

• GRANDES TEMAS CONSTITUCIONALES •

El municipio mexicano: génesis, evolución y perspectivas contemporáneas

Salvador Valencia Carmona



SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

SECRETARÍA DE CULTURA

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS HISTÓRICOS DE LAS REVOLUCIONES DE MÉXICO

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS-UNAM

EL MUNICIPIO MEXICANO: GÉNESIS,
EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS
CONTEMPORÁNEAS

ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

CENTENARIO
1917 2017
CONSTITUCIÓN POLÍTICA
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

COMITÉ PARA LA CONMEMORACIÓN
DEL CENTENARIO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ENRIQUE PEÑA NIETO

Presidente de los Estados Unidos Mexicanos

EDMUNDO JAVIER BOLAÑOS AGUILAR

*Presidente de la Cámara de Diputados
del Congreso de la Unión*

PABLO ESCUDERO MORALES

*Presidente de la Cámara de Senadores
del Congreso de la Unión*

LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

*Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
y del Consejo de la Judicatura Federal*

REPRESENTANTES

PODER EJECUTIVO FEDERAL

MIGUEL ÁNGEL OSORIO CHONG

Secretario de Gobernación

MARÍA CRISTINA GARCÍA CEPEDA

Secretaria de Cultura

PODER LEGISLATIVO FEDERAL

GUADALUPE ACOSTA NARANJO

Diputada Federal

ENRIQUE BURGOS GARCÍA

Senador de la República

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ

*Ministro de la Suprema Corte
de Justicia de la Nación*

ALFONSO PÉREZ DAZA

Consejero de la Judicatura Federal

PATRICIA GALEANA

Secretaria Técnica

CONSEJO ASESOR

Sonia Alcántara Magos
Héctor Fix-Zamudio
Sergio García Ramírez
Olga Hernández Espíndola
Ricardo Pozas Horcasitas

Rolando Cordera Campos
Rogelio Flores Pantoja
Javier Garcíadiego
Sergio López Ayllón
Pedro Salazar Ugarte

Héctor Fix-Fierro
José Gamas Torruco
Juan Martín Granados Torres
Aurora Loyo Brambila
Gloria Villegas Moreno

BIBLIOTECA
CONSTITUCIONAL
I N E H R M

SEGOB
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN



SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

Secretario de Gobernación
Miguel Ángel Osorio Chong

Subsecretario de Gobierno
René Juárez Cisneros

Subsecretario de Enlace Legislativo y Acuerdos Políticos
Felipe Solís Acero

Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos
Humberto Roque Villanueva

Subsecretario de Derechos Humanos
Roberto Campa Cifrián

Subsecretario de Prevención y Participación Ciudadana
Alberto Begné Guerra

Subsecretario de Normatividad de Medios
Andrés Imre Chao Ebergenyi

Comisionado Nacional de Seguridad
Renato Sales Heredia

Oficial Mayor
Jorge Francisco Márquez Montes



CULTURA
SECRETARÍA DE CULTURA

SECRETARÍA DE CULTURA

Secretaría de Cultura
María Cristina García Cepeda



INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS
HISTÓRICOS DE LAS REVOLUCIONES DE MÉXICO

Directora General
Patricia Galeana

Consejo Técnico Consultivo

Fernando Castañeda Sabido	Salvador Rueda Smithers
Luis Jáuregui	Rubén Ruiz Guerra
Álvaro Matute	Enrique Semo
Érika Pani	Luis Barrón Córdova
Ricardo Pozas Horcasitas	Gloria Villegas Moreno



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

DIRECTOR	SECRETARIO ACADÉMICO
Pedro Salazar Ugarte	Francisco Ibarra Palafox

COORDINACIÓN EDITORIAL
Raúl Márquez Romero y Wendy Vanesa Rocha Cacho

EL MUNICIPIO MEXICANO: GÉNESIS,
EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS
CONTEMPORÁNEAS

SALVADOR VALENCIA CARMONA

KGF3182

V351

2016 Valencia Carmona, Salvador

El municipio mexicano: génesis, evolución y perspectivas contemporáneas/Salvador Valencia Carmona; Miguel Ángel Osorio Chong, Patricia Galeana, Diego Valadés, Presentación; Pedro Salazar Ugarte, prefacio.—Ciudad de México: Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, INEHR, Universidad Nacional Autónoma de México, IJ, 2016.

148 páginas (Biblioteca Constitucional. Serie Grandes Temas Constitucionales)

ISBN: 978-607-9276-57-7, Biblioteca Constitucional (Obra completa)

1. Municipio-México. 2. Gobierno municipal. 3. Municipio. 4. Gobierno local. 5. Historia constitucional. I.t. II.ser.

Primera edición, Grandes Temas Constitucionales, 2017.

Producción:

Secretaría de Cultura

Instituto Nacional de Estudios Históricos
de las Revoluciones de México

D.R. © 2017 de la presente edición

D.R. © Instituto Nacional de Estudios Históricos
de las Revoluciones de México (INEHRM)

Francisco I. Madero 1, Colonia San Ángel, C.P. 01000,
Delegación Álvaro Obregón,
Ciudad de México.

D.R. © Secretaría de Gobernación

Abraham González 48, Colonia Juárez, C.P. 06699,
Delegación Cuauhtémoc,
Ciudad de México.

DR © 2017. Universidad Nacional Autónoma de México

Instituto de Investigaciones Jurídicas
Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n,
Ciudad de la Investigación en Humanidades
Ciudad Universitaria, C.P. 04510, Ciudad de México.

