



La ubicación constitucional del Municipio mexicano

CARLOS F. QUINTANA ROLDÁN*

ORIGEN DEL MUNICIPIO CONSTITUCIONAL

El Municipio, como institución milenaria que ha servido de base esencial a la organización de las colectividades en sus aspectos más inmediatos de convivencia, remontan su surgimiento a la antigüedad clásica del mundo romano. Fue el Derecho Público de Roma el creador de esta institución, que habría de llegar a nuestro Continente, muchos siglos después, por la influencia de la conquista española.

La institución se matizó con algunas características de origen germánico, particularmente visigodas, como el *coventus publicus vicinorum*, que diera origen a los cabildos abiertos del antiguo derecho español. Igualmente se debe destacar la notable influencia que las formas de organización de los árabes impregnaron a la vida municipal, durante su larga dominación de la Península Ibérica, con figuras como el alcalde, el alférez, los alamines, los alguaciles, el almotacén o los zalmedinas, cuyas funciones, en gran medida, han trascendido hasta nuestros días.

La reconquista española en su compleja integración de fuerzas monárquicas y locales produjo toda una cultura sobre los fueros municipales y las cartas pueblas, que se consideraran importantes precedentes de nuestras actuales garantías individuales.

Y qué decir del notable papel institucional que jugó en nuestro país el Municipio desde la fundación de la Villa Rica de la Vera Cruz, el 22 de abril de 1519 por Hernán Cortés; pasando por los reclamos libertarios de Primo de Verdad, síndico del Cabildo de la ciudad de México, quien en 1808, ante la usurpación napoleónica, proclamó el desconocimiento del poder español, sosteniendo que en representación del pueblo mexicano y su soberanía, el propio Cabildo tomaría las riendas del poder.

En septiembre de 1810, al inicio de la lucha de independencia, el cura Don Miguel Hidalgo dio muestra del indudable conocimiento y respeto que guardaba por las instituciones municipales. En efecto, el 17 de septiembre de aquel año, en la ciudad de San Miguel el Grande, ahora de Allende, el caudillo convocó a los vecinos notables de la localidad con el fin de nombrar autoridades y acordar las medidas necesarias para el

* Doctor en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México; Profesor de Carrera de Tiempo Completo en la Facultad de Derecho; Tratadista de Derecho Municipal. Presidente de El Colegio Mexiquense, A. C.

aseguramiento del orden y la tranquilidad públicas, integrando una junta directiva, que puede ser considerada, justamente como un verdadero Ayuntamiento, presidida por el abogado Don Ignacio Aldama, quien era hermano del dirigente Juan Aldama; a esta junta se integraron también los señores Don Felipe González, el presbítero Don Juan Castiblanque, Don miguel Vallejo, Don Domingo de Uzcanga, Don Vicente Umarán y Don Benito Torres.

Como un merecido homenaje a ese primer Cabildo independiente del país, se lee actualmente en la fachada principal del palacio municipal de San Miguel una placa de bronce con la siguiente leyenda: "El 17 de septiembre de 1810 Hidalgo y Allende nombran e instalan el primer Ayuntamiento del México independiente en este lugar, presidido por el Lic. Ignacio Aldama".¹

Muchas otras han sido las gestas protagonizadas en nuestra historia por la institución municipal, sin embargo, al Derecho Municipal Moderno le inquieta ahora una pregunta fundamental en torno al proceso de institucionalización constitucional del Municipio. La cuestión no resulta fácil, si la comparamos, por ejemplo con el planteamiento de un análisis similar de otras instituciones constitucionales modernas que han definido los perfiles legales de la autonomía municipal.

Estimo, al respecto, que dos son los antecedentes más sobresalientes en la materia, uno ubicado en el Derecho Francés y otro en el Derecho Español. En el primer caso, me refiero al Decreto Supremo de la Asamblea Constituyente Revolucionaria francesa dictado el 14 de diciembre de 1789; en cuanto a España hago alusión al texto que en materia municipal contiene la Constitución de Cádiz.²

Antecedentes en Francia

Las instituciones municipales, llevadas por los romanos a la Provincia de las Galias, fueron mucho menos numerosas y determinantes que en la provincias hispánicas, tanto la ulterior como la citerior. Sin embargo, se cuenta con remotos precedentes de municipios de tipo latino en los territorios que ahora ocupa Francia. Por los siglos X y XI de nuestra era, en plena época feudal, surgieron ciertas formas de organización que representan los antecedentes de las actuales municipalidades francesas, como la *concesión de commune*, de propietarios rurales para la defensa militar de sus predios. Igualmente por aquellas épocas se dieron las primera *villes de prévoté* y las villas de *syndicat* que se configuraban en localidades más o menos pobladas e importantes en torno a las iglesias y a los conventos.

¹ Cfr. QUINTANA ROLDÁN, Carlos, *Derecho Municipal*, México, Porrúa, 1995, pp. 61 y ss.

² Cfr. GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier, *El Origen del Municipio Constitucional*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración local, 1983, pp. 26 y ss.

El nombre que posteriormente se generalizó para estas poblaciones fue el de *commune*, haciendo alusión a los intereses de la comunidad, de donde surge la denominación actual de los municipios franceses como las *communes*.

En los primeros siglos de la baja edad Media, de manera muy similar a lo acontecido en España, las comunas francesas vivieron una época de amplias libertades y marcada autonomía, paralelamente adquirían importancia ciudades como París, Lyon o Lille. En siglos subsecuentes, caracterizados por gobiernos de monarquías absolutas, declinaron las libertades municipales, en tanto que delegados y agentes reales asumían progresivamente todo tipo de controles de la vida rural y urbana, a través de ordenanzas reales que se imponían frecuentemente por la mera fuerza de las armas.

Con la ilustración, se centralizan todavía más las facultades de gobierno, quitando a los municipios multiplicidad de tareas, sobre todo de orden económico. No obstante, con el surgimiento y ascenso de la nueva clase burguesa, las comunas representarían para aquellos nuevos ricos un enclave de poder a su alcance, como sustituto de otros cargos y honores nobiliarios que les estaban vedados. Sin duda, el apoderamiento cada día mayor del poder comunal en manos de la burguesía, fue uno de los factores que coadyuvaron a la explosión social del 14 de julio de 1789, que prendió la mecha de la Revolución en la Bastilla.

Los primeros tiempos del poder revolucionario fortalecieron todavía más el dominio burgués en las comunas. En estas circunstancias y en estas muy particulares condiciones críticas de la sociedad francesa, sumida en la vorágine, se enmarca el decreto del 14 de diciembre de 1789, dictado por la Asamblea Constituyente con el fin de reorganizar la estructura municipal de ese país.

Como lo señala el prestigiado autor español y distinguido municipalista Don Javier García Fernández, fue este decreto de diciembre, y especialmente su artículo 49, el punto nodal de la nueva concepción municipalista al hablar del *pouvoir municipal*.

El referido artículo 49 señala textualmente lo siguiente:

“Las corporaciones municipales contarán con dos tipos de funciones a cumplir, unas propias del poder municipal, (pouvoir municipal) otras propias de la administración general del Estado y delegadas por él a las municipalidades”.

Al comentar este interesante aspecto de la evolución constitucional del Municipio, Don Eduardo García de Enterría, afirma sobre el *pouvoir municipal* de la Asamblea Constituyente francesa “...que se trata de un poder originario y exclusivo del Municipio, del que éste es titular propio en cuanto tal, sin necesidad de legitimarse en sus atribución por el Estado”.³

³ Citado por GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier, *op. cit.*, p. 41, correspondientes al título VI, capítulo I denominado “De los ayuntamientos”.

Los principios jurídicos sentados en el decreto en comentario, confluían a la Constitución francesa de 1791, documento en el que con amplitud se regula al Municipio, sus facultades, la elección de sus autoridades y otras cuestiones trascendentes, como se puede observar en los artículos 8°, 9°, 10 y 57 de la Carta constitucional en cita.

