudios hacendarios y de investigación general para el desarrollo administrativo y tributario y el fortalecimiento financiero.

D) Carencia de sistemas de información. (61)

B.-) EXPOSICION DE MOTIVOS PARA SU REFORMA.

En tales condiciones urgía el fortalecimiento municipal a través de los siguientes mecanismos:

- La promoción sistemática de la investigación hacendaria municipal.

-La desaparición de tantas exenciones contenidas en leyes federales y estatales, respecto a gravámenes municipales que venían favoreciendo a diversas personas físicas y morales, y a las entidades del sector paraestatal, federal y local.

-El mejoramiento y mayor transparencia del sistema de participaciones a favor del municipio, afinando a su vez las fórmulas de distribución.

-La adecuación de la coordinación, a fin de propiciar mejoría en las relaciones fiscales entre la federación, los estados y los municipios.

-La asistencia técnica y apoyos administrativos de los gobiernos locales a sus municipios.

El mejoramiento integral de la burocracia municipal, tanto en ingresos y prestaciones, como en capacitación para el trabajo, a fin de elevar la productividad.

Los mecanismos anteriores están contemplados de una u otra manera en la reforma al artículo 115, en cuya exposición de motivos se -- resalta lo siguiente:

-La índole social y natural del municipio como unidad política, administrativa y territorial, de nuestra vida nacional.

-Que la práctica política dio al federalismo una dinámica centralizadora que permitió multiplicar la riqueza, acelerar el crecimiento económico y social, pero que en la actualidad están agotadas -- las posibilidades de ese centralismo y por lo contrario se ha convertido en una grave limitante para la realización de nuestro proyecto nacional.

-Que deben respetarse y situarse con claridad los legítimos intereses locales, en el marco del interés nacional, y que el fortalecimiento municipal es una cuestión nacional, en toda la extensión de vocablo.

-Que el proceso de cambio debe darse desde la Constitución, como -- consecuencia de los estudios realizados y como corolario de la intensa consulta popular.

-Que tales cambios deben tender a vigorizar la hacienda municipal y su autonomía política, y en general, aquellas facultades que de una u otra manera, paulatina pero constantemente habían venido -- siendo absorbidas por los estados y la federación.

C.-) ASPECTOS HACENDARIOS DE LA REFORMA.

Los aspectos hacendarios están contenidos en las fracciones II, IV y V del artículo 115 constitucional.

ARTICULO 115, FRACCION 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".

Esto es, respecto del patrimonio, deberán las legislaturas de los estados incorporar en el cuerpo de una ley, todas aquellas normas que regulen el manejo de los bienes patrimoniales desde su definición, las formas de adquisición, su registro, su conservación, la desinorporación cuando hayan cumplido su objetivo, la transferencia, permuta o donación en los casos que así se prevea, etc. Esta ley deberá precisar además la responsabilidad de los funcionarios públicos en lo que a consolidación y acrecentamiento del patrimonio municipal corresponda.

Este punto de reforma reviste un significado especial en lo financiero, al quedar el manejo del patrimonio municipal previsto en -- la Constitución.

Igual es el caso de la facultad de los ayuntamientos de expedir -- disposiciones normativas de observancia general en lo administrativo, dado que de esta manera podrán implementarse medidas que favorezcan al fortalecimiento hacendario.

ARTICULO 115, FRACCION IV.

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".

Respecto a esta fracción, inciso a, lo más importante se refiere - al impuesto predial, que ahora es de la hacienda municipal. Ello - constituye sin duda la posibilidad de un fuerte ingreso fiscal al municipio y es la respuesta firme y decidida del gobierno de la re pública al reclamo añoroso de este nivel de gobierno respecto de - dicho impuesto.

ARTICULO 115, FRACCION IV.

SEGUNDO PARRAFO.

"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".

Aquí el espíritu de la reforma parece orientar a que cuando un municipio no cuente con los recursos financieros técnicos y administrativos, podrá solicitar al estado los apoyos o la asistencia téc nica necesaria, por tiempo predeterminado o por tiempo indefinido, hasta en tanto se den las condiciones necesarias para que pueda en frentar con eficiencia la administración de las contribuciones referidas en esta fracción y en este inciso.

Da lugar a que en cada entidad federativa y para cada municipio -- las opciones sean variadas y coadyuven a una traslación paulatina o graduada de funciones al municipio.

Pero sin lugar a dudas establece como una potestad de los municipi os el que podrán celebrar convenios con el estado.

ARTICULO 115, FRACCION IV.

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".

El tema de las participaciones, es de la mayor importancia, puesto que ocasionalmente no dejaba de manejarse el asunto como que constituía un favor al municipio de parte de otros ámbitos de gobierno. Al incorporarse a la Constitución, se destierra esa idea de manera definitiva y se le da el carácter de ley que debiera tener.

El fortalecimiento económico del municipio conlleva el interés de avanzar en el desarrollo de la tecnología administrativa, utilizando métodos y rutinas modernas que faciliten elevar la eficacia y la eficiencia en la prestación de los servicios públicos.

