

DERECHO MUNICIPAL

Pedro Emiliano HERNÁNDEZ-GAONA

SUMARIO: *Advertencia. I. Introducción. II. Concepto. III. Antecedentes históricos del municipio. 1. Época prehispánica. 2. La época colonial. 3. Etapa de independencia. 4. La Constitución de 1824. 5. La Constitución de 1836. 6. La Constitución de 1857. 7. El periodo porfirista. 8. El movimiento social de 1910-1917. IV. La Constitución de 1917. 1. Génesis del artículo 115. 2. El artículo 115 constitucional. 3. Las reformas constitucionales al artículo 115. V. El Gobierno Municipal. 1. El ayuntamiento. 2. El presidente municipal. 3. El síndico municipal. 4. El regidor municipal. 5. Los servidores públicos superiores municipales. VI. Suspensión, desaparición y revocación del ayuntamiento. 1. La desaparición de ayuntamientos. 2. La suspensión de ayuntamientos. 3. La suspensión del mandato de los miembros del ayuntamiento en lo individual. 4. La revocación de ayuntamientos. 5. El procedimiento. VII. Personalidad jurídica del municipio. 1. La facultad reglamentaria. 2. El proceso de reglamentación municipal. VIII. Servicios públicos municipales. 1. Clasificación de los servicios públicos municipales. 2. Sistemas de prestación o explotación de servicios públicos municipales. 3. Concurrencia entre municipios. 4. Concurrencia entre los particulares. 5. La concesión. 6. Los ingresos por servicios públicos. 7. Los costos de los servicios públicos municipales. IX. La hacienda pública municipal. 1. Elementos que integran la hacienda municipal. 2. Los recursos municipales. 3. El gasto municipal. 4. El patrimonio municipal. X. Desarrollo urbano municipal. 1. Desarrollo urbano. 2. Zonas conurbadas. XI. Reforma política municipal. 1. Antecedentes de la reforma política electoral. 2. La reforma de 1983. 3. Última reforma. Bibliografía.*

ADVERTENCIA

Este tema relativo al derecho municipal se ha redactado de acuerdo con los lineamientos generales establecidos por el Instituto de Investigaciones Jurídicas, para la presente obra.

El trabajo es una descripción general de lo que ha sido y es la institución municipal. Asimismo, éste refleja un panorama lo suficientemente amplio, en donde se destacan los aspectos más sobresalientes de la disciplina municipal mexicana.

Es de hacer notar que no se pretendió agotar o sugerir nuevas formas o alternativas para el mejoramiento del municipio (no hay aportaciones

personales del autor, sino que estrictamente está apegado a hacer una síntesis imparcial de esta importante institución.

El objetivo principal de este ensayo de divulgación es que no sólo juristas nacionales y extranjeros puedan conocer la situación actual del municipio en México, sino también, y de una manera muy particular, los estudiantes de derecho.

Espero que la sinopsis del presente estudio monográfico cumpla con el objetivo de presentar un panorama general del derecho municipal en México.

I. INTRODUCCIÓN

Uno de los aspectos medulares que en el presente siglo ha adquirido una gran relevancia en el sistema jurídico mexicano es el ubicado en el artículo 115 constitucional: el municipio.

La actividad que tiene el municipio en el desarrollo político, económico, social y cultural dentro del Estado, ha propiciado que tanto juristas, sociólogos, politólogos, economistas, historiadores y legisladores, lo estudien con gran pasión y esfuerzo, a fin de proponer nuevas alternativas para un mejor funcionamiento interno del mismo.

La importancia actual que ha adquirido el municipio en México ha sido palpable; con las reformas de 1983 y 1987 al artículo 115 de la Constitución se demuestra que se ha tratado de alcanzar una autonomía política y económica de este nivel de gobierno.

Este trabajo está dividido en doce capítulos, aunque podemos decir que el ensayo aborda tres aspectos básicos, que son:

1. La historia del municipio en México;
2. El origen y evolución del artículo 115 constitucional, desde 1917 a la fecha, y
3. El actual artículo 115 constitucional.

Para la elaboración de este ensayo se recurrió a bibliografía muy especializada en el tema a desarrollar; se debe indicar que las citas de libros o artículos fueron con el propósito de que el trabajo resultara más completo, a fin de que al estudioso o estudiante del derecho municipal le fuera sencillo ir a la fuente básica de conocimiento.

II. CONCEPTO

El municipio es una persona de derecho público que se constituye por un territorio determinado, que tiene como fin administrar sus pro-

pios recursos, pero que depende en mayor o menor medida de una entidad pública superior (entidades federativas).

Gabino Fraga apunta que el municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada.¹

Por su parte, el doctor Acosta Romero señala que el municipio no limita su actividad a la prestación de servicios, sino que éste realiza un sinnúmero de actividades políticas, administrativas y culturales.²

El maestro Burgoa nos dice que el municipio es una especie de circunscripción territorial de carácter político y administrativo que se ubica dentro del Estado y que entraña una forma de descentralización de los servicios públicos, o sea, lo que los tratadistas de derecho administrativo llaman “descentralización por región”.³

Para que el municipio pueda existir debe estar constituido por los tres elementos del Estado: una población, un territorio y una autoridad. Sin estos puntos no puede existir fácticamente el municipio.

Dentro del concepto de municipio se pueden encontrar dos aspectos de suma relevancia: la autonomía y la autarquía,⁴ sin los cuales el municipio tampoco podría subsistir.

Es de hacer notar que aunque el municipio forma parte de los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal, no dicta sus propias leyes, sino que es la ley orgánica municipal expedida por las legislaturas de los estados la que dicta los cánones administrativo y judicial del municipio.

III. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL MUNICIPIO

1. *Época prehispánica*

Los antecedentes del municipio en México los encontramos en la época prehispánica en los *calpullis*. Este tipo de organización política, económica y social estaba integrada por un número de familias que poseían y trabajaban colectivamente la tierra.

¹ Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 18a. ed., México, Porrúa, 1978.

² Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, México, Porrúa, 1983.

³ Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 7a. ed., México, Porrúa, 1989.

⁴ La autonomía municipal es la facultad de darse sus propias reglas dentro de los lineamientos establecidos en la Constitución.

La autarquía es la capacidad del municipio para proveerse de sus propias necesidades y resolver los problemas económicos y sociales de la comunidad.