Antecedentes en España

A nivel constitucional el Municipio español quedaría regulado, por primera ocasión, en la Constitución de la Monarquía Española, promulgada el 19 de marzo de 1812, y mejor conocida como la Constitución de Cádiz.

En materia municipal, la Constitución Gaditana reguló con amplitud el tema, según aparece en sus artículos del 309 al 323.

Para un mejor conocimiento transcribimos algunos de estos preceptos:

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

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

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

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

Artículo 321. Estará a cargo de los ayuntamientos:

Primero. La policía de salubridad y comodidad.

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

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

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

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

Artículo 324. El gobierno político de las provincias residirá en el jefe superior, nombrado por el Rey en cada una de ellas.

Refiriéndose a la Constitución de Cádiz, el Maestro Ochoa Campos, afirma:

“Tres meses tan sólo permaneció en vigor en México, pero le bastaron para hacer resurgir a la institución municipal, dando nuevamente entrada en ella al pueblo”.⁴

En síntesis, la Constitución de Cádiz instauró:

- a) El sistema de elección popular directa;
- b) Su revocación de los funcionarios municipales;
- c) Su revocación cada año.

Introdujo innovaciones fundamentales:

- a) La de la integración del Ayuntamiento por un número de regidores en proporción al número de habitantes, “abandonándose, por tanto, la antigua relación entre el número de éstos y la categoría del poblado”;
- b) La de declarar el desempeño de los cargos concejiles, como obligación ciudadana.

Pero a la vez, la Constitución de Cádiz sentó precedentes negativos, que se recrudecieron en nuestro medio al transcurso de los años:

- a) La de la integración del Ayuntamiento por un número de regidores en proporción al número de habitantes, “abandonándose, por tanto, la antigua relación entre el número de éstos y la categoría del poblado”;
- b) La de declarar el desempeño de los cargos concejiles, como obligación ciudadana.

Pero a la vez, la Constitución de Cádiz sentó precedentes negativos, que se recrudecieron en nuestro medio al transcurso de los años:

- a) Con el régimen de centralización al que quedaron sometidos los ayuntamientos al través de los jefes políticos;
- b) Con la pérdida de la autonomía municipal en materia fundamental: “la de su hacienda.”

Con la Constitución de Cádiz se inicia toda una importante corriente doctrinaria que repercutirá enormemente en nuestras leyes posteriores, sobre todo, en cuestiones relativas a los asuntos municipales, a más de otras materias.

Dentro de las discusiones que dieron nacimiento a esta Constitución, es importante destacar algunas consideraciones en relación al tema municipal. Se discutió la concerniente al Municipio en la sesión del 27 de septiembre de 1811. Fue notable la tendencia más liberal y flexible de los diputados americanos, contrastando con la postura más conservadora de los europeos. Los americanos pugnaban por amplias libertades municipales, los

⁴ OCHOA CAMPOS, Moisés, *La Reforma Municipal*, México, Porrúa, 1981, p. 226.

Europeos preferían la centralización del poder, de esa discusión surgió la figura de los jefes políticos, que en otra etapa de nuestra historia habrían de jugar un papel nefasto para la libertad municipal.

La Constitución de Cádiz, no obstante la corta vigencia que la caracterizó, sigue representando, hasta la fecha, la piedra de toque de la transformación de España y de las que entonces eran sus colonias. Con ese documento constitucional se transitó, de hecho, a la modernidad de una monarquía de tipo constitucional.⁵

El Municipio en nuestras constituciones

La Constitución de Apatzingán

El 22 de octubre de 1814 el Congreso de Anáhuac, convocado por Don José María Morelos y Pavón, promulgó el "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana", más conocido como Constitución de Apatzingán.

Dicho ordenamiento no contempló expresamente al Municipio, como tampoco lo hicieron antes otros documentos de Morelos, como "Los Sentimientos de la Nación", ni el "Acta Solemne de la Declaración de la Independencia de América Septentrional".

En forma indirecta el artículo 208 del ordenamiento constitucional toca aspectos municipales, al señalar que:

Artículo 208. En los pueblos, villas y ciudades continuarán respectivamente los gobernantes 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".

El Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1822 y el Municipio.

Este documento que pretendió dar sustento legal al imperio de Agustín de Iturbide (Agustín I), se suscribió en la ciudad de México de 18 de diciembre de 1822. Algunos artículos de dicho ordenamiento se refieren a cuestiones municipales, como los siguientes:

Artículo 24. Las elecciones de Ayuntamiento para el año de 1823, se harán con arreglo al decreto de la Junta Nacional Instituyente de 13 del próximo pasado noviembre, y éstas y las de diputados y demás que deben hacerse en lo sucesivo, se sujetarán a la ley de elecciones que se está formando por la misma Junta, y circulará el gobierno oportunamente.

Artículo 52. (Parte Conducente). En los puertos de mar que no sean capitales de provincia, o en las cabeceras de partidos muy dilatados o poblados podrá haber un jefe político subalterno, el alcalde primer nombrado será el jefe político.

⁵ Para ampliar el tema, confrontar a BARRAGÁN BARRAGÁN, José, *Temas de Liberalismo Gaditano*, México, UNAM, 1978.

Artículo 91. Subsistirán también con sus actuales atribuciones, y serán elegidos como se dijo en el artículo 24, los ayuntamientos de las capitales de provincia, los de cabezas de partidos y los de aquellas poblaciones considerables en que a juicio de las diputaciones provinciales y jefes políticos superiores haya competente número de sujetos idóneos para alternar en los oficios de Ayuntamiento, y llenar debidamente los objetos de su institución.

Artículo 92. En las poblaciones que carezcan de la idoneidad requerida habrá, sin embargo, a discreción de las mismas diputaciones y jefes políticos, uno o dos alcaldes; uno o dos regidores, y un síndico, elegidos a pluralidad de su vecindario.

Artículo 94. Las elecciones en los pueblos que hayan de tener dos alcaldes, dos regidores y un síndico, se harán con asistencia del cura o su vicario, presididas por el jefe político subalterno, o por el regidor del Ayuntamiento más inmediato que vaya en lugar de dicho jefe. Y las de los pueblos en que sólo ha de haber un alcalde, un regidor y un síndico, serán presididas del propio modo, con asistencia del cura o su vicario, que certificarán la moralidad y aptitud de los que pueden ser elegidos”.

La Constitución federal de 1824 y el Municipio

La primera Constitución federal de país, promulgada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824, no se refirió de manera directa al Municipio, disponiendo en su artículo 161 fracción I, que:

“Artículo 161. Cada uno de los estados tiene obligación: I. De Organizar su gobierno y administración interior, sin oponerse a esta Constitución ni al Acta Constitutiva”.

Con base en dichas facultades, a partir de 1824 aparecieron las primeras constituciones de los nacientes estados, así como las primeras leyes orgánicas municipales. El Modelo que siguieron los estados para organizar a las municipalidades fue, en buena medida, el de la Constitución de Cádiz. Por ello nos explicamos la persistencia de las jefaturas políticas aún en esta nueva estructura federal.

El Municipio en el periodo de los regímenes unitarios: Las leyes constitucionales de 1836 y las bases orgánicas de 1843

Como consecuencia de los vaivenes políticos de aquellos primeros años de la independencia del país, las fuerzas conservadoras o liberales se imponían, y de acuerdo con sus tendencias en intereses ideológicos se implantaban el federalismo o el centralismo.

Así al llegar al poder los conservadores dejaron sin efecto el Estado federal y la Constitución de 1824, creando a su vez, las llamadas Siete Leyes Constitucionales de 1836. La sexta de esas leyes, del 29 de diciembre de aquel año, se destinó a regular la “División del territorio de la República y el Gobierno Interior de los Pueblos”.

Los estados se transformaron en departamentos, los que se subdividían en distritos y éstos en partidos y municipalidades.