Las características gráficas y tipográficas de esta edición son propiedad del Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México de la Secretaría de Cultura.

Todos los derechos reservados. Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, la fotocopia o la grabación, sin la previa autorización por escrito de la Secretaría de Cultura /Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México.

ISBN: 978-607-9276-57-7, Biblioteca Constitucional (Obra completa)

Impreso y hecho en México

CULTURA
SECRETARÍA DE CULTURA



CONTENIDO

PRESENTACIÓN.....	9
Miguel Ángel Osorio Chong SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN	
PREFACIO.....	11
Pedro Salazar Ugarte INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS - UNAM	
LA CONSTITUCIÓN Y SUS GRANDES TEMAS.....	15
Diego Valadés INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS-UNAM	
GRANDES TEMAS CONSTITUCIONALES.....	35
Patricia Galeana INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS HISTÓRICOS DE LAS REVOLUCIONES DE MÉXICO	
CAPÍTULO PRIMERO	
LOS ORÍGENES DEL MUNICIPIO.....	41
CAPÍTULO SEGUNDO	
EL MUNICIPIO EN ESPAÑA Y NUEVA ESPAÑA.....	53
CAPÍTULO TERCERO	
EL MUNICIPIO MEXICANO EN EL SIGLO XIX.....	69

8 • CONTENIDO

CAPÍTULO CUARTO

LA CONSTITUCIÓN DE 1917 Y EL MUNICIPIO	83
--	----

CAPÍTULO QUINTO

LAS PERSPECTIVAS CONTEMPORÁNEAS	95
---------------------------------------	----

CAPÍTULO SEXTO

MUNICIPIO, GRANDES CIUDADES

Y ZONAS METROPOLITANAS	117
------------------------------	-----

FUENTES CONSULTADAS	143
---------------------------	-----

PRESENTACIÓN

Una Constitución es reflejo de su contexto histórico e instrumento indispensable para encauzar y transformar el destino de una nación. Dadas sus cualidades fundantes, que dan forma y estructura a un país, la Constitución es piedra de toque para construir instituciones y normar la existencia de un gobierno representativo.

La historia moderna vio nacer las primeras constituciones formales en el mundo, como la de Estados Unidos en 1787, la de Francia en 1791 y la de Cádiz de 1812. Dichos ordenamientos establecieron Estados liberales que buscaban inaugurar una era de convivencia democrática y protección a los derechos inalienables de las personas.

Como correlato de ese horizonte liberal e inspirados por los ideales de la Ilustración, los constituyentes de Apatzingán incorporaron el principio de división de poderes y el de soberanía nacional a la Carta de 1814. Siguiendo ese mismo espíritu y una vez consumada la Independencia de México, la Constitución de 1824 estableció el pacto federal, otro pilar fundamental para el Estado mexicano, como base de la unidad y la integración del territorio nacional, sus regiones y comunidades.

Los marcos normativos posteriores también buscaron ampliar derechos y garantías para dar respuesta a los retos de su tiempo y de la sociedad mexicana en aquel entonces. Su legado definió el rumbo de México y llega hasta el presente. Los postulados de la Constitución

de 1857, por ejemplo, han tenido vigencia hasta nuestros días, pues con la incorporación de las Leyes de Reforma en 1873 establecieron el Estado laico y secularizaron a la sociedad, avances perdurables en el México del siglo XXI.

La Constitución de 1917, cuyo Centenario hoy celebramos, fue producto de la Revolución Mexicana. Los derechos sociales en ella incorporados en diversos artículos han logrado que la República cuente el día de hoy con instituciones sólidas, que promueven una convivencia más equitativa y un acceso efectivo a la educación, la salud, la vivienda digna y las oportunidades laborales. Su estructura refrendó al federalismo como sustento de nación y a la democracia como forma de vida, y no sólo como régimen de gobierno.

De esta manera, las y los mexicanos trabajamos por un presente y un futuro en el que tengan plena vigencia las convicciones que hacen de nuestro texto constitucional el más fiel testimonio, y la mejor herramienta para seguir ampliando los horizontes de libertad, igualdad y justicia social que nuestra nación anhela y merece.

MIGUEL ÁNGEL OSORIO CHONG
Secretaría de Gobernación



PREFACIO

Existen diferentes maneras de celebrar un momento histórico. Una de ellas es la de utilizarlo como oportunidad para reflexionar sobre sus causas, características y efectos. Si ese momento histórico está materializado en un pacto constitucional la ocasión se potencia porque las vicisitudes del momento están destinadas a normar las circunstancias del futuro y a influir en otros contextos históricos, políticos y normativos.

Eso ha sucedido con la Constitución mexicana de 1917 que es un momento, un documento y una norma. En esas tres dimensiones recordamos su primer centenario de vigencia y lo honramos con esta serie de publicaciones académicas editadas por la Secretaría de Gobernación, el Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (INEHRM) y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Tres instituciones públicas que unen sus esfuerzos para ofrecer a los lectores una valiosa y original colección de publicaciones conmemorativas en la que se reúnen las plumas de importantes estudiosos e intelectuales interesados en la historia, la política y el derecho.

En estas obras se celebra a la Constitución de 1917 como un momento histórico con antecedentes y particularidades irrepetibles que marcaron la historia de México y del mundo en el siglo xx. La Constitución emerge como el producto de su tiempo y como punto de quiebre que divide la inestabilidad decimonónica de la promesa de modernidad

institucionalizada. Leer sobre los antecedentes del Congreso Constituyente, sobre su contexto y sus debates es útil para conocer al México de aquellos años, pero también para entender lo que los protagonistas del momento deseaban para el país que estaban constitucionalizando. De ahí el valor de los textos de corte histórico de esta serie.