Los *calpullis* o barrios eran verdaderas unidades autosuficientes, en las cuales las familias que los integraban producían bienes necesarios y suficientes para su subsistencia.

Los integrantes del *calpulli*, a cambio del derecho sobre la tierra, quedaban obligados ante el *tlatoani* a pagar un tributo en especies; asimismo, estaban obligados a prestar servicios de trabajo, tales como el cultivo de otras tierras y la construcción de obras públicas.⁵

La tierra perteneciente a la comunidad se repartía en tantas partes como *calpullis* o barrios había; cada uno de ellos se subdividía en tres:

- a) La asignada para el aprovechamiento de los miembros del *calpulli*. Esta tierra era distribuida entre los jefes de familia de este grupo, a quienes tocaba un solar en el pueblo para vivir y una parcela cultivable en el campo.
- b) La destinada para cubrir los gastos públicos, y
- c) La dedicada a usos comunes, y que era tierra baldía.

La más alta autoridad interna de los *calpullis* era el consejo de ancianos, compuesto por los jefes de las familias que integraban el clan. Este consejo de ancianos, especie de consejo municipal, era la expresión social local.⁶

Los miembros del consejo del *calpulli* designaban por elección a funcionarios que tenían facultades ejecutivas, y de carácter administrativo y judicial. El cargo de estos funcionarios era vitalicio, pero el consejo podía deponerlos si daban motivo grave para ello.

Los funcionarios del *calpulli* eran:

- a) El *teachcauhuna* o pariente mayor. Era el de mayor rango. Estaba encargado de la administración de la localidad; sus funciones principales eran administrar el régimen comunal agrario, el trabajo de los miembros del *calpulli* el producto de las tierras, cuidaba el orden y era el encargado de que se impartiera justicia.
- b) El *tecuhtli*. Era el encargado militar del *calpulli*; sus funciones eran adiestrar a los jóvenes y dirigir a sus tropas en caso de guerra.
- c) Los *tequitlatos*. Su función era la de dirigir los trabajos comunales.

⁵ *Historia del municipio en México*, México, Centro Nacional de Estudios Municipales, núm. 1, 1985, p. 1.

⁶ Ovalle Favela, José, "Algunas consideraciones sobre el municipio mexicano", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, vol. XXVIII, septiembre-diciembre, p. 781.

- d) los *calpizques*. Eran los encargados de recaudar los tributos.
- e) Los *tlacuilos*. Eran los escribanos o pintores de jeroglíficos, que llevaban la cuenta de los hechos del *calpulli*, incluyendo los acontecimientos históricos.
- f) Los sacerdotes y médicos hechiceros, a cuyo cuidado estaba la salud del *calpulli*.⁷

De gran importancia fueron los sacerdotes y los médicos hechiceros en la reproducción del *calpulli*, ya que los primeros transmitían los valores religiosos, presentes en todas las actividades de los indígenas, y los segundos, de acuerdo con una concepción mitológica y con el conocimiento que tenían de las propiedades curativas de las plantas, preservaban la salud de los miembros de la comunidad.⁸

Los *calpullis* estaban formados por lazos de parentesco y por rasgos culturales comunes, entre los cuales contaba la participación de un mismo lenguaje dialectal; estaban ligados entre sí, y a través de sus clanes integraban la tribu, que era una liga de *calpullis*. El consejo tribal estaba formado por los parientes mayores y los jefes militares de cada *calpulli*. Este consejo era el que elegía al *tlatoani* (gobernador de la tribu) y al *tlacatecuhtli* (jefe militar).⁹

2. La época colonial

La colonización en América se realizó a través de la institución municipal.

Con el establecimiento del municipio se fue desarrollando el régimen colonial en todo el mundo. Como forma de organización social y política, el *calpulli*, fue desapareciendo poco a poco hasta que a mediados del siglo XVI sucumbió ante el poderío implantado por los conquistadores y dio paso a la instauración de nuevas formas de producción y de organización del gobierno.¹⁰

- a) La producción económica de la Nueva España

Durante la época colonial, la producción económica estuvo siempre sujeta al control de la metrópoli. Esta fue la causa de que las activida-

⁷ *Ibidem*.

⁸ *Historia del municipio en México, op. cit.*, p. 3.

⁹ Ochoa Campos, Moisés, *La reforma municipal*, México, Porrúa, 1979, p. 35.

¹⁰ *Historia del municipio en México, op. cit.*, p. 3.

des productivas se organizaran en función de factores externos que determinaron la formación de regiones especializadas en la producción de ciertos bienes. La agricultura se amplió con la introducción de cultivos desconocidos hasta entonces en el continente americano.¹¹

El uso del arado y la rotación de cultivos influyeron también en la expansión agrícola, ya que ella permitió que se diera una cierta especialización de tierras que se localizaban sobre todo en la región central del territorio novohispano.¹²

La Nueva España se caracterizó por ser una colonia minera más que industrial y agrícola. Los centros mineros más importantes fueron Zacatecas, Guanajuato, Real del Monte, Taxco, Parral y Fresnillo.

b) La organización de gobierno en la época colonial

El sistema político que rigió en la Nueva España fue:

1. Un dispositivo central peninsular integrado por el rey, sus secretarios y el Consejo de Indias;
2. Un dispositivo central novohispano, constituido por el virrey y la audiencia;
3. Un dispositivo provincial y distrital formado por los gobernadores, corregidores y alcaldes mayores, y
4. Un dispositivo local, compuesto por los cabildos y sus oficiales.¹³

En toda empresa de colonización la asociación de vecindad fue preconcebida, no fue fruto espontáneo, fue parte de un plan. En España, el municipio fue la base de la reconquista; en América, el municipio constituyó el cimiento de la conquista. Así,

El primer acto realizado en el continente americano encaminado a la organización de un cuerpo político, y revelador de la mentalidad jurídica española, es sin duda la fundación de un ayuntamiento, sugerida por Cortés y realizada por él y sus compañeros, en la Villa Rica de la Vera Cruz.¹⁴

¹¹ *Idem*, p. 4.

¹² *Idem*, p. 5.

¹³ Miranda, José, *Las ideas y las instituciones políticas mexicanas*, México, Instituto de Derecho Comparado, 1952.

¹⁴ Esquivel Obregón, Toribio, *Apuntes para la historia del derecho en México*, México, Polis, 1958, t. II, p. 207.