Los artículos 3°, 5°, 7°, 8°, al 11, 16, 18, 19, 21, al 23 y 25 de esta Sexta Ley, regulan cuestiones relacionadas al Municipio. Citamos algunos:

“Artículo 22. Habrá ayuntamientos en las capitales de departamentos, en los lugares en que los había el año de 1808, en los puertos cuya población llegue a cuatro mil almas, y en los pueblos que tengan ocho mil. En los que no haya esa población, habrá jueces de paz, encargados también de la policía, en número que designen las juntas departamentales, de acuerdo con los gobernadores respectivos.

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

Artículo 24. Para ser individuo del Ayuntamiento se necesita:

I. Ser ciudadano mexicano en el ejercicio de sus derechos;

II. Vecino del mismo pueblo;

III. Mayor de veinticinco años;

IV. Tener un capital físico o moral que le produzca por lo menos quinientos pesos anuales.

Artículo 25. Estará a cargo de los ayuntamientos:

La policía de salubridad y comodidad, cuidará de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia que no sean de fundación particular, de las escuelas de primera enseñanza que se paguen de los fondos del común, de la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos, y de la recaudación e inversión de los propios y arbitrios, promover el adelantamiento de la agricultura, industria y comercio, y auxiliar a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y el orden público en su vecindario, todo con absoluta sujeción a las leyes y reglamentos”.

A decir de Ochoa Campos, fue esta Sexta Ley constitucional la que consagró como constitucionales a los ayuntamientos, otorgándoles competencias amplias en materias muy diversas y trascendentes para la vida de la sociedad.⁶

Por otra parte, es importante hacer notar que en el artículo 7°, fracción VIII, de esta Sexta Ley, tenemos un antecedente de la suspensión de ayuntamientos, facultad que se atribuyó en dicho ordenamiento a los gobernadores departamentales.

Las Bases de Organización Política de la República Mexicana, fueron sancionadas por Santa Anna el 12 de junio de 1843 y se publicaron el día 14 de aquel mes.

Estas nuevas bases centralistas reglamentaron en forma más deficiente al Municipio, y no de manera extensa como las de 1836. Varios preceptos constitucionales abordaron el asunto municipal, como los siguientes:

“Artículo 4°. El territorio de la República se dividirá en departamentos y éstos en distritos, partidos y municipalidades...

Artículo 20. Son obligaciones del ciudadano:

⁶ *Ibidem*, p. 99.

- I. Adscribirse en el padrón de su municipalidad;*
- II. Artículo 134. Son facultades de las Asambleas departamentales:*
 - X. Hacer la división política del territorio del Departamento, establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas y reglamentar la policía municipal, urbana y rural.*
 - XIII. Aprobar los planes de tributos municipales y los presupuestos anuales de los gastos de las municipalidades”.*

La Constitución de 1857 y el Municipio

Restaurado el federalismo y ante la urgente necesidad de expedir una nueva carta constitucional acorde con las circunstancias que vivía el país, Don Juan Álvarez expidió convocatoria el 16 de octubre de 1855, para integrar un Congreso Constituyente, teniendo como base ideológica los postulados del Plan de Ayutla.

Señala Don Felipe Tena Ramírez, que:

El 5 de febrero de 1857 fue jurada la Constitución, primero por el Congreso integrado en ese momento por más de 90 representantes, después por el presidente Comonfort. El 17 del mismo mes la Asamblea Constituyente clausuró sus sesiones y el 11 de marzo se promulgó la Constitución”.⁷

En varios de sus preceptos alude la Constitución a los aspectos municipales, aunque no reglamentó la estructura e integración de las municipalidades y ayuntamientos, reservando esas facultades a los asuntos internos de los estados.

Citamos algunos artículos de ese ordenamiento:

- “Artículo 31. Es obligación de todo mexicano:*
 - III. Contribuir a los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que reside, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”.*⁸
- Artículo 36. Son obligaciones del ciudadano de la República:*
 - I. Inscribirse en el padrón de la municipalidad, manifestando la propiedad que tiene, o la industria, profesión o trabajo de que subsiste.*
- Artículo 72. El Congreso tiene facultad:*
 - VI. Para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales”.*

Como puede apreciarse, la Constitución de 1857, tan notable en múltiples materias, en la cuestión municipal no estipuló sino las generalidades ya transcritas.

⁷ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México*, México, Porrúa, p. 604.

⁸ Esta fracción II, quedó íntegramente como III por las adiciones y reformas del 10 de junio de 1898.

El artículo 117 de aquel ordenamiento precisaba que las facultades no concedidas expresamente a los funcionarios federales, se entenderían reservadas a los estados y por esta virtud los asuntos municipales se regularon como cuestión netamente local de las entidades federativas.

También el artículo 109 de esa Constitución resulta antecedente del actual 115 en materia municipal, mediante las reformas que al texto de 1857 hiciera don Venustiano Carranza, en Veracruz, el 25 de diciembre de 1914.

El Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865

Este ordenamiento emitido por el Emperador Maximiliano de Habsburgo en el Castillo de Chapultepec el 10 de abril de 1865, tuvo una vigencia, a más de efímera, muy parcial, en las áreas dominadas por el Imperio. La tenaz lucha de Don Benito Juárez habría de impedir su mayor vigencia, sin embargo es importante citar algunos de sus preceptos que se refieren al Municipio:

“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;

III. Ejercer en la municipalidad las atribuciones que les recomienda la ley;

IV. Representar judicial u extrajudicialmente la municipalidad, contratando por ella y defendiendo sus intereses en los términos que prevengan la ley.

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

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

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

Artículo 43. Los ayuntamientos formarán el consejo del 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”.

El Imperio —a decir de Ochoa Campos— trató de instaurar un régimen policiaco de control absoluto, mediante el engranaje y subordinación jerárquica de prefectos, subprefectos y alcaldes, dejando a los ayuntamientos solamente las funciones deliberativas de la esfera local.

Al respecto señala:

“Se estableció una Ley de Policía General del Imperio que en las municipalidades encargaban la función a los alcaldes que no eran sino agentes del Imperio, otorgándoles competencias en: tránsito, limpieza y alumbrado público, seguridad, vigilancia de pesas y medidas, servicio contra incendios, ornato y conservación de edificios públicos, urbanismo, represión de la mendicidad y la vagancia y conservación de la moral pública”.⁹

El Municipio en el Porfiriato. Los primeros años del siglo XX

La dictadura del General Porfirio Díaz que durante treinta y cuatro años sometió férreamente al país, propició una cerrada jerarquización de autoridades que obedecían solamente a sus dictados. Las jefaturas políticas, originadas en la Constitución de Cádiz, fueron los instrumentos que aprovechó Díaz para imponerse a los municipios.

Estas jefaturas dependían del gobernador del Estado, el que, a su vez, no era sino enviado del dictador. Los jefes políticos actuaban como agentes regionales con enorme poder, frecuentemente además eran los caciques de aquellas tierras. Todo esto propició un franco debilitamiento de los ayuntamientos.

Aun pensadores de marcado signo porfiriano, como el brillante jurista Don Miguel S. Macedo, se percataban de la grave situación de las municipalidades y de su precaria economía. Afirma Macedo, que:

“Así pues, a las restricciones que los ayuntamientos tenían, de someter a la aprobación de los jefes políticos todos sus actos y decisiones de ¡observancia general! O que se referían a distribución de los fondos, se agregaban la enorme restricción de tener que desempeñar sus funciones, precisamente con los procedimientos y el personal de antemano fijados por la autoridad superior. Lo cual nos obliga a decir que la mezquindad de los poderes confiados a los ayuntamientos, no pudo ser más patente y que, como la haremos notar en las observaciones finales del presente estudio, jamás el Municipio fue entre nosotros ni un verdadero poder, ni siquiera una institución distinta y separada de la que en general tuvo a su cargo la administración pública”.¹⁰

Existe coincidencia entre los investigadores de temas municipales en afirmar que el Municipio mexicano de fines del siglo XIX y principios del XX, estuvo gravemente sometido. Su autonomía era letra muerta en las leyes. No existía otra voluntad que la del

⁹ Cfr. OCHOA CAMPOS, Moisés, *El Municipio. Su evolución instituciones*, México, Porrúa, p. 265

¹⁰ MACEDO, Miguel S., *El Municipio*, 1902, p. 47.

dictador, cumpliéndose por conducto de gobernadores, prefectos, subprefectos y jefes políticos.