ARTICULO 115, FRACCION IV.

PENULTIMO PARRAFO.

"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 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".

Aquí se distinguen tres aspectos de interés:

a. Las leyes federales no limitarán a los estados para establecer contribuciones a la propiedad inmobiliaria, ni en lo relativo a -

los ingresos que puedan obtener los municipios por la presentación de servicios públicos.

Tampoco se concederán exenciones en relación con las mismas.

b. 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.

c. Sólo quedarán exenciones a favor de los bienes de dominio público.

Todo lo anterior significa fortalecer económicamente al municipio y que se acaba de golpe con los privilegios fiscales a diversas dependencias oficiales federales, estatales e incluso a personas físicas o morales privadas que gozaban de tales exenciones. Esta disposición tiene además un profundo significado político.

ARTICULO 115, FRACCION IV.

ULTIMO PARRAFO.

"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".

Aquí también se distinguen tres aspectos de interés.

a. Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos. Ello conlleva que las entidades federativas apoyen técnicamente a los municipios para calcular los ingresos -- disponibles, durante un ejercicio fiscal, de conformidad con la estructura, contenido y supuestos legales que en lo fiscal refleje -

la ley de ingresos municipal.

b. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos, por lo que requerirán el apoyo técnico para que en el ejercicio del gasto público se normen los aspectos técnicos relativos a; su formulación; la estructura total del gasto; la determinación de los montos de gasto destinados a cada programa de servicio público el alcance del gasto por pagos a los servidores públicos municipales; el alcance de la deuda pública anual y la justificación de cada concepto de gasto a la luz de las políticas generales de desarrollo estatal y municipal.

c. Estas acciones en favor del municipio proporcionarán las bases generales en materia de ingresos y de gasto, coadyuvarán a que las legislaturas locales puedan ejercer la facultad de fiscalización, consignada en sus respectivas leyes orgánicas de los poderes legislativos locales. Facultad integrada hoy al texto constitucional que señala que las legislaturas locales revisarán las cuentas públicas municipales.

Por último, la fracción V del artículo 115 constitucional, presenta relación con la hacienda pública municipal, con motivo de los ingresos que se generan en el cobro de derechos por; construcciones (permisos y licencias); fraccionamientos; y regularizaciones; en los términos de las leyes federales y estatales relativas a la materia.

D.-) LA IMPLEMENTACION EN LOS ESTADOS.

La implementación en los estados de los aspectos hacendarios de las reformas al artículo 115 constitucional implica tres aspectos;

A. El jurídico, que se refiere a la adecuación de las leyes locales al texto constitucional, tales como; Las constituciones políticas de los estados. Las leyes orgánicas municipales. Las leyes de ingresos estatales. Las leyes de ingresos de los municipios. Los códigos fiscales estatales. Las leyes de catastro estatales. Las leyes de asentamientos humanos y de fraccionamiento de los estados. Los presupuestos de egresos estatales. Las leyes orgánicas del poder ejecutivo de los estados. Las leyes orgánicas de la contaduría mayor de hacienda o de glosa en los estados. Y desde luego la ley de coordinación fiscal entre la federación y cada uno de los estados del país.

B. El administrativo, que deberá tomar en cuenta el régimen interior de cada estado y regular los cambios que implica la reforma, correlativamente con las particularidades geográficas, demográficas y económicas que sean propias de cada entidad federativa.

C. Los " convenios " recomendados en el propio texto constitucional, mediante los cuales se concierta la participación conjunta estado-municipio, que son un mecanismo que agilizaría el proceso de cambio.

2.-LA VIGORIZACION DE LA AUTONOMIA POLITICA DEL MUNICIPIO.

Es indudable que el fortalecimiento de la hacienda pública municipal materializa el desarrollo integral y aumenta la capacidad ejecutiva de la administración, y esta mejoría económica y administrativa es parte sustancial del proceso de democratización y de la política de descentralización de la vida nacional.

Con la reforma al artículo 115, por primera vez se abre la posibilidad de un efectivo proceso de descentralización.

Antes, en lugar de corregirse el problema, las políticas de desconcentración habían venido fortaleciendo el centralismo. En síntesis, el mecanismo se caracterizaba porque;

-No obligaba la consulta a los municipios en la determinación de la inversión pública federal.

-No obligaba tampoco el traspaso de facultades ejecutivas y administrativas de la federación a los estados y menos aún a los municipios.

-Las propuestas de inversión-ciertamente resultantes de la aplicación de las técnicas de planeación-, no tomaban en cuenta a las autoridades municipales donde se ejecutaban los proyectos.

-La jerarquización de las propuestas de inversión se realizaba entre los delegados de las secretarías de Estado y cuando mucho oyeudo a los gobernadores, en la mayoría de las veces, como mero protocolo.

-En la inversión aplicada a una localidad o municipio, en todos los casos prevalecía la intermediación financiera y administrativa de los gobiernos estatales.