Esta ciudad se fundó un viernes santo de 22 de abril de 1519.

En su obra *Historia verdadera de la conquista de la Nueva España*, Bernal Díaz del Castillo comenta:

[...] Fundada la Villa hicimos alcaldes y regidores, y fueron los primeros alcaldes Alonso Hernández Puertocarrero y Francisco de Montejo; y este Montejo porque estaba muy bien con Cortés, por metello en los primeros y principal, le mandó nombrar alcalde; y los regidores dejellos he de escribir, porque no hace el caso que nombre algunos y dire cómo se puso una picota en la plaza, y fuera de la villa una horca y señalamos capitán para las entradas a Pedro de Alvarado, y maestre de campo a Cristobal de Olí, alguacil mayor a Juan de Escalante y tesorero a Gonzalo Mejia, y contador a Alfonso de Ávila y alférez a Hulano Corral [. . .].¹⁵

A la caída de Tenochtitlan, Cortés fundó el 13 de agosto de 1521, en Coyoacán, el segundo ayuntamiento que fue a su vez el primero metropolitano.

Los primeros municipios coloniales surgieron, no como una organización política producto de exigencias locales, sino como institución jurídico-política de dominación, como título legalizador de los conquistadores.¹⁶

El México colonial fue dividido en reinos y gobernantes, y cada uno de aquéllos y de éstos se subdividía en provincias. Cada provincia contaba con una diversidad de pueblos que debían tener una cabecera. Las cabeceras eran las capitales de las regiones que sostenían una suma determinada de localidades.

La organización indígena que antecedió a la conquista fue retomada por los españoles, de tal manera que los jefes de las tribus se convirtieron en caciques o señores y su ciudad capital se convirtió en cabecera. Como antes siguieron recolectando el tributo, con la diferencia de que en vez de entregarlo al imperio azteca lo daban a los españoles.¹⁷

En todas las cabeceras debía implantarse obligatoriamente un cabildo o ayuntamiento, que fue la entidad de gobierno más pequeña de la administración política hispana.

¹⁵ Díaz del Castillo, Bernal, *Historia verdadera de la conquista de la Nueva España*, México, Nuevo Mundo, 1943, t. I, p. 131.

¹⁶ Ovalle Favela, José, *op. cit.*, p. 782.

¹⁷ *Historia del municipio en México*, *op. cit.*, p. 7.

Durante el proceso de conquista, las organizaciones municipales proliferaron rápidamente, pues su creación fue una garantía de la institucionalización del poderío español sobre los pueblos indígenas. La sociedad novohispana contó con cabildos de españoles y cabildos de indígenas, que aunque iguales en su organización general, existían entre ellos diferencias particulares de gran importancia.

c) Los cabildos indígenas

Únicamente debían tener funcionarios indígenas, pues los habitantes de la comunidad no reconocían autoridad a los españoles. El número de funcionarios variaba según la importancia de las localidades. Además, los puestos de los funcionarios de los pueblos indígenas no eran vendibles, sino que eran por elección, las cuales se hacían anualmente en presencia del cura.

Los funcionarios de los ayuntamientos tenían la obligación:

1. De recaudar y entregar los tributos a los españoles;
2. Distribuir la mano de obra para construcciones o tareas agrícolas, y
3. Cooperar en el proceso de evangelización.

Tenían jurisdicción en el pueblo y estaba limitada a inquirir los delitos y aprehender a los delincuentes y llevarlos a la cárcel del pueblo de españoles del distrito.

Con el paso del tiempo, la imposición de una diversidad de instituciones y de funcionarios españoles, así como la fusión de la población española e indígena, provocaron la disolución de los cabildos indígenas.

d) Los cabildos españoles

En los primeros años de la conquista los cabildos españoles gozaron de cierta independencia en relación con la metrópoli. Por un lado, el escaso número de funcionarios públicos que representaban directamente a la Corona de España, y por otro, el poder de los conquistadores como responsables directos de las expediciones en tierra novohispana, permitieron por un tiempo corto esa independencia.¹⁸ Sin embargo, esto no se prolongó por mucho tiempo, pues los cabildos fueron considerados como partes constitutivas de la Corona de Castilla, y la intervención

¹⁸ Esquivel Obregón, Toribio, *op. cit.*, p. 240.

de la monarquía española en los asuntos de sus colonias se fue ampliando conforme avanzaba el proceso de colonización.

A diferencia de España, donde existían cabildos abiertos, es decir, con convocación y concurrencia de todo el pueblo del lugar, en la Nueva España, salvo el caso de Veracruz y de León, al fundarse la Villa, no se tenían noticias de que se haya celebrado algún otro cabildo abierto; el cabildo en la Nueva España era cerrado.¹⁹

Las funciones que debían desempeñar los cabildos eran la ejecución de la justicia, realizada por los alcaldes ordinarios y la administración municipal, que estaba a cargo de los regidores.

Los alcaldes tomaban parte en los juicios civiles y criminales; el cabildo era un tribunal de apelación aun de las propias decisiones de los alcaldes. Sin embargo, la Corona mandó constantemente a jueces especiales que limitaran las decisiones de dichos funcionarios municipales.

Respecto a los asuntos administrativos, el municipio debía encargarse del arreglo de la ciudad; del mejoramiento de las obras públicas; de la reglamentación de asuntos económicos; de la reglamentación de la política de abastos; de la recaudación de tributos locales; de la inspección de cárceles y hospitales; de la administración de terrenos públicos. El municipio era la autoridad competente para reglamentar las actividades de los trabajadores artesanales.

El ayuntamiento estaba presidido por:

1. El corregidor, y constaba de dos alcaldes ordinarios y un número variable de regidores tenía además
2. Un alférez real,
3. Un procurador general,
4. Un alguacil mayor,
5. Un síndico y otros cargos dependientes del cabildo, como eran: los diputados de los pobres y los diputados de propios, que fiscalizaban los fondos,
6. El obrero mayor
7. Los diputados de fiestas,
8. Los diputados de policía,
9. Los de alhóndiga y pósito,
10. El contador,
11. Un mayordomo
12. Dos regidores llamados fieles ejecutores,
13. Un fiel encargado de marcar los pesos
14. Un veedor del matadero (inspector del rastro).²⁰

¹⁹ *Idem*, p. 252.

²⁰ Ochoa Campos, Moisés, *op. cit.*, p. 147.