Este estado de cosas daría como resultado uno de los postulados revolucionarios más profundamente sentido por el pueblo mexicano, me refiero al reclamo por un Municipio libre.

Los planes de casi todos los caudillos revolucionarios, de las más encontradas tendencias, son unánimes en abogar por la emancipación municipal que, finalmente, se vería plasmada en el artículo 115 de la Constitución de 1917.

LA CARTA MAGNA DE 1917 Y EL MUNICIPIO

La situación del país en los años finales del siglo XIX presentaba evidentes y acentuadas contradicciones. Por una parte había rasgos que hacían apreciar un alto grado de desarrollo y progreso, el comercio vivía época de bonanza, la industria, si bien incipiente, era de rasgos modernos, las finanzas se veían reflejadas en amplia actividad bancaria, existía en varias ciudades, sobre todo en la capital del país, una amplia clase urbana preparada, culta y cosmopolita. Contrariamente, grandes regiones de la República, sobre todo las de orden rural, padecía la más lacerante miseria y explotación.

Las haciendas, eje de la producción agraria de la época, concentraba la mano de obra campesina, acasillando a los peones, obligándolos a hacer sus compras en las tiendas de raya y responsabilizando de deudas a hijos y familiares.

La larga acumulación de estas presiones políticas y sociales propició el estallido revolucionario de 1910. Aunado al justo enojo de amplios sectores de la población, surgieron destacados ideólogos y caudillos revolucionarios que proponían diversos postulados y consignas de justicia social, pugnando por una nueva organización social de la nación.

En ese orden de ideas, puede afirmarse que una de las causas determinantes de la Revolución fue el descontento de los pueblos y sus ayuntamientos en contra de las jefaturas políticas, como señala Alberto Morales Jiménez: "Ellas desplazaron en la dictadura a los municipios libres".¹¹

El enfrentamiento se hizo inevitable, aquellos se convirtieron en instrumentos del control de Porfirio Díaz; éstos eran símbolo de la soberanía popular y de la democracia, por lo que, sigue diciendo el citado autor "Allí donde había logrado mayor arraigo el Municipio, la insurrección adquirió caracteres más visibles. Esto explica que el estallido popular haya venido del norte en aquel año. En esa región del país prevaleció un mayor respeto hacia esa noble institución".¹²

La necesidad de libertad municipal fue una de las aspiraciones populares más genuinas recogida por los actores revolucionarios bajo el lema del "Municipio libre".

¹¹ MORALES JIMÉNEZ, Alberto, *Historia de la Revolución Mexicana*, citado por Moisés Ochoa Campos en *La Reforma Municipal*, p. 309.

¹² *Idem*.

Sin tratar de hacer un examen exhaustivo, comentamos algunos de los documentos políticos que fueron antecedentes inmediatos de la Constitución y de su artículo 115, en materia municipal.

Programa del Partido Liberal Mexicano

En 1906 los hermanos Ricardo y Enrique Flores Magón, organizaron los primeros movimientos de insurrección popular en Acayucan, levantamientos que se dieron casi al unísono en otros rumbos de la geografía del país (Jiménez, Biseca, Las Vacas, Velardeña...). De inmediato la dictadura desató una amplia persecución militar en contra de los revolucionarios, quienes debieron abandonar el país.

El primero de julio de 1906, desde la ciudad de San Luis Missouri, la Junta Organizadora proclamó el Programa Liberal Mexicano, que, contenía, entre otras, las siguientes disposiciones:

“La supresión de los jefes políticos que tan funestos has sido para la República, como útiles al sistema de operación, es una medida democrática, como lo es también la multiplicación de los municipios y su robustecimiento”.

Y en consonancia en sus puntos de programa, establecía:

“45. Supresión de los jefes políticos

46. Reorganización de los municipios que han sido suprimidos y robustecimiento del poder municipal”.

Bajo el lema: “Reforma, libertad y Justicia”, firmaban el Programa Ricardo Flores Magón, Juan Sarabia, Antonio I. Villareal, Enrique Magón, Librado Rivera, Manuel Sarabia y Rosalío Bustamante.

El Partido Democrático.

La entrevista de Porfirio Díaz con Creelman (1908), trajo una fuerte efervescencia política, inusitada en el país, la cual se vio transformada en la organización de partidos políticos como el Democrático, cuyas cabezas más visibles eran Jesús Urueta, Abraham Castellanos, Benito Juárez Maza, Diódoro Batalle y Rafael Zumbarán. Este partido celebró su primera asamblea general el 22 de enero de 1909, haciendo un llamamiento a toda la ciudadanía a ejercitar sus deberes y derechos cívicos. Su manifiesto a la nación, aludía a los fueron de la libertad municipal, considerando al Municipio libre como la celdilla básica de la República, “...que resume en su vida, la vida entera del organismo quitando a los ayuntamientos la oprobiosa tutela de los jefes políticos”.

El Plan de San Luis Potosí.

Este Plan fue la bandera de Francisco I. Madero y se expidió el 5 de octubre de 1910, en la capital del Estado de San Luis Potosí.

En su texto criticaba que: "La división de poderes, la soberanía de los estados, la libertad de los ayuntamientos y los derechos del ciudadano sólo existen escritos en nuestra Carta Magna"; agregando que: "Las Cámaras de la Unión no tienen otra voluntad que la del dictador; los gobernadores de los estados son designados por él y ellos a su vez designan e imponen de igual manera las autoridades municipales".

El Plan de la Soledad.

Fue lanzado por Bernardo Reyes en La Soledad, Tamaulipas, el 16 de noviembre de 1911, en el mismo se encuentran modificaciones sustanciales al Plan de Madero. Se le adicionaba una parte relativa al restablecimiento de la zona libre en la frontera del país, e insistiendo en la efectividad del sufragio.

Su artículo 5º, declara: "Ley Suprema de la República el principio de No Reección del Presidente de la misma, gobernadores de los estados y presidentes municipales".

El Plan de la Empacadora.

Este Plan de los orozquistas, proclamado el 25 de marzo de 1912, en la ciudad de Chihuahua, en su articulado toca dos aspectos concretos en relación al Municipio al señalar que: "La revolución hará efectiva la independencia y autonomía de los ayuntamientos para legislar y administrar sus arbitrios y fondos", "Se suprimirán en toda la República los cargos de jefes políticos, cuyas funciones serán desempeñadas por los presidentes municipales".

El Plan de Guadalupe

El 26 de marzo de 1913, en la hacienda de Guadalupe, Coahuila, Don Venustiano Carranza, entonces gobernador de la entidad, encabezó el alzamiento en contra de Victoriano Huerta, después del asesinato de Don Francisco I. Madero. Al respecto en el Plan de Guadalupe se estableció el desconocimiento de los poderes federales, así como de cualquiera otra autoridad que siguiera leal a Huerta. De igual forma en este Plan se dieron las bases de organización del Ejército Constitucionalista y se designó a Carranza como Primer Jefe de la Revolución.

Los asuntos municipales se tocaron de manera indirecta, sin embargo ha trascendido este Plan en la historia del municipalismo mexicano, más bien por las adiciones que se le hicieron en diciembre de 1914, incluyéndoles las demandas sociales de la Revolución para contar con la institución del "Municipio libre". Estas adiciones fueron la base del proyecto constitucional de Carranza en materia municipal. El proyecto del artículo 115 constitucional presentado al Congreso Constituyente de Querétaro era en prácticamente

todo su texto, el referente a las adiciones fueron la base del proyecto constitucional de Carranza en materia municipal.

Diversos ordenamientos municipalistas de Zapata

El movimiento armado que encabezó Emiliano Zapata en los estados sureños, fundamentalmente en su natal Morelos, fue, sin duda, uno de los pilares de la Revolución. En materia municipal el Zapatismo aportó interesantes ordenamientos, si bien poco conocidos, pues las cuestiones agrarias fueron mucho más insistentes en sus postulados, sobre todo en el Plan de Ayala.