-La tendencia que resultaba es que todo se determinaba desde dentro, esto es el centro y que el gobierno federal imponía en mucho su voluntad a los gobiernos estatales y municipales.

Los ejemplos de centralismo excesivo del poder político decisivo en asuntos regionales y del país, a través de diferentes mecanismos, eran múltiples, lo que deterioró el modelo federalista.

Con la reforma indudablemente que se vigoriza la capacidad política de los municipios para la toma de decisiones.

La reforma especifica la participación directa del municipio en diversos aspectos de la vida comunal, y así, responsabiliza a las autoridades municipales, y se fortalece su poder político con una verdadera facultad de controlar diversos aspectos que conformen el ámbito de su competencia.

Hoy, el municipio tiene potestad para desarrollar e implementar procesos administrativos, buscar nuevas formas de cooperación y participación de vecinos, de otros municipios e incluso del gobierno de su estado, para reglamentar la vida comunitaria, mejorar los servicios públicos, participar en el control de la urbanización y la creación de reservas territoriales, controlar el uso del suelo, intervenir en la geografía humana, y económica de acuerdo al modelo que adopte respecto a la localización industrial y de las actividades económicas en general.

Aspectos todos de gran importancia en la vigorización de la autonomía política y de las funciones de derecho público, que como ente de gobierno le obliga a desarrollar.

La reforma da nueva fuerza política y económica al municipio, que va a permitir en este proceso de cambio, que se descentralicen las decisiones, que se transfiera al municipio la facultad política que debe tener frente a los habitantes de sus comunidades.

En síntesis, lector, la reforma ofrece participación democrática a nivel local; y como parte del esquema federalista, exige distribución de facultades administrativas, ejecutivas y fiscales, y esto es más, una verdadera descentralización.

También es importante destacar que este modelo implica forzosamente para el municipio una apertura a la vida política del país, con las ventajas y limitaciones que ello supone.

3.-LA REALIDAD ECONOMICA MUNICIPAL Y LOS LIMITES AL LIBRE EJERCICIO DEL AUTOGOBIERNO Y LA GESTION ADMINISTRATIVA.

La reforma al artículo 115 es indudable que ha generado un proceso donde sobresalen exigencias que deberán cubrirse, considerando la realidad económica y el nivel de la capacidad en la gestión administrativa de los municipios.

Las exigencias se refieren a la necesidad de mejorar la capacidad administrativa municipal, mediante la capacitación y actualización de los servidores públicos municipales en tareas de; presupuestación, planeación fiscal y de operación técnica de los servicios públicos.

La necesidad de formular y aplicar manuales que establezcan con precisión la división de funciones al interior del municipio y los procedimientos administrativos que se utilizarán en las diferentes tareas, así como reglamentar adecuadamente la operación técnica, la administración y la ejecución de los servicios, y de las obras públicas municipales.

Pero esto mismo, expresado en forma tan genérica, puede constituir una limitante en el alcance de la propia reforma. Más bien debe pensarse en que el cambio requiere que se detalle, se precise con mayor rigor, que dentro de un período de transición, las diversas funciones de la gestión administrativa deban trasladarse en forma definitiva al ámbito municipal. En este esquema el proceso deberá prever su propia evolución, para lograr en un plazo determinado que se alcancen los objetivos de la misma.

Por ejemplo, los convenios que el texto constitucional prevé que se celebren entre municipios y entre éstos con el gobierno del es-

tado, deben detallar que existirá un período de transición donde paulatinamente los municipios vayan asimilando la tecnología administrativa, vayan experimentando por sí mismo el cambio y después de ese plazo, se encuentren con la suficiente experiencia, la suficiente capacidad técnico-administrativa para tomar de manera directa la responsabilidad que implica dicho proceso.

En ese período de transición, el municipio requiere contar con el apoyo total de sus gobiernos estatales y comenzar a resolver todos los problemas de su ámbito dentro del contexto constitucional, sin comprometer el crecimiento económico de su región, de su estado y del país.

Por otra parte, es evidente que la reforma trae ventajas económicas muy palpables, pero que se van a dar de manera evidente en los municipios grandes, aquellos considerados urbanos y metropolitanos y proporcionalmente de manera menos evidente en los municipios que tiendan a tener características rurales. En estos últimos lo económico no tendrá el mismo impacto, y evidentemente, por la ubicación geográfica de los mismos y porque no va a existir la base fiscal para generar en el monto suficiente las contribuciones previstas en la reforma, las dificultades serán mayores, y en la medida que lo económico se interrelacione en este esquema con el poder político, el cambio político esperado, la fortaleza política en las decisiones, también se verá mermada.

Es así como la realidad económica establecerá los propios límites al libre ejercicio del autogobierno y la gestión administrativa en la vida de muchos municipios.

De lo anterior observamos que, el proceso de reforma exige o implica necesariamente que la instrumentación de la misma apoye la

mejoría de la capacidad administrativa, y todo lo que de ello derive, a fin de darle la amplitud, la elasticidad suficiente al ejercicio del gobierno y la gestión administrativa municipal.