Todos estos funcionarios atendían las funciones ordinarias de la competencia del cabildo y éste, en pleno, acordaba las medidas de carácter extraordinario.

En lo que se refiere a la forma de elección de los cabildos españoles, inicialmente los jefes de las expediciones fueron electos por sus compañeros, o bien se autonobraban representantes del ayuntamiento.

A mediados del siglo XVI, por disposición de España, se estableció que los cargos municipales se vendieran, hecho que se convirtió en un medio de enriquecimiento para la Corona, esto debido a que por cédula de la reina Juana, de 15 de octubre de 1522, el cargo de regidor debía ser vendible y renunciab'e en otra persona; pero si moría sin hacerlo, revertía el empleo a la Corona y ésta procedía a venderlo de nuevo.²¹

Esta disposición no fue observada, y así tuvo que surgir una orden del rey Felipe II, el 30 de junio de 1620, donde dispuso:

[. . .] en todas las ciudades, villas y lugares de españoles de todas las indias y sus islas adyacentes, no se provean los regidores por elección o suerte, ni en otra forma, y que en todas partes donde pudiere se traigan en pregón y pública almoneda por los oficiales de nuestra real hacienda por término de treinta días, y vendan en cada lugar los que estuviere ordenando que haya y pareciere conveniente, rematándolos en justo valor conforme las órdenes dadas al respecto a los demás oficios vendibles; y los sujetos en quienes se remataren sean de la capacidad y lustre que convengan teniendo en consideración a que, donde fuere posible, se beneficien y los ejerzan descubridores o pobladores o sus descendientes.²²

También eran oficios vendibles y renunciables en las ciudades y pueblos de españoles, los de escribano de cabildo, alguaciles mayores, depositarios y fieles ejecutores; únicamente los alcaldes ordinarios eran elegidos por elección popular.

En el siglo XVIII, bajo el gobierno de Carlos III, se efectuó una transformación gubernamental; se estableció el sistema de intendencias. Éstas se encontraban a cargo de funcionarios representantes directos de la Corona española que se llamaban intendentes, los cuales limitaron en gran medida las decisiones de los ayuntamientos novohispanos en lo que se refiere a finanzas públicas.

²¹ Esquivel Obregón, Toribio, *op. cit.*, p. 233.

²² *Ibidem.*

La dependencia de los municipios en relación con la autoridad central se agravó, pues el rey de España dispuso en 1767 el establecimiento en la ciudad de México de una contaduría general que llevara el control de todas las municipalidades. En lo sucesivo, la intervención de intendentes de la Nueva España deterioró aún más la autonomía hacendaria en los municipios, pues dichos intendentes tuvieron como función el control de las cuentas municipales.²³

Durante casi todo el periodo colonial, el municipio estuvo subordinado al Estado español. Sin embargo, a fines del siglo XVIII y principios del XIX, el municipio tomó parte activa en el proceso político suscitado en aquel entonces.

El grupo de criollos fue comprando una diversidad de puestos municipales y comenzó a manifestarse en contra de la concentración del poder político y de la riqueza, detentada por los peninsulares.²⁴ Al finalizar el periodo colonial, los criollos, a la sombra del ayuntamiento, conspiraron en favor de la independencia.

3. Etapa de independencia

Una vez iniciado el movimiento de independencia de 1810, se formuló el marco jurídico de la nueva organización política mexicana.

a) La Constitución de Cádiz

Su realización fue promovida por el sector liberal español, y constituyó una fase relevante de la evolución jurídica y política del municipio, ya que trató de transformar y reestructurar el régimen municipal tanto en la península como en las colonias españolas.

La Constitución de Cádiz fue promulgada en marzo de 1812. En relación con el régimen municipal, la Constitución establecía la existencia de ayuntamientos para el gobierno interno de los pueblos; estos ayuntamientos se integraban por alcaldes, regidores, un procurador y un síndico, presididos por el jefe político donde lo hubiese y en su efecto por el alcalde (artículo 309).

El número de individuos que integraban el ayuntamiento era en proporción al número de habitantes, y se renovaban anualmente por el sistema de elección popular, por lo que los cargos ya no eran ni vitalicios

²³ *Historia del municipio en México, op. cit.*, p. 17.

²⁴ *Idem*, p. 18.

ni vendibles; además, se establecía la no reelección (artículos 312 y 314).

Las atribuciones de los ayuntamientos eran las de administrar el aspecto interno de los pueblos, como la salubridad, el orden público, la instrucción primaria, la beneficencia en su aspecto municipal, los puentes, caminos vecinales, cárceles municipales, pavimento y en general todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato (artículo 312).

Las atribuciones de los municipios estaban limitadas, debido a la existencia de los jefes políticos, ya que a estas autoridades estaban sujetos los ayuntamientos, pues ellos los vigilaban y supervisaban. Cada provincia estaba a cargo de un jefe político y de la diputación respectiva, siendo su presidente el jefe político.

De acuerdo con el artículo 323, los ayuntamientos quedaban sometidos a la fiscalización de las diputaciones provinciales, especialmente por lo que se refiere al manejo de los caudales públicos.

La Constitución de Cádiz creó en México la institución de los jefes políticos. Éstos actuaron durante todo el siglo XIX y la primera década del siglo XX eran los intermediarios o el conducto para las relaciones entre los ayuntamientos y los gobernadores de los estados.

b) Plan de Iguala

Al consumarse la independencia en 1821, se dio el Plan de Iguala, el cual reconoció la existencia de los ayuntamientos pero dejó subsistentes las normas establecidas en la Constitución española de Cádiz.

c) Los primeros años del periodo independiente

Durante los primeros años del periodo independiente, la evolución de la institución municipal se vio afectada debido a que el estado de las finanzas públicas atravesaba por una situación crítica debido en parte a la fuga de capitales y a los problemas de la guerra que tenían semiparalizada la actividad económica y al aumento considerable a los gastos de la administración a causa del crecimiento de la burocracia, pero sobre todo por la necesidad de mantener en pie de guerra un gran ejército.

Por otra parte, con su afán de popularidad Iturbide redujo y suprimió algunas de las contribuciones que prevalecían durante la época colonial, hecho que se tradujo en una importante disminución de las fuentes de ingresos.