Ya desde el Plan de Santa Rosa del 2 de febrero de 1912, los Zapatistas aluden a los asuntos electorales municipales. En su apartado cuatro, que dice:

“4°. La Ley Electoral penará con prisión y multa a los ayuntamientos que no repartan con la debida oportunidad las boletas para las elecciones o que de algún modo defrauden el sufragio; y con prisión a los ciudadanos que, con artimañas, burlen el voto”.

Mención especial merece la Ley General sobre Libertades Municipales, del 15 de septiembre de 1916, que promulgó el Caudillo del Sur. Dada la importancia histórica que dicho ordenamiento tiene, transcribimos la exposición de motivos del ordenamiento:

Ley General sobre Libertades Municipales

“El C. General Emiliano Zapata, Jefe Supremo de la Revolución de la República, a sus habitantes hago saber:

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

Considerando que los pasados dictadores ahogaran la independencia de los municipios, sometiéndolos a la férrea dictadura de los gobernadores y jefes políticos, que sólo atendían a enriquecerse a costa de los pueblos y sin dejar a los municipios ni la libertad de acción, ni los recursos pecuniarios que les permitieran llevar una vida propia y atender eficazmente a las necesidades y progresos del vecindario.

Considerando que entre las principales promesas de la Revolución figuran las de la supresión de las jefaturas políticas y el consiguiente reconocimiento de los fueros y libertades comunales.

Considerando que la libertad municipal resulta inútil, si no se concede a los vecinos la debida participación en la solución y arreglo de los principales asuntos de la localidad, pues de no ser así y de no estar vigilados y controlados los ayuntamientos, se logrará únicamente el establecimiento de un nuevo despotismo, el de los munícipes y regidores identificados o manejados por los caciques de los pueblos, que vendrían a reemplazar a los antiguos jefes políticos; y por

eso conviene, para evitar abusos y negocios escandalosos o tráficos inmorales, someter a la aprobación de todos los vecinos los negocios más importantes de la existencia comunal, tales como enajenación de fincas, aprobación de sueldos, celebración de contratos sobre alumbrados, pavimentación, captación o conducción de aguas y demás servicios públicos”.

De igual manera, Zapata expidió otras diversas leyes en materia municipal, como la Ley Orgánica de Ayuntamientos del Estado de Morelos y otras de orden fiscal. Tanto la Ley de Libertades Municipales, como la Orgánica de Ayuntamientos, dejan traslucir la profunda preocupación de Zapata en torno a los asuntos municipales. Seguramente sus consejeros y asesores en materia social y política, principalmente el ilustre abogado Antonio Díaz Soto y Gama y el profesor Otilio Montaña, tuvieron fuerte influencia en el ánimo del General para regular la organización municipal.

De igual manera es importante resaltar que estos ordenamientos los expide Zapata en calidad de “Jefe Supremo de la Revolución”, según aparece en el proemio de los mismos. Indudablemente que los mismos reflejan el profundo sentido de justicia y la visión social del Caudillo del Sur, que se anticipó a los dictados que posteriormente establecerían la Constitución en torno al Municipio.

El artículo 115 constitucional.

Su génesis en el Congreso Constituyente

En el mensaje que el primer jefe de la Revolución dirigió al Congreso de Querétaro el 1° de diciembre de 1916, en torno al Proyecto de Constitución, manifestó en su párrafo sexagésimo segundo:

“El Municipio independiente que es sin duda 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, sino que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, sustrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores, y una buena Ley Electoral que tenga a éstos completamente alejados del voto público y que castigue con toda severidad toda tentativa para violarlo, establecerá el poder electoral sobre las bases racionales que le permitirán cumplir con su cometido de una manera bastante aceptable” (Diario de los debates No.12).

En la quincuagésima segunda sesión ordinaria del Congreso, celebrada en el teatro Iturbide la tarde del sábado 20 de enero de 1917, se iniciaron los debates del artículo 115 constitucional, de acuerdo al proyecto de reformas presentado por Carranza. Dicho texto estaba redactado en los términos siguientes:

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

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

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

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

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

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

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

En la susodicha sesión se encargó la lectura y estudio de los artículos que conformaban el título V del Proyecto Carrancista a la Segunda Comisión de Puntos Constitucionales, la cual era presidida por destacados diputados dos de ellos muy notables, nos referimos a Hilario Medina y Heriberto Jara.

Unos días más tarde, el 24 de enero de 1917, se llevó a cabo la quincuagésima novena sesión ordinaria, sometiendo a la Comisión el dictamen del proyecto, para la aprobación de la asamblea, bajo el siguiente texto:

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

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

II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la porción y términos que señale la Legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada Municipio. Los conflictos hacendarios entre el Municipio y los poderes de un Estado, los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley, y

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

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

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

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

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

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

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento”.

La fracción primera no encontró controversia alguna, notándose la inmediata aceptación de la asamblea. No así la fracción segunda que proponía la Comisión, la que enseguida generó enconados debates.

Se centraron las discusiones sustancialmente en dos puntos de esta propuesta: a) el mecanismo de recaudación de los impuestos, al proponer el dictamen que fuera el Municipio quien recaudara todos los tributos, y b) sobre la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver los conflictos hacendarios entre los poderes de un Estado y el Municipio.

A pregunta expresa del diputado Josafat Márquez, la Comisión Dictaminadora aclaró que al aludirse al término “todos los impuestos”, implicaban que el Municipio sería quien recaudare el total de los tributos, incluyendo los que venían cobrando los estados.

Prosiguió así el prolongado debate de más de cien representantes que hicieron uso de la palabra. De acuerdo al Diario Constituyente, en ocasiones la polémica rayaba en franco desorden producto de tema tan trascendente.

Es de destacar la intervención netamente liberal del diputado Heriberto Jara, miembro de la Comisión Redactora del proyecto de dictamen. Su exposición propugnó por romper los moldes tradicionales en que se basó el código político de 1857, subrayando el ideal del nuevo “Municipio libre”. Siguiendo las ideas revolucionarias, expuso que sólo se lograba esa libertad en el Municipio, cuando se gozaba de libertad económica, con ella se aseguraban todas las libertades. A su parecer, los propios municipios eran los que deberían efectuar las recaudaciones económicas en su jurisdicción, porque cada uno de ellos resultaba el más idóneo para conocer los problemas que se le presentaban.

Siguieron por varias ocasiones los debates, en este tono encontrado, hasta que finalmente el diputado Gerzay Ugarte propuso para la fracción II, sobre la hacienda municipal, que era el motivo central del polémico enfrentamiento, una nueva redacción argumentando lo siguiente:

“Señores diputados: Una de las aberraciones que padecemos con frecuencia, es que, creándose en nuestro cerebro, para no perderla, a vueltas que le damos acabamos por no encontrar la salida; ahora la dificultad en la Comisión y en los autores del voto particular, está en encontrar tal fracción II. Es muy loable el propósito de crear la independencia del Municipio; pero ha dicho el diputado Calderón, con mucha justicia, que no podemos crear la absoluta autonomía de los ayuntamientos, porque eso sería, en términos claros, tanto como concederles el derecho de legislar para sí en materia administrativa, hacendaría y en los demás ramos encomendados a su cuidado. Para satisfacer ese deseo, esa justa aspiración de los señores diputados autores del voto particular, voy a decir al señor general Jara —y esto es hacer un elogio de él—, pues es quien más se ha preocupado de las cuestiones que afectan a los pueblos y a los individuos de nuestra clase humilde, que él ha sido diputado al Congreso local. Yo sí he sido, más no cuando había municipios. Yo sí he sido diputado a una Legislatura local; y ésta es la práctica, no cuando había Municipio libre, sino cuando tenía todavía encima el odioso cargo de jefe político; tenía algo, la facultad de proponer sus presupuestos a la Legislatura del Estado, incluyendo

los recursos de que disponía, para cubrir esos presupuestos y la de todos los servicios que debía atender. Ahora que se creó el Municipio libre no vamos a quitar ese régimen, esa armonía de ponderación que debe seguir existiendo entre el Municipio y el Estado; obrar de otra manera sería desviar la organización política de los estados; los municipios tienen que acatar el Poder Ejecutivo porque es el que va a hacer cumplir esas leyes y sentencias en el ramo judicial. En consecuencia, algunos diputados que han querido de la mejor manera satisfacer el deseo de la Comisión, para no dejar el hueco de las fracciones I a III, en que consta la innovación que con muy loable quede, como lo propone la Comisión, ni como lo propone el voto particular, ambos dictámenes, ya desechados, sino en los siguientes términos:

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

Ante las presiones de la propia asamblea y seguramente también de la hora (eran las 3:30 de la mañana del 30 de enero de 1917), se sometió esta nueva propuesta a votación, ante la airada protesta de buena parte del Congreso.