Pero la Constitución también es un documento histórico que fue relevante e influyente para otros países del mundo. En efecto, la Constitución mexicana de 1917 logró amalgamar, por primera vez en la historia del constitucionalismo moderno, a las tradiciones liberal, democrática y socialista en un crisol normativo de difícil ejecución pero de incuestionable valor simbólico. Si a ello añadimos la presencia normativa de figuras de garantía como el llamado “amparo mexicano” podemos comprender por qué el documento constitucional fue objeto de elogio y estudio en otras latitudes y, sobre todo, punto de referencia ejemplar para otros procesos constituyentes. Haciendo honor a una tradición comparativista de viejo cuño en nuestro país, algunos destacados autores de estos ensayos miran a la Constitución desde su trascendencia internacional y nos recuerdan que los grandes textos constitucionales tienen vigencia nacional pero relevancia universal.

En su tercera dimensión —la que corresponde en estricto sentido a su carácter jurídico— las constituciones son normas vinculantes. En esta faceta, en el mundo contemporáneo, las normas constitucionales han venido ganando cada vez mayor relevancia al interior de los ordenamientos a los que ofrecen fundamento y sustento. Durante mucho tiempo fue la fuente legislativa —la ley ordinaria— la que predominaba en el ámbito de la producción jurídica, pero desde la segunda mitad del siglo xx, las constituciones fueron ganando fuerza normativa. De ahí que tenga sentido observar la evolución de la doctrina constitucional y, sobre todo, la manera en la que fue cobrando vigencia el texto constitucional en el sistema jurídico mexicano. El estudio de esa vigencia en las diferentes áreas del derecho nos permite comprender el sentido vinculante que denota la esencia normativa constitucional. Sin esa dimensión —también analizada en esta serie de ensayos— las constituciones serían solamente documentos históricos, valiosos pero incompletos.

El valor de este conjunto de ensayos reside en su carácter conmemorativo pero también —quizá sobre todo— en su valor científico.

De alguna manera, el paso del tiempo —la llegada del Centenario— se aprovecha como un pretexto para pensar en el sentido de la constitucionalidad, en la historia del constitucionalismo, en la génesis política y social de una constitución concreta, en el México que la vio nacer y en el país que desde entonces hemos venido construyendo bajo los ojos del mundo.

Por todo lo anterior, en mi calidad de director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, celebro la publicación de estos textos conmemorativos, felicito y agradezco a los autores de los mismos y me congratulo de esta alianza institucional con la Secretaría de Gobernación y el INEHRM que la ha hecho posible. Espero que los lectores disfruten la lectura de cada uno de ellos y, a través de la misma, puedan aquilatar la enorme valía del conjunto.

PEDRO SALAZAR UGARTE

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM



LA CONSTITUCIÓN Y SUS GRANDES TEMAS

De los 193 Estados que integran la Organización de las Naciones Unidas (ONU), México cuenta con la octava constitución vigente más longeva del mundo. Son más antiguas las de Reino Unido (1689), Estados Unidos (1789), Noruega (1814), Países Bajos (1815), Bélgica (1831), Canadá (1867) y Luxemburgo (1868). Si sólo contamos las constituciones republicanas, la mexicana es la segunda más antigua del orbe.

Otras Constituciones añosas son las de Argentina y Suiza. Sin embargo, la Constitución argentina de 1853 fue reformada de manera radical en 1994 y en la actualidad se identifica por esta última fecha. Sin duda fue objeto de cambios trascendentes, pero su estructura y numerosos preceptos proceden de la norma liberal de 1853.

Lo mismo sucede con la Constitución suiza de 1874 cuya refundición y reforma dieron lugar a la que ahora es datada en 1999. La Constitución de 1874 fue modificada en alrededor de 150 ocasiones.¹ Al acercarse al siglo de vigencia se consideró conveniente un ajuste completo y, después de treinta años de trabajos, su texto fue refundido en 1999, sin que se le hicieran cambios drásticos al contenido. Mediante ese ejercicio se actualizó su redacción para hacerla más clara

¹ Cfr. Thomas Fleiner *et al.*, *Swiss Constitutional Law*, Berna, Kluwer Law International, 2005, p. 24.

y se incorporaron a la norma escrita algunas reglas que operaban de manera consuetudinaria. Aun cuando las novedades fueron pocas en relación con lo que ya se aplicaba. El texto reordenado fue aprobado mediante referéndum como una nueva Constitución.

Esas ocho Constituciones, como todas en general, han experimentado cambios importantes a lo largo de su vigencia. El hecho de que la británica hunda sus raíces en la Edad Media, la estadounidense proceda del Siglo de las Luces, cinco más hayan sido producidas en el siglo XIX y la mexicana corresponda a los albores del siglo XX, hace que cada una obedezca a un proceso evolutivo distinto, sin que esto afecte la similitud de objetivos: definir los derechos fundamentales y sus garantías, regular las relaciones entre gobernados y gobernantes, y establecer la estructura y el funcionamiento de los órganos del poder.