4. *La Constitución de 1824*

El 4 de octubre de 1824 fue aprobada el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana. En ella se establece la República federal al manifestar en el artículo 4 que: “la Nación mexicana adopta para su gobierno la forma de República Representativa, Popular y Federal”.

En la Constitución de 1824 no se hace ninguna referencia a la forma de gobierno de la institución municipal. Ello se debió tal vez a que la situación política obligó a los federalistas a prestar excesiva atención a la empresa de organizar los estados, dejando de lado la legislación de los municipios.²⁵ Con esto se dejó en absoluta libertad a los estados para organizar sus gobiernos y administraciones, según los artículos 49, 50 y 161, con la salvedad de que no se opusieran a esta Constitución. Ello dio la oportunidad para que los estados se dieran a sí mismos una legislación que atendiera mejor los intereses, costumbres y demás circunstancias de la localidad.

Por lo tanto, en lo que se respecta a las cuestiones municipales, los ayuntamientos se regularon por muchas de las disposiciones que regían desde la época de la Colonia que, por no oponerse a la nueva Constitución, no fueron derogadas. Al respecto, Ovalle Favela²⁶ expresa: “Durante la vigencia de la Constitución de 1824, aunque ésta no reguló específicamente el régimen municipal, las Constituciones y las leyes de los estados sí se encargaron de regularlo, siguiendo los lineamientos de la Constitución de Cádiz”.

5. *La Constitución de 1836*

En 1836 se promulgaron las Siete Leyes Constitucionales, que habían de establecer las bases de funcionamiento del nuevo régimen centralista.

A través de estas leyes se dividió al territorio de la República en departamentos, los cuales fueron divididos en distritos y éstos en partidos.²⁷

A diferencia de la Constitución de 1824, la de 1836 en la Sexta Ley Constitucional denominada “División del territorio de la República y gobierno interior de los pueblos” consagró constitucionalmente a los ayuntamientos, al disponer que fueran popularmente electos y los hubiera en todas las capitales de departamentos, en los lugares en que los

²⁵ *Idem*, p. 30.

²⁶ Ovalle Favela, José, *op. cit.*, p. 789.

²⁷ *Historia del municipio en México, op. cit.*, p. 32.

había en 1808, en los puertos cuya población llegara a 4,000 habitantes y en los pueblos de más de 8,000. El número de alcaldes, regidores, y síndicos se fijaría por las juntas departamentales y por los gobernadores.

Los ramos a cargo de los ayuntamientos fueron la policía de salubridad y comodidad, las cárceles, los hospitales y casas de beneficencia que no fuesen de fundación particular, las escuelas de instrucción primaria pagadas con los fondos del común, los puentes, calzadas y caminos y la recaudación e inversión de los propios y arbitrios.²⁸

La libertad municipal otorgada por la Constitución era muy relativa, pues los ayuntamientos dependían del poder político de los prefectos y subprefectos.

A través de las Leyes Constitucionales, el régimen centralista incorporó el Distrito Federal al Departamento de México, a partir de febrero de 1837. Extinguido el Departamento de México conservó como su capital a la misma ciudad y dividió el territorio en distritos.

Por decreto del 22 de agosto de 1846 se reestableció el Distrito Federal y los ayuntamientos, que volvieron a funcionar hasta el 21 de septiembre de 1853, en que Santa Anna dispuso que el Distrito Federal se convirtiera en Distrito de México.²⁹

6. *La Constitución de 1857*

En 1857 se promulgó la Constitución que precisó la organización del país en forma de República representativa, democrática y federal.

La Constitución reformista no elevó a precepto constitucional el régimen de municipalidades, y solamente se ocupó del municipio en el Distrito Federal y en los territorios, para establecer la forma popular de elección de las autoridades municipales, en los siguientes términos:

Artículo 36. Son obligaciones del ciudadano de la República: . . .

Fracción II. Inscribirse en el padrón de su municipalidad manifestando la propiedad que tiene, o la industria, profesión o trabajo que subsiste.

...

Artículo 72. El Congreso tiene la facultad: . . .

Fracción IV. Para el arreglo interior del Distrito Federal y territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente

²⁸ Ochoa Campos, Moisés, *op. cit.*, p. 237.

²⁹ *Idem*, p. 239.

a las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales.

Al no haber sido contemplado el municipio por la Constitución federal de 1857, su regulación quedaba desplazada a las Constituciones de los estados; es decir, que los estados de la Federación tenían la facultad de normar y reglamentar sus respectivos regímenes municipales.

7. El periodo porfirista

El inicio del periodo de Porfirio Díaz como presidente marca al mismo tiempo el comienzo de un largo periodo de paz, hecho que por primera vez en la historia de México independiente permitió llevar a cabo importantes proyectos de desarrollo económico.

En 1897 se publicó la Ley General de Ingresos de las Municipalidades de la República Mexicana. En esta ley se establecieron cinco puntos fundamentales: 1. Rentas propias; 2. Impuestos municipales; 3. Impuestos federales; 4. Subvenciones del gobierno federal, y 5. Ingresos extraordinarios.

La finalidad de esta Ley de Ingresos era mejorar un poco el nivel municipal; sin embargo, el control económico se siguió dando en las capitales de los estados.

Sin embargo, durante el porfirismo el municipio fue la parte más insignificante de la estructura económica y política mexicana. En esa época los ayuntamientos fueron agrupados en divisiones administrativas superiores que se llamaron partidos, distritos o cantones, o prefecturas; dirigiendo estas prefecturas o distritos estaban los jefes políticos, los cuales eran delegados o agentes del gobierno central que recibían órdenes del gobierno central y también las que les daban los gobernadores que les correspondían.

Los jefes políticos residían en las cabeceras de los distritos para vigilar y controlar los ayuntamientos que pertenecían a dichos distritos.

En 1903 Porfirio Díaz promulga una ley, en la que establecía:

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

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

Con la anterior ley los jefes políticos cobraron aún más poder del que ya tenían.

La autonomía y libertad municipal sólo tomó en cuenta al municipio para que apoyara los procesos electorales de diputados, quienes eran los que determinaban verdaderamente las elecciones presidenciales.³⁰

En lo referente a los servicios públicos, los municipios del país se encontraban en una situación muy difícil, toda vez que carecían de los servicios más elementales: agua, mercados y obras públicas en general. Es de hacer notar que estos servicios sólo se daban en los municipios importantes y sobre todo en la ciudad de México.