Finalmente, la votación resultó con 88 votos a favor y 62 en contra. Votaron en contra de esta redacción de la fracción segunda que fue la que en definitiva quedó en la Constitución hasta 1983, los diputados Aguirre, Escobar, Alonso, Romero, Andrade, Arteaga, Avilés, Uriel, Bojorquez, Casados, Castañón, Cedano, Cervantes Antonio, Colunga, Dávalos, Órnelas, Días Barriga, Dinorín, Dyer, Ezpeleta, Sequero, Gómez, González Torres, Guerrero, Gutiérrez, Hidalgo, Ibarra, Jara, Lizardi, López Guerra, López Lira, Macías, Martínez de Escobar, Mayorga Medina, Méndez, Mercado, Monzón, Moreno Bruno, Navarro Luis, Palma, Pastrana Jaimes, Peralta, Pereira, Ramírez Llaca, Rodríguez Matías, Rivera Cabrera, Roel, Rojano, Rojas, Román, romero, Flores Rosales, Ross, Ruiz José, Ruiz Leopoldo, Silvia, Télpal, Valtierra, Vega Sánchez y Victoria.

En resumen de acuerdo a los datos del diario de los Debates del Constituyente de Querétaro, el proceso legislativo del artículo 115 fue:

EL MUNICIPIO EN MÉXICO

<i>Artículo 115</i>	<i>Fecha</i>	<i>No. de diario</i>
Lectura	20 de enero, 1917	65
A discusión, de reserva para votarse la fracción Y.	24 de enero, 1917	72
Continúa la discusión. Se reserva para votarse la fracción II y los cuatro primeros y el 6° párrafos De la fracción III, siendo retirado el dictamen.	24 de enero, 1917	73
Continúa la discusión. Se reserva para votarse el último párrafo de la fracción III, reformado.	25 de enero, 1917	74
Se aprueba el artículo 75. Excepto la fracción II.	25 de enero, 1917	75
A votación la fracción II	29 de enero, 1917	79
Lectura a la fracción II. Reformada. Se aprueba	30 de enero,	80

Reformas al artículo 115.

El artículo 115 ha sido reformado once veces en su texto original. Si bien no todas ellas en materia municipal, pues hasta 1987 el precepto contemplaba asuntos de los estados, al igual que de las municipalidades.

La primera reforma (Diario Oficial del 20 de agosto de 1928) tuvo por objeto modificar el número de representantes en las legislaturas locales.

La segunda reforma (Diario Oficial del 29 de abril de 1933) se llevó a cabo para establecer con precisión el principio de no reelección absoluta para gobernadores, y de no reelección relativa para diputados locales e integrantes de los ayuntamientos.

La tercera reforma (Diario Oficial del 8 de enero de 1943) modificó la parte correspondiente de la fracción tercera del texto original, que indican que los gobernadores de los estados no podían durar en su cargo más de cuatro años, estableciendo que la duración del cargo de estos funcionarios no podrá ser mayor a seis años, como a la fecha se encuentra estipulado.

La cuarta reforma de nuestro artículo en comentario (Diario Oficial del 12 de febrero de 1947) fue de importancia básica en la historia del país. Por virtud de ella la mujer participa en elecciones municipales, tanto para votar como para ser votada. El texto de la reforma, en lo conducente, textualmente indica que: *“En las elecciones municipales participarán las mujeres, en igualdad de condiciones que los varones, con el derecho de votar y ser votadas”*. Por primera ocasión en el texto constitucional se otorgaba este derecho fundamental de participación ciudadana a la mujer mexicana.

La quinta reforma del artículo 115 (Diario Oficial del 17 de octubre de 1953) está íntimamente ligada a la anterior; por virtud de la misma se suprimió el párrafo que textualmente se transcribió en referencia a la cuarta reforma, para hacer congruente el artículo 115 con otras reformas de esa misma fecha en relación al artículo 34 de la Constitución, que otorgó la plena ciudadanía a la mujer para participar en forma cabal en todos los procesos políticos nacionales.

La sexta reforma (Diario Oficial del 6 de diciembre de 1977) tuvo por objeto adicionar el artículo 115 a efecto de introducir el sistema de diputados de minoría en la elección de legisladores locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población fuese de 300 mil o más habitantes.

La octava reforma al artículo 115 (Diario Oficial del 3 de febrero de 1983) cambió sustancialmente el contenido del artículo que se comenta, dividiéndolo en diez fracciones, de las que siete corresponden específicamente a las estructuras municipales, dos son comunes a los estados y municipios y una más reglamenta cuestiones de los estados.

La novena reforma (Diario Oficial del 17 de marzo de 1987), tuvo como objeto cambiar en el artículo 116 constitucional algunas cuestiones que regulan asuntos propios de los estados, y de esta manera dejar el artículo 115 exclusivamente para cuestiones de materia municipal. Por virtud de esta reforma del precepto citado, se integra actualmente éste en ocho fracciones, como texto vigente.

La décima reforma (Diario Oficial del 23 de diciembre de 1999) Dispone que el Municipio será *gobernado* por un Ayuntamiento que se integrará por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine y que la competencia otorgada constitucionalmente al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva. Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley. En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento las legislaturas estatales designarán de entre los vecinos a los concejos municipales y dispone que estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán de cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores. Señala la atribución de los ayuntamientos para aprobar los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, así como que aseguren la participación ciudadana y vecinal, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas locales; la reforma precisa el objeto de dichas leyes. Se señala que las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del Estado, o entre aquellos. Agrega entre los servicios que tendrán los municipios, al drenaje, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; equipamiento para calles, parques y jardines; policía preventiva municipal. En el desempeño de las funciones o la prestación

de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales. En caso de coordinación de los ayuntamientos para la más eficaz prestación de los servicios públicos, tratándose de la asociación de municipios de dos o más estados, deberá contarse con la aprobación de las legislaturas de los estados respectivos. La exención de bienes de dominio público de la Federación, de los estados o de los municipios, no se dará cuando tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objetivo público. Los ayuntamientos propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria. Las legislaturas de los estados fiscalizarán las cuentas públicas municipales. Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley. Asimismo, se faculta a los municipios para participar en la formulación de planes de desarrollo regional, en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios; autorizar la utilización del suelo; intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros; y celebrar convenios para la administración y custodia de zonas federales. La policía preventiva municipal estará al mando del presidente municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquélla acatará las órdenes que el gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

Finalmente, la undécima y última reforma (Diario Oficial de la Federación del 14 de agosto de 2001) decretó que las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrían coordinarse y asesorarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

Otros preceptos constitucionales que regulan al Municipio.

El Constituyente no solamente estableció el estatuto constitucional del Municipio en el artículo 115 de la Carta Magna, sino que, además de ese precepto central en el tema, otros múltiples numerales del ordenamiento regulan la actividad de los municipios.