Esto es particularmente necesario, ya que muchos municipios del país e incluso estados, están muy lejos de tener la capacidad administrativa y la disponibilidad de recursos humanos que exige el cambio generado por la reforma, a fin de lograr rasgos esenciales de un nuevo federalismo.

Toda estrategia que se diseñe para que se dé dicho cambio, deberá tener en cuenta que éste se vaya presentando con el traslado gradual pero sistemático de las facultades a los municipios.

La reforma al artículo 115 constitucional ofrece la oportunidad a los gobiernos de los estados de desterrar la idea acerca de la fuerza que ha tenido la justificación histórica mantenida con vigencia hasta el presente, de que las cosas se han manejado así con un centralismo excesivo y el consecuente paternalismo, debido a la incompetencia de las autoridades municipales para llevar a cabo una adecuada administración de recursos; ofrece la oportunidad a los gobiernos estatales para que ya no se justifique de ninguna manera la centralización de funciones; para que ya no se justifique de ninguna manera la intermediación en la solución de tantos asuntos de importancia local, para los municipios. (62)

4.- ALCANCES E IMPLICACIONES JURIDICO-ADMINISTRATIVAS DEL NUEVO ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

Los alcances e implicaciones jurídico-administrativas, són aquellas que van a depender fundamentalmente del Poder Legislativo Federal y de los Poderes Legislativos Locales, ya que no es posible concebir la libertad del municipio sin la expresa técnica constitucional de la descentralización o de una de las formas básicas de toda organización política. (63)

Por supuesto que el Municipio encaja perfectamente en la forma típica de la descentralización del poder, dado que todo municipio es primeramente una forma natural y primigenia de organización comunal; ésta característica natural de todo municipio, adquiere una singular importancia dentro de nuestra composición política y democrática, pues de esta forma, el municipio se vertebra como una fundamental institución dentro de la organización política mexicana en su conjunto.

El municipio, ha jugado un relevante papel histórico en las más frontales luchas por la libertad y por la democracia, por ello la gran conveniencia de estudiar a fondo no sólo los elementos más esenciales de la naturaleza política y administrativa del municipio como institución política, sino además el estudio histórico del municipio, pues es precisamente la historia la que nos revela las grandes luchas que ha sostenido el municipio para la construcción de las relaciones democráticas del futuro. Esta institución política y administrativa adquiere un relieve singular dentro de las grandes luchas de las libertades del gobernado frente al Estado. En efecto, no podríamos comprender el cabal significado del municipio si no lo contempláramos en los momentos estelares de nuestra historia democrática y política.

Para poder captar el primer dato formal de la organización administrativa del municipio mexicano, es necesario, en primer lugar, reconocer que el artículo 115 constitucional antes que todo hace alusión a los estados, imponiéndoles como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre. Este primer dato formal nos obliga a plantearnos la reflexión de que el municipio, en primer término, supone la existencia de una población a la que la Constitución reconoce una personalidad jurídica propia, carácter contenido en un régimen más amplio y superior, que es el estado, y al cual se encuentra en gran parte sometido.

La organización administrativa del municipio se integra a la organización estatal como órgano final de su jerarquía administrativa territorial, conservando, no obstante esta dependencia, su naturaleza de autonomía y de libertad.

La historia del municipio mexicano se ha avocado siempre a destacar las notas características del municipio como una comunidad de carácter natural, y como una impostergable necesidad de que la institución del municipio se dirija estrictamente y de manera fundamental a la defensa de los intereses de esa comunidad. Esta concepción histórica del municipio, desde las propias fuentes de su nacimiento, se ha traducido en la existencia de una institución política municipal y con la clara perspectiva de avocarse a la defensa de intereses de la propia comunidad y de los propios fines políticos y administrativos del municipio, fines e intereses que muchas veces pueden ser distintos a los del propio estado, en el cual el municipio se encuentra enclavado.

La fracción segunda del artículo 115 constitucional inviste a los municipios de personalidad jurídica para todos los efectos legales esta investidura de rango constitucional tiene una expresa tradu -

cción en el sentido de un pleno reconocimiento al municipio como ente público, como órgano titular de potestades públicas, pero con la clara limitante de que el ejercicio de sus potestades públicas depende, en gran medida de las legislaturas de los estados.

El municipio es eminentemente territorial, al establecer la Constitución política que es base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados, siendo, en consecuencia, célula básica de nuestra vida política y de nuestra vocación democrática.

El municipio queda perfectamente acotado dentro de una organización política, dado que aquel ente es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del estado. En ese sentido, el municipio se mueve y salvaguarda su existencia dentro de una permanente relación estado-municipio, no encontrándose, en ningún momento, centralizado, sino siempre existiendo y actuando dentro del mismo estado, sometido de alguna manera a él en virtud del régimen político y administrativo de descentralización. Por ello, uno de los primeros datos constitucionales de toda entidad municipal es precisamente que responde a un fenómeno de descentralización política y, en consecuencia, de descentralización del poder y de las funciones administrativas.