Finalmente, se debe decir que en esta época de la vida de México, los ayuntamientos sólo existieron de nombre, gracias a los jefes políticos.

El maestro Tena Ramírez nos dice en su libro de derecho constitucional lo siguiente: “El odio que despertaron tales funcionarios fue uno de los motivos inmediatos de la Revolución mexicana, la cual consagró entre sus principales postulados la implantación del municipio libre.”

8. *El movimiento social de 1910-1917*

Una de las causas principales por las que se luchó durante el movimiento social que inició en 1910 fue sin duda alguna la libertad municipal.

Anteriormente a 1910, el movimiento social trató el problema del municipio.

a) El Plan del Partido Liberal Mexicano

Los hermanos Enrique y Ricardo Flores Magón establecieron en el Plan del Partido Liberal Mexicano el 1 de julio de 1906, que se debería consagrar la libertad municipal, así como la supresión de los jefes políticos, que tan nefastos habían sido para la vida municipal.

El artículo 45 del Plan apuntaba la “supresión de los jefes políticos”, y el artículo 46 señalaba la “reorganización de los municipios que han sido suprimidos y robustecidos del poder municipal”.

³⁰ *Historia del municipio en México, op. cit.*, p. 41.

b) El Plan de San Luis

Este Plan expresaba en el apartado de las consideraciones:

“La división de los poderes, la soberanía de los estados, la libertad de los ayuntamientos y los derechos del ciudadano sólo existen escritos en nuestra Carta Magna”. Agregaba Madero: “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 a las autoridades municipales”.

Creemos que el corto periodo de su gobierno hizo que no le diera tanta importancia a la cuestión municipal.

c) Luis Cabrera

En 1911, don Luis Cabrera habló del municipio en su libro intitulado *Obras políticas del Lic. Blas Urrea*, publicado en 1821.

Cabrera decía que era incongruente que el sufragio universal y directo se diera para elegir al presidente de la República, senadores y diputados federales y locales; y no se diera para elegir a las autoridades municipales; señalaba que era urgente establecer el nombramiento universal y directo para la elección de autoridades municipales.

Sobre las jefaturas políticas, Cabrera proponía que éstas fueran de elección popular, o bien que desaparecieran; la idea de fondo de Luis Cabrera era que no desaparecieran las jefaturas, sino que fueran de elección popular y con duración temporal. Él creía que estos nefastos funcionarios eran importantes en los estados.

d) El Plan de Ayala

En 1916 Zapata dictó la ley General sobre Libertades Municipales en el estado de Morelos, que constaba de 22 artículos. En esa ley se reglamentó la autonomía política, económica y administrativa de la entidad municipal.

Las medidas dispuestas por Zapata pretendían hacer del municipio una entidad libre de toda tutela gubernativa en lo que se refería al manejo de su hacienda, a la elección de sus funcionarios y a la participación de los vecinos en la organización de sus localidades.³¹

³¹ *Idem*, p. 45.

e) Adiciones al Plan de Guadalupe

Conviene señalar que en el Plan de Guadalupe de 26 de marzo de 1913 no se contemplaba ningún aspecto de carácter social.

En el artículo 2º de las Adiciones al Plan de Guadalupe, realizadas por Venustiano Carranza el 12 de diciembre de 1914, en Veracruz, se decía que el Primer Jefe de la Revolución y encargado del Poder Ejecutivo expediría y pondría en vigor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país; una de esas medidas era el establecimiento de la libertad municipal como una institución constitucional.

IV. LA CONSTITUCIÓN DE 1917

De la simple lectura de las Constituciones de 1824, 1836, 1843, 1847 y 1857, se observa que el municipio no había tenido la suficiente atención por parte del Estado mexicano, en el siglo pasado.

No es sino hasta el Congreso Constituyente de 1916 y 1917 cuando se elaboró el artículo 115 de la Constitución, el cual aborda la organización de los estados y de los municipios.

Iniciada la vigencia de la Constitución de 1917, el primero de mayo de ese año, el municipio ocupa el sitio más importante en la vida política, jurídica, económica y social de México.

1. Génesis del artículo 115

En el mensaje y proyecto de Constitución fechados el 1 de diciembre de 1916, en la ciudad de Querétaro, Venustiano Carranza decía en el sexagésimo segundo párrafo del mensaje:

El municipio independiente, que es sin disputa una de las grandes conquistas de la revolución, como 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, 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 elec-

toral sobre bases racionales que permitirán cumplir su cometido de una manera bastante aceptable.

En la propuesta de Carranza, el artículo 115 del proyecto señalaba:

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

El ejecutivo y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios donde residieren habitual o transitoriamente [...] ³²

La diferencia más importante y por tanto la gran novedad respecto a la Constitución de 1857, era la relativa al establecimiento del municipio libre como la base de la administración política y municipal de los estados del país.

Además, se debe señalar que el proyecto del Primer Jefe no contenía ninguna disposición sobre la hacienda municipal.

En la 52ª sesión ordinaria, celebrada el 20 de enero de 1917, la segunda comisión de Constitución se refirió por primera vez al tema de la hacienda pública municipal.

Los miembros de la segunda comisión de Constitución, Paulino Machorro Narváez, Heriberto Jara, Hilario Medina y Arturo Méndez, apuntaban en su dictamen que después de haber analizado las diversas iniciativas, y en su empeño por dejar sentados los principios en los que debía descansar la organización municipal, se inclinaron por proponer tres reglas: 1. La independencia del ayuntamiento; 2. La formación de su hacienda. Señalaban que también debía ser independiente, y 3. Otorgaban personalidad jurídica para que el municipio pudiera contratar, adquirir y defenderse.

Consciente la comisión de que el tiempo tan largo en que habían permanecido en el olvido los municipios, y sobre todo en los primeros años, éstos podían ser víctimas de ataques de autoridades más poderosas (en este punto la comisión coincide con el mensaje de Carranza), estimó la necesidad de protegerlos por medio de integrar las tres re-

³² LII Legislatura, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, México, 1985, t. XI, artículo 115, p. 18.

glas anteriores a disposiciones constitucionales, condición *sine qua non* de vida, independencia y eficacia para el municipio.

La comisión creyó oportuno dar competencia a la Suprema Corte de Justicia para resolver las cuestiones hacendarias que surgieron entre los poderes del Estado.