Cada Constitución ha obedecido a un patrón de ajustes diferente, adecuado a su propio entorno social y cultural. Hay un rasgo importante que comparten esos sistemas constitucionales con excepción del mexicano: la relevancia constitucional de las resoluciones jurisdiccionales y de las prácticas políticas y administrativas. Han sido factores de acoplamiento con la realidad que generan un puente de intercambios recíprocos con el entorno y que hacen muy adaptativos los sistemas. La base de esa interacción es la confianza en las instituciones y el resultado se traduce en la convergencia de la norma con la normalidad. La excepción mexicana tiene un fuerte ingrediente de desconfianza interpersonal e institucional. Diversos estudios han identificado que en las sociedades más heterogéneas por su composición étnica, religiosa y lingüística el derecho es un factor de cohesión más eficaz que en las sociedades de mayor homogeneidad en esos rubros.²

El origen de esas ocho constituciones también presenta similitudes. Está vinculado en la mayoría de los casos con procesos de independencia y en otros a procesos revolucionarios. La Constitución británica está asociada a la Revolución Gloriosa y la de México a la Revolución de 1910; las de Estados Unidos y Canadá a su separación de Gran Bretaña; la de Países Bajos a su independencia y su unión con Bélgica

² Paul W. Kahn, *The Cultural Study of Law: Reconstructing Legal Scholarship*, Chicago, The University of Chicago Press, 1999, pp. 9 y ss.

como efecto de la derrota de Francia y del Congreso de Viena; la de Bélgica a su escisión de Países Bajos; la de Luxemburgo al otorgamiento de su independencia ante la crisis entre Francia y Prusia.

Una característica compartida por siete de las ocho constituciones es que su desarrollo permitió la consolidación de democracias robustas. Debe tenerse presente que con su adaptación al cambio social y cultural las constituciones fueron incorporando las bases de las libertades individuales y públicas. Es lo que ocurrió, por ejemplo, con la proscripción de la esclavitud que algunas constituciones habían aceptado en su origen.³ Otro tanto fue ocurriendo cuando, de manera progresiva, las constituciones depuraron los procedimientos electorales, aplicaron la responsabilidad política de los gobiernos, descentralizaron el ejercicio del poder, otorgaron derechos a las minorías y desarrollaron los sistemas jurisdiccionales, incluidos los de justicia constitucional. En el elenco de las ocho constituciones más antiguas del planeta sólo a la mexicana le falta un tramo por recorrer en materia de instituciones democráticas.

Los textos y las costumbres que integran la Constitución británica han recorrido diferentes etapas. Algunos aspectos proceden de la Edad Media y otros de la época Tudor, pero una de las normas escritas fundamentales es la Declaración de Derechos (*Bill of Rights*, 1689), algunos de cuyos preceptos continúan en vigor. Entre los textos constitucionales figuran asimismo la Ley de Sucesión (*Act of Settlement*, 1701) y la de Unión con Escocia (*Act of Union with Scotland*, 1707). Otras muchas leyes promulgadas a lo largo de los siglos XIX y XX, relativas a la Corona, al Parlamento, a la justicia y al sistema electoral, componen la variada serie de disposiciones formales que, al lado de las informales, integran la Constitución británica.

Aunque la voz *constitución* se utilizaba desde la antigüedad romana y se retomó en la Edad Media, y a pesar de que se identifica a la Carta Magna de 1215 como la primera constitución formal, en realidad el concepto moderno es posterior. Surgió en Inglaterra a raíz de la Revolución Gloriosa y dio lugar a que durante el siglo siguiente en diversas lenguas europeas se adiccionaran las voces *constitucional*,

³ Véanse los artículos I, sección 9.1 y IV, sección 2.3 de la Constitución de Estados Unidos.

constitucionalismo, constitucionalista y, bastante después, *constitucionalidad*.

En cuanto a la Constitución de Estados Unidos, con excepción de las diez primeras enmiendas que introdujeron un amplio elenco de derechos fundamentales y de la proscripción constitucional de la esclavitud en 1865, todas las demás reformas han correspondido a ajustes institucionales que no han alterado el modelo original. Las modificaciones formales son sólo 27, si bien muchas más han operado a través de las decisiones jurisdiccionales e incluso algunas se deben a las prácticas institucionales. Por ejemplo, las facultades de investigación del Congreso no figuran en la Constitución y son el resultado de decisiones políticas que acabaron siendo aceptadas como parte del sistema de libertades y de responsabilidades que establece la propia norma suprema.⁴

El desarrollo y la adaptación de la Constitución estadounidense obedecen a un procedimiento formal utilizado en Europa continental que se combina con mecanismos consuetudinarios y con la interpretación jurisprudencial. De esta manera la adecuación del texto original se produce sobre todo por medios informales. Esto explica por qué de las cerca de diez mil reformas formales propuestas sólo hayan prosperado veintisiete.⁵ Esta clase de reformas requieren el voto favorable de dos tercios de cada cámara y de tres cuartas partes de los congresos locales, aunque también está prevista la posibilidad de una convención susceptible de ser convocada por dos tercios de los estados. Hasta ahora la reforma adoptada de manera más expedita ha sido la 26a., para permitir el voto a partir de los dieciocho años de edad, que entró en vigor en 1971 y cuya ratificación tomó apenas tres meses; en tanto que la siguiente reforma, la 27a., relativa a las percepciones de los legisladores, tomó 203 años para ser ratificada por los estados.

⁴ La primera comisión de investigación del Congreso la integró la Cámara de Representantes en 1792 para esclarecer la derrota del general Arthur St. Clair por parte de la tribu Miamis. *Cfr.* John Killian (ed.), *The Constitution of the United States*, Washington, Senado, 1997, p. 86.

⁵ Jethro K. Lieberman, *The Evolving Constitution*, Nueva York, Random House, 1992, p. 50.