En forma sucinta son los siguientes:

“Artículo 3°. Párrafo inicial, así como la fracción novena de ese precepto, que involucran al Municipio en la actividad educativa del Estado mexicano. El artículo 5°, párrafo cuarto, que señala como obligatorio el desempeño de los cargos concejiles. El artículo 27, párrafo tercero, que establece las facultades del Estado para regular lo correspondiente a asentamientos humanos, zonificaciones y desarrollo urbano. También la fracción sexta de este precepto, que determina para los municipios plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos. El artículo 31, fracciones segunda y cuarta, que indican como obligaciones de los mexicanos, entre otras, asistir en los días y horas asignados por el

Ayuntamiento del lugar en que residan para recibir instrucción cívica y militar, y de contribuir para los gastos públicos de la Federación, del Estado y del Municipio en que residan. El artículo 36, fracción primera, que determina como obligaciones del ciudadano de la República, entre otras, inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista. El artículo 105, que otorga capacidad jurídica a los municipios para entablar y ser parte de las controversias constitucionales, cuya resolución está en manos de la Suprema Corte de Justicia del país. El artículo 108, en su párrafo final, que establece que en las constituciones de los estados de la República, precisarán el carácter de servidores públicos de quienes desempeñan empleos, cargos o comisiones en los estados y en los municipios, para los efectos de sus responsabilidades. El artículo 117, en su fracción octava, que determina que los estados y en los municipios, no pueden contraer obligaciones o empréstitos, sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas.

Finalmente, el artículo 130, que indica que en cuestiones relativas a la relación con las asociaciones religiosas y el culto público los estados y los municipios tendrán las facultades que la ley les señale.

PROPUESTA DE ADICIÓN AL ARTÍCULO 41 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA

De acuerdo a lo expuesto en puntos anteriores, resulta evidente la posición constitucional del Municipio como un verdadero poder público integrante de la estructura del Estado Mexicano. Se trata de un nivel o instancia de gobierno que goza de autonomía reconocida ampliamente en el ordenamiento.

Esta calidad de poder público ha quedado reconocida de forma por demás patente en el texto actual del artículo 105 de la Ley Suprema, según reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, que posibilita al Municipio para defender por la vía de la controversia constitucional su calidad de instancia autónoma de gobierno frente a otros poderes públicos, como son la Federación el Distrito Federal, un Municipio de otro Estado, o contra el propio Estado al que pertenece. Dicha controversia, en los términos del precepto constitucional citado, deberá ser resuelta uninstancialmente por la suprema Corte de Justicia de la Nación.

Independientemente de que el nuevo texto del artículo 105 constitucional reconoce la naturaleza de poder público constitucional al Municipio, aun con el texto anterior de este propio artículo que preveía el conflicto constitucional de poderes, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversos precedentes como, entre otros, la controversia constitucional 1/93 planteada por el Ayuntamiento de Delicias, Chihuahua en contra del gobernador y el Secretario General de ese Estado, así como el amparo en revisión número 4521/90 promovido por el Ayuntamiento de Mexicali, Baja California contra actos de la Legislatura del Estado y otras autoridades, en los que la suprema Corte de Justicia reco-

noció calidad de poder público al Municipio y por ende dio procedencia a la substanciación de la controversia y recursos planteados.

Especialmente significativos son algunos de los argumentos vertidos en la ejecutoria que resolvió la citada controversia 1/93, que afirman lo siguiente:

"...Lo anteriormente expuesto permite, concluir que el Municipio constituye un poder, pues ejerce las funciones ejecutivas, legislativas y judicial, propias de un verdadero poder político. Si de manera analítica se llama poder político a uno de los órganos que ejerce una de las funciones de soberanía, con mayor razón puede atribuírsele al Municipio tal carácter, de manera sintética, al ser un órgano que ejerce las funciones de gobierno".

"El Municipio, como forma de poder público de la sociedad debe cumplir debidamente las funciones administrativas, legislativa, judicial, social y hacendaría, por lo que su autonomía debe expresarse en el ejercicio de sus derechos de autoadministración, autodesarrollo, autogobierno, autoimposición y autoseguridad, todo ello por decisión y a nombre de los integrantes que conforman la municipalidad".

"El artículo 115 constitucional reconoce al Municipio personalidad jurídica plena, estableciendo como órgano de gobierno al Ayuntamiento, con lo que solidifica la existencia del poder municipal, poder que se manifiesta en su autonomía y en el ejercicio de las funciones ejecutivas, legislativa y judicial, propias de un poder".

"De esta manera, y partiendo del concepto de Gobierno Constitucional así como de la noción unitaria de poder público, se puede aseverar que en el sistema federal mexicano, existen tres entes morales distintos: Federación, entidades federativas y municipios, cada uno investido con personalidad jurídica plena y propia; asimismo, se puede hablar de tres ámbitos territoriales distintos sobre los cuales cada uno de ellos ejerce jurisdicción; igualmente se puede advertir la existencia de tres esferas de competencia disímboles, con facultades atribuidas a la Federación, estados y municipios parte integrante del Estado Mexicano, y estar en posibilidad de establecer relaciones de coordinación mediante los convenios respectivos".

"Una interpretación de los artículos 105, 115 y 116 constitucionales en forma relacionada para desentrañar un verdadero sentido y alcance permiten concluir que al ser el Municipio en la actualidad un poder, está facultado para promover una controversia constitucional a fin de defender las prerrogativas que la reforma le confirió, cuando sus intereses se vean lesionados por otro de los poderes del Estado, al prevenir el primero de los artículos citados que la Suprema Corte de Justicia conocerá de las controversias que se susciten entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos".

El artículo 116 constitucional establece: "El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

"De lo anteriormente expuesto se deriva que el análisis histórico de la nueva evolución política y jurídica, por una parte, y la interpretación relacionada de los artículos 105, 115 y 116 constitucionales, por la otra, permiten concluir que a partir de la reforma al primero de los numerados citados, publicada en el Diario Oficial de la Federación el tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres, se puede aseverar que en el sistema federal mexicano existen tres diferentes niveles de gobierno en los que se manifiesta el ejercicio del poder público; federal, Estatal

y municipal. En efecto, tal reforma, que otorgó autonomía financiera a los municipios a fin de lograr un desarrollo integral y un avance democrático más significativo como respuesta a dicha evolución, da lugar a interpretar que aunque las reformas que se han hecho a los artículos 105 y 116 de la Carta Magna nunca han sido para considerar expresamente al Municipio como uno de los niveles en los cuales se divide el ejercicio del poder y al existir una estrecha vinculación entre el Municipio y el poder público de las entidades federativas, según se deriva de lo consignado en el artículo 115, debe desprenderse como consecuencia lógica que constituye uno de los poderes de los estados, y por otra, que resultaba innecesario hablar del poder municipal en el artículo 116 pues en él se regula el poder estatal como segundo nivel de gobierno y ya en el artículo 115 se encuentra regulado lo relativo al poder municipal como tercer nivel de gobierno”.

“Lo considerado permite concluir que la interpretación del artículo 105 constitucional dentro de nuestra evolución y sin apartarse del propio contexto constitucional, sino apeándose a la interpretación sistemática del mismo, lleva a determinar que al establecer que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá de las controversias que se susciten, entre otros casos, entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos, permite el acceso del Municipio a la controversia constitucional porque éste en la actualidad y a partir de las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación del tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres debe ser considerado como un poder, aunque desde luego diferentes a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que con sus propias características se dan en los tres niveles de gobierno. Es decir, interpretando al artículo 115 y 116 de la ley fundamental para poder establecer de manera integral y con claridad y precisión su verdadero alcance, se llega a la conclusión de que dentro de la segunda hipótesis de este numeral se comprenden las controversias que pudieran suscitarse entre los poderes de la entidad federativa y también los conflictos entre dichos poderes con el poder municipal”.