Ahora bien, debemos observar que el municipio, a pesar de que primariamente tiende a defender los intereses de la comunidad en que vive y a salvaguardar su propio estatuto normativo, queda encadenado con una serie de actividades y funciones de un órgano superior a él, que es precisamente el estado dentro del cual se enclava -- constitucionalmente. Siendo esto así, el municipio, dentro de sus propias fronteras de autonomía municipal, cumple indefectiblemente una serie de intereses y de fines que lo son distintos a los que primigeniamente se avoca; es decir, a los de su comunidad; por ejem

plo de ello es el pago de una serie de impuestos a cargo de miembros de su comunidad y con un destino económico para la atención de servicios fuera de su municipio. Nuestra doctrina mexicana ha insistido en la tesis política y financiera de la autonomía municipal, haciéndola consistir en el derecho de todo municipio para manejar libremente su hacienda. Por supuesto que esta libertad hacendaria es uno de los elementos básicos de toda autonomía municipal, pero no el único ni mucho menos.

Las cuestiones relativas a la real vigencia de la autonomía municipal dependen no tanto de la expresión formal autonómica por parte de la Constitución y de la ley, sino fundamentalmente, de que la Constitución y las leyes reserven a los municipios campos de actuación exclusiva. Esta situación, es decir la de zonas competenciales reservadas para los municipios, es una de las ideas vertebrales de la autonomía municipal y, por cierto, de las menos analizadas.

Una de las cuestiones que menos han contribuido al desarrollo del municipio mexicano ha sido la distinción de querer fortalecer la vida municipal a partir de una libertad y una inadecuada visión formal de su ámbito competencial. Por supuesto que los datos formales son básicos, pero éstos de nada valen si a esa visión no se añade una concepción esencialmente sustancial y material que nos permita identificar y precisar las más trascendentes competencias materiales, pues sólo de esa manera podemos hablar de un municipio sólido y políticamente vivo.

De muy poco sirve la delcaración formal de competencias por parte de los ordenamientos jurídicos, si por otro lado no se da un respaldo concreto y real a las competencias materiales que ejerce el municipio.

Ha sido en México dramática la vida de la inmensa mayoría de los municipios que se mueven dentro de cánones formales de exclusivas-

potestades no reservadas por los estados a los cuales quedan sujetos, con el agravante, además, de que lo que en un principio era campo exclusivo del municipio, posteriormente pasó a engrosar las ya abultadas competencias de los estados.

La propia doctrina no ha podido dirimir las más graves cuestiones relativas a la competencia entre las potestades del municipio y las potestades del estado sobre el mismo objeto territorial. En el fondo, se trata de una falsa antinomia, pues en esencia el estado no lucha contra el municipio ni éste contra aquél. El punto central de este conflicto está, por una parte, en delimitar y aclarar los diversos ámbitos competenciales, pero fundamentalmente, en encontrar la fórmula del equilibrio del poder entre estos dos órganos. Fórmula que jamás se podrá dar en un estado fuerte en detrimento de municipios débiles. Y la antinomia es falsa, dado que estos dos poderes aun coexisten dentro de un mismo objeto territorial, tienen por naturaleza propia, funciones y fines de algún modo distintos; el municipio, esencialmente, se orienta a la plena atención de necesidades de la comunidad territorial donde ejerce sus potestades y su imperio; y el estado, atendiendo fines generales de las distintas comunidades del territorio donde asienta sus poderes, se encarga de coordinar las funciones públicas para el mayor cumplimiento del interés público en concordancia con el cumplimiento de los particulares fines de las entidades municipales.

La organización política mexicana, y fundamentalmente a partir del Constituyente de 1917, ha establecido las competencias concurrentes, atribuidas tanto al municipio como al estado, concurrencia competencial que ha dado que incidan sobre un mismo sector de actividad. Al lado de estas competencias concurrentes, se dan las competencias coincidentes, como son precisamente aquellas que la ley atribuye por igual a ambas personas jurídicas públicas, pero con la

salvedad de que la autoridad que primero la ejerza, nulifica el de recho de la otra para hacerlo.

Dentro de este bloque de competencias, nuestro sistema admite también las competencias compartidas de contenido y finalidad distintas, repartidas a ambos entes, y en relación a una misma materia y sector de actividad.

Los municipios y los estados ejercen sus potestades públicas en - este proceloso mar de las competencias, arrojando la historia un balance desfavorable a los municipios, y presentando, por el con - trario, números favorables para los estados. Este es, y éste ha si do, uno de los más graves problemas del municipio mexicano a tra - vés de su historia. Problema que ha repercutido gravemente en la - naturaleza de la descentralización política y administrativa, y - más concretamente, del propio sistema federal mexicano.