En el caso de Noruega la constitución tuvo una orientación democrática y social desde su inicio. El artículo 107 disponía la protección de los derechos alodiales, señalando que contribuyen al beneficio del Estado y al bienestar de la población rural. El alodio representaba una importante excepción al régimen feudal de propiedad, por lo que se le conocía como “tierra libre” y, sin duda, suponía un avance social significativo en Europa continental. Aunque la Constitución es monárquica, proscribió la creación de señoríos y baronías a partir de su promulgación. En cuanto al derecho de expresión, el artículo 107 dispone desde hace más de dos siglos que todos pueden hablar de manera franca y libre acerca de la administración y el gobierno.⁶

En el orden político, la Constitución noruega prevé la responsabilidad política de los miembros del gabinete desde 1814 (artículo 5o.), y el Consejo de Estado, equivalente al órgano de gobierno, aprueba las propuestas de nombramientos oficiales (artículo 21). Las normas de mayor desarrollo democrático y social se fueron incorporando de manera paulatina, haciendo de Noruega uno de los mejores ejemplos de una democracia social contemporánea, basada en su prestigiada Constitución bicentenaria.⁷

Países Bajos construyó su Constitución a partir de una amplia experiencia republicana, de descentralización política y administrativa y de independencia del aparato jurisdiccional.⁸ El principal objetivo de la Constitución de 1815 fue fundar la monarquía de la casa Orange-Nassau (artículo 24), que contó con un Consejo de Estado que procedía de la época de Carlos V, en 1531, además de la unificación con Bélgica, por entonces perteneciente a Austria. Este fue el diseño territorial adoptado por el Congreso de Viena. En los Estados Generales (parlamento), denominados así desde 1464, se introdujo el sistema bicameral para dar cabida a una Cámara de Notables, cuyos integrantes eran designados por el rey, y otra de base electoral indirecta para

⁶ Dominique Pélassy, *Qui gouverne en Europe?*, París, Fayard, 1992, pp. 132 y ss.

⁷ Francis G. Castles, “Scandinavia: The Politics of Stability”, en Roy Macridis C. (ed.), *Modern Political Systems. Europe*, New Jersey, Prentice-Hall, 1987, pp. 251 y ss.

⁸ Cfr. Karel Kraan, “The Kingdom of the Netherlands”, en Lucas Prakke y Constantijn A. J. M. Kortmann (eds.), *Constitutional Law of 15 EU Member States*, Deventer, Wolters Kluwer, 2004, pp. 591 y ss.

auspiciar la representación regional. Pocos años después, en 1823, fue introducido el Consejo de Ministros.

El gran giro democrático de la Constitución neerlandesa se produjo en 1848, al introducir la responsabilidad política de los ministros, la elección directa de la segunda cámara y la elección indirecta de la primera. Asimismo se ampliaron de manera considerable los derechos fundamentales y las atribuciones parlamentarias.

Bélgica se caracteriza por una constitución sucinta y bien redactada. Desde su primera constitución adoptó un sistema liberal en materia religiosa, imponiendo la neutralidad del Estado en la relación con el culto (artículos 14, 15 y 16). En cuanto al régimen de gobierno racionalizó el ejercicio del poder monárquico adoptando el principio de la responsabilidad política de los miembros del gobierno (artículo 63).

La principal tendencia evolutiva de esta constitución está marcada por un federalismo muy dinámico, desencadenado a partir de 1968 con la creación de tres regiones, continuado en 1980 y culminado en 1993 al otorgar a las comunidades y regiones autonomía incluso en materia de política internacional. La Constitución ha sido utilizada como un instrumento eficaz para mantener las bases mínimas de cohesión nacional, absorbiendo con maestría las tensiones que han amenazado con romper la unidad del Estado.⁹

Otra disposición que ha sido esencial para preservar la vigencia de esa norma, que se aproxima a su segundo centenario, es el artículo 198, adicionado en 1993. Conforme a este precepto se facultó al Parlamento para que, sin tener que aplicar el complejo mecanismo de la reforma constitucional, se pudiera proceder a modificar el orden de los preceptos y de sus subdivisiones, e incluso a cambiar la terminología constitucional para darle uniformidad y coherencia. Gracias a esta norma fue posible refundir o reordenar el texto e imprimirle la lozanía de una constitución contemporánea.

De los 139 artículos originales, la actual norma suprema belga pasó a 201. Si se cotejan la antigua y la nueva redacción se verá que son textos distintos en cuanto a su contenido, pero los belgas optaron por no

⁹ Véase Marc Verdussen, *La Constitution belge, lignes et entrelignes*, Bruselas, Le Cri, 2004, pp. 23 y ss.

interrumpir la permanencia simbólica de su primera constitución. Es un caso de adaptabilidad sin solución de continuidad que ha permitido sortear rupturas traumáticas sin obstaculizar el progreso institucional.

Canadá presenta un caso especial en cuanto a su Carta Magna, pues fue adoptada en 1867 por el Parlamento británico. El *British North America Act* estableció el Estado canadiense con una independencia parcial. El Poder Ejecutivo siguió depositado en el monarca británico y, lo más importante, el Parlamento de Westminster conservó la facultad de reformar el documento constitutivo canadiense. Fue en 1982 cuando cambió el nombre oficial de aquel decreto por *Constitution Act* y cuando, a solicitud del Parlamento canadiense, el Parlamento británico accedió a transferir a Canadá el derecho de reformar su Constitución. Esta singular decisión se basó en la exigencia canadiense de *patriar* su potestad constituyente. La expresión *patriation* (*patriación*) fue acuñada en Canadá, en inglés y en francés, en los años setenta del siglo pasado y no existe en ninguna otra lengua. Denotaba la demanda de ejercer la facultad soberana de constituirse por decisión propia.¹⁰

El peculiar origen de la Constitución canadiense tuvo varias consecuencias. Por un lado el país no cuenta con un documento único que contenga todas las reglas de organización y funcionamiento de los órganos del poder, y además dio lugar a que se desarrollaran costumbres constitucionales en relación con instituciones que no están reguladas de manera formal. Por ejemplo, las figuras del primer ministro federal (*prime minister*) y de los ministros principales (*first ministers*) de las diferentes provincias no aparecían en el texto constitucional de 1867 y en el de 1982 sólo reciben una mención accidental, sin precisar su forma de investidura ni sus funciones.