Con base en lo anterior, la comisión presentó a la asamblea constituyente el siguiente proyecto del artículo 115 constitucional:

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

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

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

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 [. . .]³³

En la 59a. sesión ordinaria celebrada el 24 de enero de 1917 se suscitó el debate en torno a cómo debía administrar el municipio su hacienda; algunos de los que intervinieron en ese debate fueron: Josafat Márquez, Hilario Medina, Heriberto Jara, Martínez de Escobar, Cepeda Medrano, Reynoso, Álvarez y Andrade.

Al hacer uso de la palabra, el diputado Rafael Martínez de Escobar señalaba:

Los municipios creo yo que únicamente deben recaudar los impuestos que pertenezcan directamente al municipio; yo, que soy completamente liberal, quiero la libertad del municipio, es decir que se esta-

³³ *Idem*, artículo 115, p. 19.

blezca efectivamente la libertad municipal, la autonomía del municipio; pero parece que en cierta forma, va a subordinarse la libertad municipal del estado, pues es una libertad aparente la que aquí se establece. El hecho de recaudar los impuestos; no sólo municipales, sino de estado, faculta al estado para nombrar inspectores, para nombrar vigilantes de la actuación del municipio, y esa actuación del estado nombrando inspectores y vigilantes en cuanto a la recaudación de los impuestos, no significa otra cosa sino la intervención directa e inmediata del estado sobre el municipio, y de aquí se concluirá lógicamente una subordinación del municipio al estado.³⁴

Heriberto Jara temía que no se diera la libertad económica y decía:

[. . .] no demos libertad política y restrinjamos hasta lo último la libertad económica, porque entonces, la primera no podrá ser efectiva, quedará simplemente consignada en nuestra carta magna como un bello capítulo y no se llevará a la práctica, porque los municipios no podrán disponer de un solo centavo para su desarrollo, sin tener antes el pleno consentimiento del gobierno del estado.³⁵

En la 60ª sesión ordinaria, celebrada la noche del miércoles 24 de enero de 1917, continuó el debate sobre el artículo 115. Los oradores fueron: Lizardi, Bórquez, Calderón, Hilario Medina, Jara, Rodríguez González, Palavicini, Ramírez Villarreal, Terrones, González Galindo, Recio, Pintado Sánchez, Chapa y Bravo Izquierdo.

En la 61ª sesión, celebrada el 25 de enero de 1917, la segunda comisión de Constitución presentó modificado el último párrafo del artículo 115, en la siguiente forma: "Sólo podrá ser gobernador constitucional de un estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él o con residencia no menor de cinco años anteriores al día de la elección." Los diputados que intervinieron en esta sesión fueron: González, Medina, Bojórquez, De los Santos, Cravioto y López Lira.

Los diputados Chapa y Cravioto propusieron que se votara el artículo 115, pero que se separara la fracción II, para discutirla más ampliamente después. En esta sesión se aprobó el artículo 115, con 148 votos a favor y 26 en contra.

En la 62ª sesión ordinaria, celebrada la noche del jueves 25 de enero de 1917, se procedió a la votación de la fracción II del artículo 115, que decía:

³⁴ *Idem*, artículo 115, pp. 24-28.

³⁵ *Idem*, artículo 115, pp. 23-24.

Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos, y contribuirán a los gastos públicos del estado en la porción y término que se señale la legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar los 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.

La votación fue de 110 votos en contra y 35 en favor.

En la 66ª sesión ordinaria, efectuada el 29 de enero de 1917, después de haber sido rechazado el proyecto, se presentaron dos votos particulares: el primero fue puesto a consideración de la asamblea constituyente por Paulino Machorro Narváez y Arturo Méndez; el segundo fue formulado por Heriberto Jara e Hilario Medina.

En primer lugar, el voto particular de Paulino Machorro Narváez y Arturo Méndez subrayaba la necesidad de que la libertad municipal tenía que basarse en la independencia económica del municipio, por lo que el municipio no debía depender económicamente del estado. Manifestaban que el estado debía entregar al municipio una cantidad tomada de las contribuciones que el mismo estado recaudaba en la municipalidad respectiva; pensaban que la cantidad que el estado tenía que entregar al municipio no debía ser inferior al diez por ciento, lo que significaba que junto a los ingresos propios de los ramos municipales, sería suficiente para que los ayuntamientos tuvieran una vida económica más desahogada. Estos argumentos parecían de justicia a los miembros de la comisión.

Mariano Azuela Güitrón nos dice que resulta ilustrativo el voto de los diputados Machorro Narváez y Arturo Méndez, pues en él ya se contempla la técnica utilizada en la reforma de 1983, al señalar un mínimo de recursos específicos que deberían respetar al municipio.³⁶

En esa misma sesión se presentó el segundo voto particular, formulado por los señores Heriberto Jara e Hilario Medina. Este voto tenía como característica principal el haber corregido el dictamen presentado por la segunda comisión de Constitución, conforme a las sugerencias hechas en los debates. Además, ponderaba la protección de la libertad hacendaria del municipio, eliminaba la facultad a la Corte para intervenir en las cuestiones municipales, y suprimía también la facultad de

³⁶ Azuela Güitrón, Mariano, "Hacienda municipal", *La reforma municipal en la Constitución*, México, Porrúa, 1986, p. 164.

recaudar todas las contribuciones, a fin de que los estados no intervinieran en la vida municipal; asimismo, se establecía que los estados deberían auxiliar con un tanto a cada municipio.

Adolfo Arrijoa nos dice que:

Aun cuando los votos particulares de los diputados Jara, Medina, Machorro y Méndez contenían ciertas deficiencias como la de convertir a los municipios en simples partícipes de los rendimientos de algunos tributos estatales, indudablemente otorgaban una protección constitucional al desarrollo del municipio al asignarles fuentes exclusivas de ingresos en función de los servicios públicos fundamentales que deben satisfacer.³⁷

En la sesión permanente de 29, 30 y 31 de enero de 1917, después de largos y acalorados debates, la asamblea constituyente no había podido aprobar la fracción II del artículo 115.

Conviene decir que el Constituyente de Querétaro estaba consciente de la necesidad de proteger la autonomía financiera del municipio; sin embargo, las posturas de los diputados que participaron en los debates muestran dos puntos de vista distintos bien definidos: por un lado, se argumentaba que el control sobre la hacienda municipal lo debería tener el estado, a través del Ejecutivo estatal; y por el otro se pedía la independencia absoluta de la hacienda municipal.