“Conviene recalcar e interpretar en forma aislada el artículo 105 constitucional o exclusivamente con el numeral 116 pero no así relacionándolo con el 115, llevaría a hacer prácticamente nulatorio el espíritu de la reforma constitucional a este último dispositivo, especialmente en los casos en que con mayor claridad se vería la necesidad de la reforma de que se ha tratado, a saber cuando los poderes de un Estado pretenden vulnerar las prerrogativas que como ente público se le otorgan a los municipios. En efecto, al desprender el Municipio de la Legislatura local ésta podría apartarse de todas las prerrogativas que dicho numeral establece a favor de la entidad municipal y al obtener acceso jurisdiccional el Municipio para defender sus prerrogativas cuando sus intereses se vean lesionados, pues no podría promover el juicio de amparo ni tampoco la controversia constitucional previsto en el artículo 105, resultaría ineficaz la reforma. Cualquier ordenamiento jurídico y, con mayor razón, la Carta Fundamental, debe interpretarse en su conjunto, de manera integral y no solamente parcial, ya que esta última postura originaría una óptica segmentada, es decir, una visión parcial que conduciría a una interpretación también parcial, que impediría alcanzar los objetivos perseguidos por la norma constitucional”.

“Por todo lo anterior, este Tribunal Pleno considera que el artículo 105 constitucional al prever que la Suprema Corte de Justicia conocerá de las controversias suscitadas entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos, debe interpretarse conjuntamente con los artículos 115 y 116 de la Carta Magna federal y de ello concluir que el Muni-

pio constituye con sus propias peculiaridades federativas al cual debe permitírsele el acceso a la controversia constitucional, en aras de hacer efectivo los derechos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le reconoce: interpretación que se ajusta, además, al espíritu de la reforma municipal y que se adecua a las condiciones y circunstancias que rodean el entorno municipal en el actualidad y no con un criterio que pudo ser válido en mil novecientos diecisiete, pues estimar que las posibilidades controversias entre los poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos, sólo puede verificarse entre los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sin considerar que dentro de cada entidad federativa existe otro nivel de poder que es municipal y que nace, vive y se desarrolla dentro del propio Estado y cuya condición hoy en día es muy distinta a la de mil novecientos diecisiete, resulta obsoleto y origina limitantes a la actuación municipal dentro del contexto constitucional actual”.

“La única forma de garantizar la efectividad de los objetivos perseguidos con la reforma al artículo 115 constitucional, concretamente el de la autonomía municipal, es la de abrir la vía de la controversia constitucional al Municipio cuando se vean vulnerados o restringidos los derechos públicos que le fueron reconocidos. Lo contrario, es decir, el impedir el acceso al Municipio de la controversia constitucional, llevaría a sostener que no obstante el propósito de la reforma aludida fue el garantizar la autonomía municipal, no se dieron elementos para que ésta fuera una realidad al no preverse un medio de defensa para que los municipios pudieran atacar los actos que vulneren sus prerrogativas”.

“Efectivamente, en primer término debe precisarse que si bien es cierto que el Municipio constituye con sus propias particularidades, como ha quedado asentado con antelación en la presente resolución, uno de los poderes que existen en las entidades federativas, en virtud de que cuentan con autonomía política, financiera y administrativa; también lo es que dicha autonomía y la esfera de competencia tanto de los ayuntamientos como de los otros poderes que existen en nuestra Federación, se encuentra limitada por lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a nivel federal y por las constituciones de las diversas entidades federativas a nivel local”.

“Ciertamente, conforme a los artículos 40, 43, 73, 115 y 116 de la Constitución General de la República, el Estado Mexicano está constituido por una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación, integrada por un Distrito Federal y treinta y un entidades federativas, las que a su vez tienen como base de su división territorial a los municipios contando cada uno de dichos entes con su esfera de competencia, de los que se desprende que constitucionalmente existen tres niveles de atribuciones o facultades, de la Federación, de los estados y de los municipios”.

“A su vez el artículo 124 constitucional establece la distribución de competencia al señalar que las facultades que no se encuentren expresamente otorgadas por la Constitución federal a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados”.

“...De los elementos anteriores se concluye que el Municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados y que es administrado por medio de un Ayuntamiento de elección popular”.

Sin duda estos precedentes de la Suprema Corte de Justicia son sumamente claros en sus argumentaciones para ubicar la calidad de poder público del Municipio.

Por otra parte, las constituciones de diversas entidades federativas, así como algunas leyes orgánicas municipales, dan tratamiento de poder público al Municipio; en particular cabe citar la Constitución del Estado de México, misma que en 1994-1995 tuvo modificaciones sustanciales a su texto, propiciada por el entonces gobernador de la entidad Lic. Emilio Chuayffet Chemor. El Nuevo texto de aquella Constitución denomina a su título quinto "Del Poder Municipal", desglosándolo en cuatro capítulos. De acuerdo a ello el artículo 4° del texto constitucional citado, señala:

"La soberanía estatal reside esencial y originalmente en el pueblo del Estado de México, quien la ejerce en su territorio por medio de los poderes del Estado y de los ayuntamientos, en los términos de la Constitución federal y con arreglo a esta Constitución".

En este propio orden de ideas, a nivel de Derecho Comparado, se puede citar el texto del artículo primero de la Constitución Política del Brasil (5 de octubre de 1988) que señala:

Artículo 1°. La República Federativa del Brasil, formada por la unión indisoluble de los estados, los municipios y del Distrito Federal, se constituye como un Estado Democrático de Derecho y tiene como fundamentos:

I: La soberanía;

II. La ciudadanía;

III. La dignidad de la persona humana;

IV: Los valores sociales del trabajo de la libre iniciativa, y

V. El pluralismo político.

Todo poder dimana del pueblo que la ejerce por medio de representantes electos de forma directa en los términos de esta Constitución.

A su vez el artículo 18 de la citada Constitución brasileña, reitera estos principios al establecer que la organización política y administrativa de ese país, comprende a la Unión, a los estados y a los municipios, todos ellos autónomos de acuerdo al texto de esa ley.

Por todo lo anterior, quedando bien clara la definición legal del Municipio y su apreciación jurisdiccional como poder público que forma parte integral del Estado Mexicano y su organización política, considero que es necesaria una adición al texto del artículo 41 de la Constitución General del país para precisar que el Municipio es una institución que, de manera integral con la Federación y los estados, representan una instancia de la soberanía popular, pues el pueblo —de estos tres niveles de gobierno— es por

esencia el titular originario de la soberanía, como lo precisa el artículo 39 de la propia Ley Suprema.

Además, si bien no tiene que ver directamente con el tema municipal que se aborda en este artículo, creo importante señalar también que la modificación que proponemos al texto del artículo 41, debe incluir igualmente la referencia a los organismos constitucionales autónomos como serían la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Instituto Federal Electoral y el banco de México, que si bien están previstos en algún precepto del texto de la ley fundamental, hace necesario concordarlos en el artículo en cita, puesto que esos organismos no dependen de alguno de los tres poderes sustantivos de la Unión, esto es, ni del Ejecutivo, Legislativo o Judicial, aunque evidentemente están coordinados y vinculados con ellos.

Estimo, desde luego, que el tema de los organismos constitucionales autónomos debe exponerse con mayor amplitud, así como las consideraciones sobre su ubicación y bases constitucionales, que ahora son ajenos al presente trabajo.

El texto que proponemos para la modificación al párrafo primero del artículo 41 constitucional, agregando un segundo párrafo nuevo y recorriendo el texto restante del precepto, es el siguiente:

<i>Texto Actual</i>	<i>Texto Propuesto</i>
<p>Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados en lo que toca en sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución federal y las particulares de los estados, los que en ningún caso podrán contravenir la estipulaciones del pacto federal.</p>	<p>El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados y autoridades municipales, en lo que toca sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución y las particulares de los estados, los que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.</p>

En la Propia Constitución se especificarán aquellos organismos de carácter autónomo, que en coordinación con los Poderes de la Unión tendrán a su cargo determinadas funciones públicas o sociales. La Constitución y la ley determinarán su estructura y facultades.

En mi convicción que de esta forma se hace plena justicia a la institución municipal, vigorizando su ubicación constitucional, para que sea claramente considerada como poder público del Estado Mexicano. Por cuanto a lo relativo a los organismos constitucionales autónomos, me parece que con el texto propuesto se subsana una laguna legal que los tiene, si bien previstos en la Constitución, de plena autonomía.