Al trasladar el poder constituyente ordinario a Canadá se adoptó uno de los más complejos procedimientos de reforma constitucional vigentes en la actualidad.¹¹ Esto explica que el país tenga una Constitución que procede del siglo XIX, aunque la estructura actual del poder y

¹⁰ Véase Adam Dodek, *The Canadian Constitution*, Toronto, Dundurn, 2013, pp. 26 y ss.

¹¹ Adam Dodek, "Uncovering the Wall Surrounding the Castle of the Constitution: Judicial Interpretation of Part V of the Constitution Act, 1982", en Emmett Macfarlane (ed.), *Constitutional Amendment in Canada*, Toronto Press, University of Toronto, 2016, pp. 42 y ss.

de sus relaciones con los gobernados diste mucho de ser hoy como fue entonces.

Luxemburgo presenta un caso de reordenación constitucional análogo al belga y al suizo. El texto original es de 1868, que corresponde al de su cuarta constitución formal. La primera fue una carta otorgada en 1841 por el rey de Países Bajos; la segunda en el orden formal fue en realidad la primera adoptada por una asamblea constituyente propia en 1848 y se acopló a la corriente liberal de la época. En 1856 se produjo una recaída monárquica tradicionalista que fue superada de manera definitiva por el establecimiento de la monarquía constitucional en 1868, con la norma suprema todavía en vigor.¹²

Como en el caso de Bélgica, el texto luxemburgués de entonces y el actual difieren en todo. Fueron abolidos los tratados secretos; se estableció el sufragio directo y se le otorgó este derecho a la mujer; se incorporó el derecho al trabajo, a la seguridad social y a la sindicalización; la educación primaria se volvió obligatoria y gratuita; fue modificada la integración del Parlamento e introducida la representación proporcional; quedó abolida la pena de muerte; se aceptó la autoridad supranacional de los órganos europeos; surgieron la Corte de Cuentas, el Tribunal Constitucional, el Consejo Económico y Social, las cámaras profesional y de comercio; y en materia política se transitó de manera paulatina de la monarquía arcaica reintroducida en 1856, para organizar progresivamente un sistema parlamentario moderno. Al igual que en el caso belga, se ha seguido un camino largo que ha permitido construir una constitución nueva sin generar el rechazo por parte de una sociedad de tendencia conservadora.

Como señalé antes, México cuenta con la octava constitución más antigua del planeta, y con la segunda más longeva de un sistema republicano, precedida sólo por la estadounidense. Al acercarse a su Centenario,¹³ ha sido objeto de 227 decretos de reforma que han modificado 697 veces 114 de sus 136 artículos. En otras palabras, sólo 22 de sus preceptos permanecen intocados.

¹² Jean Thill, “The Grand Duchy of Luxemburg”, en Lucas Prakke y Constantijn A. J. M. Kortmann (eds.), *Constitutional Law of 15 EU Member States*, Deventer, Wolters Kluwer, 2004, pp. 543 y ss.

¹³ Escribo en septiembre de 2016.

Esa circunstancia ha propiciado numerosas opiniones que asocian el número de artículos modificados con lo que tiende a llamarse “parches constitucionales”. Si entendemos por “parche” una cosa sobrepuesta que desdice a la principal, la expresión resulta peyorativa e inexacta. Examinando reforma por reforma es difícil encontrar las que puedan considerarse superfluas. Más todavía, una rápida mirada lleva a advertir que sin las reformas introducidas no habría derecho de voto para la mujer, seguridad social, corte constitucional, representación política proporcional, objetividad electoral, igualdad jurídica de mujeres y hombres, vivienda social, acceso a la información, patrimonio, ni se habrían actualizado instituciones como las referidas a los derechos humanos, al juicio de amparo, al sistema universitario autónomo, a la tenencia de la tierra, a la distribución federal de competencias, a la organización municipal y a la supremacía del Estado en relación con las iglesias. Son ejemplos de lo que se ha logrado merced a los cambios constitucionales.

El problema de las reformas en México está en la técnica adoptada para procesarlas, que presenta al menos dos problemas: por un lado se pretende la exhaustividad en la redacción de cada reforma, propiciando así un estilo reglamentario dentro de una norma que debería ser muy general; por otra parte esa forma de escribir la Constitución ocasiona a su vez que cada cambio ulterior implique modificar la redacción de numerosos preceptos. Por ejemplo, la reforma de enero de 2016 acerca del régimen jurídico de la Ciudad de México implicó modificaciones en el texto de 52 artículos constitucionales. Esto significa que pese a consistir en una sola reforma, representó casi el 8 por ciento del total de los artículos modificados en 99 años. La reforma al Poder Judicial del 31 de diciembre de 1994 involucró 27 preceptos; la realizada en materia de responsabilidades oficiales el 28 de diciembre de 1982 afectó 15 artículos. Los casos de este género pueden multiplicarse, pero con éstos se muestra que tan solo tres cambios requirieron modificar 94 artículos constitucionales, lo que corresponde al 14 por ciento del total de los registrados hasta ahora.