El plenario ejercicio de los municipios como personas jurídicas de Derecho Público depende no de ellos mismos, sino de las legislaturas de los estados. En efecto, el nuevo artículo 115 constitucional con carácter de " norma dominante " amplía la esfera competencial de los municipios al atribuirles nuevas facultades, sólo que en - gran medida el ejercicio real de estas nuevas potestades va a de - pender de que las legislaturas estatales adecúen la legislación - local al nuevo espíritu del artículo 115 Constitucional. En el mi g caso se encuentra el Poder Legislativo Federal, y por supuesto el ejecutivo federal, y el ejecutivo local, quienes tendrán que - respetar, y hacer respetar, en el marco de su competencia, lo or - denado por la Constitución y por las leyes federales y locales.

CITAS BIBLIOGRAFICAS

- (1) Faya Viesca, Jacinto: Visión Histórica del Municipio como -
Institución Política, Gaceta Mexicana de Administración -
Pública Estatal y Municipal No.4, Ed. I.N.A.P., México, 1981-
p. 30.
- (2) Ochoa Campos, Moisés: Evolución del Municipio, Fortalecimiento
del Municipio, Gaceta Mexicana de Administración Pública Es-
tatal y Municipal Nos. 16-17., Ed., I.N.A.P., México, 1984-1985-
p., 23, a 32 y 26, a 35.
- (3) Idem. p., 25, a 32.
- (4) Tena Ramírez, Felipe: Leyes Fundamentales de México, Ed., Po -
rrúa, S.A., México, 1976, p. 59.
- (5) González, Ma. Del Refugio: Debates sobre el Régimen del Munic*ip*
pio en México en el Siglo XIX. En Ruiz Massieu, José Francis-
co y Valadés, Diego Nuevo Derecho Constitucional Mexicano -
Ed., Porrúa, S.A., México, 1983, p. 201.
- (6) Ibidem.
- (7) Idem., p. 204.
- (8) Organos originales creados por esta constitución, que eran -
a la vez órganos legislativos y administrativos y que han -
sido tomados como referencia para señalarlos como antecedentes
del régimen federal mexicano.
Véase al respecto: Benson, Nettie Lee. " La Diputación Provin-
cial y el Federalismo Mexicano ", 2a, edición. Cámara de Dipu-
tados. LI Legislatura. 1980.

- (9) Burgoa Orihuela, Ignacio: Derecho Constitucional Mexicano, Ed., Porrúa, S.A., México, 1984, p., 881.
- (10) Tena Ramírez, Felipe: op., cit., p., 23.
- (11) De la Torre Villar, Ernesto: La Constitución de Apatzingán y los Creadores del Estado Mexicano, Ed., U.N.A.M., México, - 1978, p., 38.
- (12) Burgoa Orihuela, Ignacio: op., cit., p., 882.
- (13) Tena Ramírez, Felipe: op., cit., p., 155.
- (14) González, Ma. Del Refugio: op., cit., p., 205.
- (15) Burgoa Orihuela, Ignacio: op., cit., p., 882.
- (16) González, Ma. Del Refugio: op., cit., p., 208.
- (17) Este importante documento legal puede consultarse en el Partido Revolucionario Institucional. " Documentos Básicos de la Reforma, 1854-1875 ". Tomo I. 2a. Edición, Mayo 1982, p.p.-- 246-250.
- (18) González, Ma. Del Refugio: op., cit., p.p., 209 y 210.
- (19) Idem. op., cit., p., 210.
- (20) Un análisis más cuidadoso del debate relativo a la forma de gobierno del Distrito Federal en el seno del Congreso Constituyente de 1856, puede encontrarse en Gutiérrez Salazar, Sergio Elías y Solís Acero, Felipe. " Gobierno y Administración del Distrito Federal en México ". Ediciones I.N.A.P. México, 1985.

- (21) Faya Viesca, Jacinto; "Antecedentes y Actual Estructura del Municipio Mexicano ". En Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Número 8-9, Ed., INAP. México, - 1983., p., 68.
- (22) Este muy interesante voto del diputado José María Castillo Velasco puede consultarse íntegro en el Partido Revolucionario Institucional, Documentos Básicos de la Reforma, 1854-1875, Tomo I, México, 1982., p.p., 221-225.
- (23) Moreno, Daniel: Derecho Constitucional Mexicano, Ed., Pax-México, México, 1976, p., 381.
- (24) Tena Ramírez, Felipe; Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, S.A., México, 1975, p., 155.
- (25) Burgoa Orihuela, Ignacio: Op., cit., p., 883.
- (26) Serra Rojas, Andrés; Derecho Administrativo, Vol., I, Ed., Porrúa S.A., México, 1976., p., 565.
- (27) Martínez Cabañas, Gustavo: La Administración Estatal y Municipal de México, Ed., INAP-CONACYT, México, 1985., p, 127.
- (28) Secretaría de la Presidencia, " México a través de los Informes Presidenciales, .La Ciudad de México." Tomo 16, Vol., I, México., 1976, p.p., 473-493.
- (29) Idem., p., p., 494-503.
- (30) Tena Ramírez, Felipe: Derecho Constitucional Mexicano, op., - cit., p., 155.