Sin importar si los señores diputados estaban temerosos de invadir ámbitos del estado, o por cansancio, o bien porque estuvieren apremiados de tiempo, lo cierto es que la fracción II fue aprobada por 88 votos en favor y 62 en contra, bajo la fórmula presentada por el diputado Gerzayn Ugarte, que señalaba: “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”.³⁸

El planteamiento anterior entregó a los estados el destino económico de los municipios, por lo que nunca pudieron ser auténticamente libres.

Finalmente, se debe apuntar que el temor de Heriberto Jara se hizo realidad, pues la fórmula propuesta por Ugarte para lograr la autonomía municipal sólo quedó reducida a un bello capítulo de la Constitución, debido a que no fue llevada a la práctica.

³⁷ Arrijoa Vizcaíno, Adolfo, *Derecho fiscal*, 2a. ed., México, Themis, 1985.

³⁸ *Derechos del pueblo mexicano, op. cit.*, artículo 115, pp. 69-71.

2. *El artículo 115 constitucional*

El texto original aprobado por el Constituyente de 1917 fue el siguiente:

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

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

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

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

El Ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitualmente 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 interinos, las prohibiciones del artículo 83.

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

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

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

3. *Las reformas constitucionales al artículo 115*

a) La primera reforma

Esta se realizó el 20 de agosto de 1928. En esta reforma se reducía el número de representantes populares de la H. Cámara de Diputados mediante un ajuste al sistema de representación proporcional: siete dipu-

tados para estados con una población menor de 400,000 habitantes y nueve diputados para los estados que excedieren de 800,000 habitantes.

Es de hacer notar que esta reforma no se refería a los municipios.

b) La segunda reforma

Se dio el 29 de abril de 1933. Aquí se estableció la elección directa de los gobernadores de los estados, y de las legislaturas de los estados.

En este punto tampoco se habla de municipios.

c) La tercera reforma

Tuvo verificativo el 8 de enero de 1943, y se refería a que los gobernadores de la República durarían en su encargo seis años.

En esta reforma no se hace alusión al municipio.

d) La cuarta reforma

Se dio el 12 de febrero de 1947. En este punto el presidente Alemán apuntaba que era necesario la participación de la mujer en las funciones electorales relativas a la designación de los miembros del ayuntamiento, tanto para elegir a los municipios o regidores como para ser nombrada para estos cargos.

A partir de esta reforma se empezó a tomar en cuenta a los municipios.

e) La quinta reforma

Ocurrió el 17 de octubre de 1953. Por medio de esta reforma se derogó lo relativo al voto activo y pasivo a la mujer para las elecciones municipales. El motivo de esta reforma era que se incorporaba al artículo 34 constitucional la plena capacidad ciudadana a la mujer, para que participara en las actividades político-electorales del país.

Es conveniente señalar que las legislaturas de los estados se habían negado a incorporar en la Constitución local y leyes electorales de los estados el precepto que diera eficacia a la fracción I del artículo 115 constitucional, en lo relativo al voto de la mujer en las elecciones municipales.

f) La sexta reforma

De 6 de febrero de 1976, tuvo como propósito establecer las normas para la planeación y ordenación de los asentamientos humanos y conurbación, para que éstos, a través de la acción concertada de la Federación y de los estados, pudieran integrarse a un desarrollo socioeconómico armónico del país y pueda atacarse la insuficiencia de servicios en el ámbito de sus competencias, a través de acuerdos con la Federación.

g) La séptima reforma

Esta se dio el 6 de diciembre de 1977, y consistió en introducir el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de ayuntamientos de los municipios que tuvieran una población de trescientos mil o más habitantes.

h) La octava reforma

Esta reforma tuvo verificativo el 3 de febrero de 1983, y trató de asegurar al municipio libertad política, económica, administrativa y de gobierno.

En la exposición de motivos el Ejecutivo Federal reconocía la tendencia centralizadora por parte de la Federación y los estados hacia el municipio, privándolo de la capacidad y recursos para desarrollarse en todos sus sentidos, por lo que había llegado el momento de revertir la tendencia a concentrar todo.

El Ejecutivo Federal argumentaba: “Estamos conscientes que la redistribución de competencias que habremos de emprender comenzará por entregar o devolver al municipio todas aquellas atribuciones relacionadas con la función primordial de esta institución: el gobierno directo de la comunidad básica”.³⁹

La reforma trató de que los municipios pudieran establecer las bases sobre las cuales pudieran integrar su patrimonio y poder conseguir la independencia económica.

³⁹ *Exposición de motivos de la reforma y adición al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 1982, Colección Documentos de la LII Legislatura, p. 11.

La hacienda municipal consagrada en su nueva fracción IV fue la aspiración de los constituyentes de 1917; con esta reforma se pensó dar un avance financiero a los municipios.

La reforma sienta las bases para una transformación y fortalecimiento de la vida municipal.

i) La novena reforma

En la iniciativa presidencial enviada al Constituyente Permanente en diciembre de 1986, se planteó una reforma al artículo 115 constitucional con objeto de perfeccionar el orden jurídico.

La propuesta consistía en una reubicación de los artículos 46, 115 y 116 de la Constitución.

Por un lado, el artículo 46 se refería a los estados que tuviesen pendientes cuestiones de límites; y por el otro lado, el artículo 116 contenía la sanción que el Congreso de la Unión debía dar a los convenios amistosos a través de los cuales los estados arreglarían entre sí conflictos de límites.

Al ser coincidentes, la iniciativa planteó que el artículo 116 pasara a unirse al 46 constitucional.

Para el artículo 115 se proponía que se establecieran únicamente las bases generales de organización municipal.

Mientras que para el artículo 116 se planteaba por la iniciativa que recogiera las normas generales de organización de las entidades federativas.

Por lo anterior, fue necesario derogar las fracciones IX y X del artículo 115.

Sin embargo, se estimó conveniente modificar la fracción VIII, para insertar que “las leyes de los estados introducirán el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios”.

Asimismo, se pensó que se debería unir a esta fracción VIII lo referente a la cuestión de “las relaciones de trabajo entre los municipios y los 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”. Hasta ese momento se contemplaba en la fracción IX.

Es importante señalar que la esencia del artículo 115 constitucional no se alteró con esta reforma.