En un sentido diferente, hay casos como el del artículo 52, que fijaba la base poblacional requerida para elegir a cada diputado federal. Este precepto tuvo que ser adecuado a los datos censales en seis

ocasiones, hasta que en 1977 se determinó un número preciso de trescientos diputados de mayoría para integrar la cámara correspondiente, con independencia de la composición demográfica de los distritos.

La escritura de la Constitución ha variado con el tiempo. Durante la primera etapa del periodo de hegemonía de partido las reformas eran muy puntuales; en la segunda etapa, de transición hacia la democracia, las fuerzas opositoras exigieron un mayor desarrollo en el contenido de la Constitución para no quedar expuestas a que el contenido de los acuerdos fuera matizado o incluso modificado por el partido mayoritario, por sí solo, en la legislación ordinaria; la tercera fase se dio cuando el propio partido hegemónico advirtió que se aproximaba el momento de perder la mayoría en el Congreso y tampoco corrió el riesgo de que fuera la oposición quien aprovechara la generalidad de los preceptos constitucionales para decidir sobre la organización y el funcionamiento del poder a través de la ley ordinaria. La transición de una etapa a otra no puede establecerse con precisión cronológica porque corresponde a la adaptación progresiva de estilos de negociación y concertación de acuerdos entre las fuerzas políticas nacionales.

Esa dinámica deformó el contenido de la Constitución y le imprimió una dinámica hasta ahora irreversible, pues en tanto que la norma suprema se ha saturado de detalles, cada vez que se hace necesario un ajuste, incluso menor, tiene que ser reformada y de nueva cuenta se le siguen incorporando otras particularidades que acentúan la distorsión de su carácter de norma general. Esto tiene mucho que ver con la desconfianza que los agentes políticos se profesan entre sí, y que ha acabado por transmitirse también al cuerpo social.¹⁴ Una característica de los sistemas constitucionales más desarrollados consiste en el alto nivel de confianza que las instituciones inspiran, y esto a su vez guarda

¹⁴ Sobre este aspecto pueden verse: Hugo Concha Cantú, Héctor Fix-Fierro, Julia Flores y Diego Valadés, *Cultura de la Constitución en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2004. La segunda encuesta, de 2011, está disponible en línea: <http://historico.juridicas.unam.mx/invest/areas/opinion/EncuestaConstitucion/resultados.htm>. Véase también Julia Flores (coord.), *Los mexicanos vistos por sí mismos*, en <http://www.losmexicanos.unam.mx/>

una relación directa con la adhesión espontánea a las constituciones en tanto que son la fuente de esa confianza pública.

Para salir de la dinámica en la que está atrapada la Constitución es necesario un giro radical, si es que se aspira a prolongar su vigencia por un periodo amplio. Es necesario reordenar el texto, pues presenta errores técnicos en cuanto al acomodo de su articulado, agravado con el decurso del tiempo. Sólo por poner un par de ejemplos, un órgano autónomo como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), o una dependencia del Ejecutivo, como la Procuraduría General de la República (PGR), figuran en el capítulo del Poder Judicial. La Fiscalía General, que sustituirá a la Procuraduría, es considerada un órgano constitucional autónomo pero permanece en el capítulo del Poder Judicial.

Además de la reordenación, para colocar su contenido donde corresponde, el texto constitucional requiere de una nueva redacción que facilite su lectura y su reforma ulterior. No debe perderse de vista que las constituciones son normas, no proclamas. Además del rigor normativo, las constituciones requieren un mínimo de permanencia en cuanto a su texto para auspiciar una cultura jurídica que se apoye en el conocimiento de un texto más o menos estable. Esto no implica que se conviertan en normas inamovibles; por el contrario, la fluidez de la vida institucional se facilita por la generalidad de los enunciados constitucionales.

En el caso mexicano la perduración de la Constitución después de su Centenario dependerá de muchos factores, uno de los cuales consistirá en la política y en las estrategias de reforma que se adopten para el futuro. Esto incluye la recomposición de su texto actual,¹⁵ además de los cambios institucionales que hacen falta para que el sistema avance hacia la equidad social y la consolidación de la democracia.

Las ocho constituciones mencionadas aquí, en el orden de su antigüedad, son muy diferentes en la actualidad de como eran al momen-

¹⁵ Cfr. Héctor Fix-Fierro y Diego Valadés (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto reordenado y consolidado*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/Cámara de Senadores/Cámara de Diputados/Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias/Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, 2016.

to de su adopción. Todas, incluidas la británica y la estadounidense, han evolucionado y seguirán haciéndolo porque regulan procesos políticos, sociales y humanos siempre en movimiento. Las constituciones son parte de la cultura y la cultura no se detiene. La interacción entre la norma y la normalidad exige a las reglas una gran plasticidad adaptativa en tanto que las disposiciones constitucionales están en contacto con un entramado de conocimientos, convicciones, costumbres, prácticas, ideologías, creencias, estilos de vida, prejuicios, percepciones, necesidades y expectativas que se recrean de continuo y regulan una pluralidad de contextos locales, regionales, nacionales, internacionales y globales que fluyen de manera incesante.

Las constituciones más adaptables a su entorno son las menos formales, eso explica la longevidad de la británica y en buena medida la de la estadounidense. En la posición opuesta se encuentran las que pretenden agotar todas las formas de organización del poder y de funcionamiento institucional, que a veces llegan al extremo de incluir disposiciones consideradas intangibles. En medio quedan las que combinan reglas más o menos fijas pero dejan espacios de innovación al legislador ordinario, al juzgador y al propio ciudadano, como intérprete activo del ordenamiento, lo que facilita la adaptación progresiva de las normas.