- (31) Secretaría de la Presidencia, Vol., II, p., 412.
- (32) Gutiérrez Salazar., Sergio Elías y Solís Acero, Felipe; op., - cit., p, 69.
- (33) Carpizo, Jorge: Evolución y Perspectivas del Régimen Municipal de México, en Ruiz Massieu, José Francisco y Valadés, Diego., Ed., INAP.-México, 1983, p, 234.
- (34) Rodríguez, Ramón: Derecho Constitucional, Reimpresión facsimilar de la segunda edición original de 1875, UNAM., Coordinación de Humanidades, México, 1978., p., 225.
- (35) Tena Ramírez, Felipe; Derecho Constitucional Mexicano, op., cit p., 154.
- (36) Partido Revolucionario Institucional; Textos Revolucionarios T.R., 02, Pronunciamientos Liberales de Precusores de la Revolución Mexicana; 1903-1911, Edición Conmemorativa del 75 - Aniversario de la Revolución Mexicana., 1985, p., 21.
- (37) Idem., p., p., 33.
- (38) Partido Revolucionario Institucional; Textos Revolucionarios T.R., 06, Manifiestos Antirreeleccionistas 1909-1911, Op., cit-p., 8.
- (39) Idem., p., 23.
- (40) Tena Ramírez, Felipe; " Leyes Fundamentales de México", Op.- Cit., p.p., 733-734.
- (41) Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, Zapata y el Municipio, México, 1982., p.5.

- (42) Idem., p., 7.
- (43) Idem., p. 8.
- (44) Burgoa Orihuela, Ignacio: Op., Cit., p., 884.
- (45) Carpizo, Jorge: Op., Cit., p., p., 234-235.
- (46) Burgoa Orihuela, Ignacio: Op., Cit., p., 885.
- (47) Rufz Massieu, José Francisco; El Nuevo Artículo 115 Constitucional, Revista de Investigaciones Jurídicas No., 6., Escuela Libre de Derecho, México, 1983., p., 442.
- (48) Ulloa, Bertha; La Constitución de 1917, en Historia de la Revolución Mexicana, Tomo 6., 1914-1917, El Colegio de México, - México, 1983., p., 496.
- (49) Ibidem.
- (50) Carpizo, Jorge: Op., Cit., p., 235.
- (51) Tena Ramírez, Felipe; Leyes Fundamentales de México, op., cit., p., 757.
- (52) H. Congreso de la Unión; Cámara de Diputados, Legislatura de los Derechos del Pueblo Mexicano, México a Tráves de sus --- Constituciones, Tomo VIII, Segunda Edición, Manuel Porrúa, S.A. Librería, México, 1978, p., 310.
- (53) Ibidem.
- (54) Idem., p. p. 314 y 315.

(55) Idem.p.,318.

(56) Idem.,p.,330.

(57) Idem.,p.333.

(58) Idem.,p.,336.

(59) Idem.,p.,362..

(60) Ibidem.

(61) Datos obtenidos de la Gaceta Mexicana de Administración -
Pública,Edit.,INAP.,#6,Abril de 1984.,p.,34.

(62) Datos obtenidos de la Gaceta Mexicana de Administración -
Pública,Edit.,INAP.,#2,Enero de 1984.,p.,145.

(63) Ibidem.,p.,98-105.

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

- 1-. El Régimen Municipal que se trasplantó de España a México - en 1521, ya no fué tan brillante como el de las comunas españolas, sino fue un nuevo tipo de municipio centralizado, iniciado por los Reyes Católicos.
- 2-. La historia política del Municipio mexicano nos ha revelado desde sus orígenes, una clara y firme concepción municipalista al haber proyectado, desde sus orígenes más remotos, al municipio con la calidad de una entidad territorial de Derecho Público con la firme finalidad de preservar intereses locales.
- 3-. El Municipio como asociación política, es una unidad, un enlace, una unión que resulta del ejercicio del poder entre los ciudadanos de un lugar determinado, que bajo la forma federal de gobierno, asume la máxima autoridad política y administrativa en una demarcación o jurisdicción territorial determinada.
- 4-. El Municipio en relación a la importancia de nivel de gobierno ha visto limitada su autonomía, esto es la potestad de que goza, para regir los intereses peculiares de su vida interior, por la combinación de factores y prácticas del sistema político mexicano.
- 5-. Del estudio presente se puede determinar que la finalidad del artículo 115 Constitucional tiene las siguientes vertientes: alcanzar una más equitativa distribución del poder público como contrapeso del negativo centralismo político; obtener un más vasto y sano desarrollo de las comunidades

políticas naturales; hacer de la institución del Municipio Libre el más eficaz detonador de la descentralización; fortalecer la dignidad del Municipio para convertirlo en el protagonista más importante del desarrollo nacional y, por último. - hacer del Municipio el instrumento más eficaz para acrecentar y perfeccionar la solidaridad social y la democracia como forma de gobierno, estilo de vida y vocación humana.

6.- En México, como en otros países, la población y el territorio son dos elementos básicos para la existencia de todo Municipio, esta entidad no puede ejercer su poder de imperio sin la existencia de una determinada organización administrativa y de una serie de potestades públicas inherentes a su poder de imperio.

Esta organización y estas potestades son los instrumentos destinados a ejecutar las decisiones políticas y administrativas de toda organización municipal. Teórica y prácticamente, sin ésta organización y sin éstas potestades el municipio no podría existir.

7.- El avance del municipalismo quedaría seriamente limitado si por otra parte no se da una poderosa legislación federal y local que con fundamento en el artículo 115 Constitucional establezca las condiciones jurídicas necesarias para que el Municipio Libre encuentre una acertada, firme, amplia y operante práctica en el ámbito de la vida económica, política y social de la provincia mexicana.

I N D I C E

" ALCANCES E IMPLICACIONES JURIDICO-ADMINISTRATIVAS
DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL "

C A P I T U L O I

ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO

PAG.

1.- Inicio del Municipio.....	5
2.- El Imperio Romano y el Municipio.....	6
3.- La Edad Media y el Municipio.....	9
4.- El Municipio y la Sociedad.....	11
5.- El Municipio y la Democracia.....	11
6.- El Municipio Mexicano.....	13
7.- Los Municipios en México.....	17
8.- Diferentes Problemas del Régimen Municipal en México.....	18

C A P I T U L O II

ESTUDIO JURIDICO DEL ARTICULO 115
CONSTITUCIONAL.

1.- Constitución de Cádiz.....	23
2.- Pensamiento Constitucional de Rayón.....	26
3.- Constitución de Apatzingan de 1814.....	27
4.- Reglamento del Imperio Mexicano.....	27
5.- Plan Constitucional de 1823.....	29

6.- La Primera Constitución Federal en México.....	30
7.- Marco Constitucional de 1835.....	30
8.- Constitución Centralista de 1836.....	30
9.- Reformas Constitucionales de 1840-43.....	32

C A P I T U L O III

ESTUDIO JURIDICO DEL ARTICULO 115

CONSTITUCIONAL.

(SEGUNDA PARTE)

1.- Estatuto Constitucional de 1856.....	35
2.- Constitución Federal de 1857.....	37
3.- Maximiliano y el Municipio.....	41
4.- Porfirio Díaz y el Municipio.....	44
5.- Revolución Mexicana de 1910.....	47
6.- El Municipio Libre en México.....	50
7.- Constitución Federal de 1917.....	55
8.- El Municipio Moderno.....	62

C A P I T U L O IV

EL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL Y

SUS REFORMAS.

1.- El Fortalecimiento de la Hacienda Pública Municipal.....	70
--	----

A.- Antecedentes Hacendarios.....	70
B.- Exposición de Motivos para su Reforma.....	72
C.- Aspectos Hacendarios de la Reforma.....	73
D.- La Implementación en los Estados.....	78
2.- La Vigorización de la Autonomía Política del Municipio.....	80
3.- La Realidad Económica Municipal y los Límites al Libre Ejercicio del Autogobierno y la Gestión Ad- ministrativa.....	83
4.- Alcances e Implicaciones Jurídico-Administrativas del Nuevo Artículo 115 Constitucional.....	86

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

I N D I C E

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

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

- * Benson, Nettie Lee; " La Diputación Provincial y el Federalismo - Mexicano " 2a. Edición, Cámara de Diputados, LI Legislatura, Méx., 1980.
- * Burgoa, Ignacio; " Derecho Constitucional Mexicano ". Quinta Edición, Porrúa México, 1984.
- * Carpizo, Jorge; "Evolución y Perspectivas del Régimen Municipal - de México ". Ed., INAP, México, 1983.
- * Castillo Velasco, José María; "Documentos Básicos de la Reforma - 1854-1875." Ed., PRI, México, 1982.
- * De la Torre Villar, Ernesto; " La Constitución de Apatzingán y - los Creadores del Estado Mexicano ". 2a. Edición, UNAM, México, 1978.
- * Faya Viesca, Jacinto; "Visión Histórica del Municipio como Institu - ción Política", en Gaceta Mexicana de Administración Pública Esta - tal y Municipal, Número 4, Ed. INAP, México 1981.
- * Faya Viesca, Jacinto; " Antecedentes y Actual Estructura del Muni - cipio Mexicano", en Gaceta Mexicana de Administración Pública Es - tatal y Municipal, Número 8-9., Octubre 1982-Marzo 1983, INAP., Méxi - co, 1983.
- * Martínez Cabañas, Gustavo; "La Administración Estatal y Municipal de México ". Ed., INAP-CONACYT, México, 1985.
- * Ruiz Massieu, José Francisco: "El Nuevo Artículo 115 Constitucio - nal", Revista de Investigaciones Jurídicas No., 6, Escuela Libre -

de Derecho, México, 1983.

*Ulloa, Bertha; " La Constitución de 1917 " en historia de la Revolución Mexicana, Tomo 6, 1914-1917, El Colegio de México, México, 1983.

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada Ed., UNAM, Rectoría, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México - 1985.