Las constituciones con aspiraciones de perennidad pasan por alto que las sociedades entienden las reglas como un referente que hace previsible y predecible el ejercicio del poder, pero sin inhibir la dinámica propia de la actividad y de la creatividad social.

Las tensiones entre los agentes del poder entre sí, entre gobernantes y gobernados, y entre los gobernados entre sí, exigen reglas que ofrezcan mínimos de certidumbre para prever la conducta ajena y para ajustar la propia, pero no para cancelar ni para dificultar la libertad de la vida personal y colectiva de los miembros de cada comunidad.

Además, los intereses dominantes en cada momento se proyectan hacia una multiplicidad de direcciones y la experiencia dice que no es posible ofrecer respuestas inmutables para todos ellos, porque esos mismos intereses fluctúan. Una de las lecciones que dejó el fracaso de las constituciones comunistas fue considerar que bastaba con atender los intereses de clase. De todas las formas de organización constitu-

cional ésta ha sido la más efímera de la historia, pero no por el simplismo de atribuir su caída a la hipotética sagacidad de los dirigentes conservadores de Estados Unidos, Gran Bretaña y el Vaticano, ni por la suposición de que había que remplazar el hermetismo político por la apertura de los mercados. El problema tampoco estaba en el tamaño del Estado. Lo que sucedió fue que en los países del bloque comunista se quiso utilizar la constitución, que es un instrumento de la libertad, con la pretensión de edificar un orden inamovible.

Los sistemas constitucionales entran en crisis no por ensanchar el tamaño del Estado sino por estrechar el desarrollo en libertad de la sociedad. Las sociedades son tan proteicas que sus instituciones constitucionales no pueden ser inmutables. Los sistemas constitucionales son muy sensibles al contraste que ofrecen la rutina y la concentración del poder, frente a las expectativas de libertad. Son estas expectativas las que transformaron la organización y el ejercicio del poder mediante instrumentos constitucionales.

En la historia de las instituciones políticas se registran periodos prolongados de ejercicio del poder absoluto pero consecuentes con el discurso utilizado. Ahora las contradicciones se han vuelto explícitas. No es lo mismo sustentar sin ambages una teoría del poder absoluto y ejercerlo así, que pretender justificar un poder concentrado con argumentos de apariencia democrática.

Las Constituciones organizan el poder y definen su funcionamiento y su relación con sus destinatarios. Entendida en un sentido tan sencillo como ese, toda estructura de poder, incluso la más primitiva, ha tenido siempre una constitución. Las ideas moderna y contemporánea de constitución le atribuyen otras funciones más complejas, porque también regula procesos más intrincados y se dirige a sujetos más preparados. Hoy se trata de regular sociedades abiertas y esto no se puede conseguir con instituciones y con normas cerradas. La textura de la norma tiende a ser tanto más abierta cuanto más lo sea el ámbito plural que vaya a regular. Para un ordenamiento constitucional esto significa que deben construirse enunciados con la precisión necesaria para dar certidumbre y con la amplitud suficiente para dar libertad. El éxito de las constituciones está en alcanzar un diseño que resuelva de manera satisfactoria la ecuación de seguridad con libertad.

La mexicana se sitúa entre las constituciones cuya perduración obedece a su adaptabilidad, a diferencia de las que han fracasado porque optaron por la absolutidad de sus enunciados al pretender regularlo todo y a detalle. Por eso es oportuno formular un llamado de alerta pues de unas décadas a la fecha la Constitución ha propendido a incluir minucias, por lo que va dejando de ser una norma general para transformarse en un catálogo reglamentario con pretensiones de exhaustividad. La paradoja es que se pretende construir los acuerdos políticos duraderos basados en normas constitucionales volátiles.

La Constitución mexicana de 1917 ha pasado por diferentes etapas en lo que atañe a los intereses atendidos. No es posible delimitar los periodos cronológicos pero sí identificar la dominancia sucesiva de esos intereses. En términos esquemáticos, la Constitución ha ido transitando a través de tiempos históricos en los que prevalecieron la reivindicación social, la hegemonía del poder y el pluralismo político, hasta llegar a la etapa actual, menos clara porque se acoge a un discurso dual: el de los derechos humanos y el de los intereses económicos. Además de estas orientaciones, la Constitución también ha fluctuado en cuanto a su aplicación real. Esto se aprecia por los grados variables de nominalidad y normatividad constitucionales por lo que hace a sus diferentes momentos históricos y a las diversas materias reguladas.

Llamo grado variable de nominalidad y normatividad a la circunstancia de que algunos aspectos de la Constitución se han cumplido o se cumplen y otros no. No todo lo verificado en la realidad en un momento determinado lo ha sido siempre, al igual que no todas las omisiones o incumplimientos han sido constantes. Estas oscilaciones entre lo nominal y lo normativo son comunes en la mayor parte de los sistemas constitucionales, pues ninguno está exento de desviaciones transitorias. Lo distintivo de los sistemas constitucionales considerados normativos es que prevalece en el tiempo la regularidad de su aplicación, sin que esto excluya casos o circunstancias en los que se separen la norma y la normalidad.

Por esa razón es tan relevante examinar en detalle cada uno de los aspectos en los que incide la Constitución, para calibrar sus verdaderos efectos. Por lo mismo, para entender lo que ha ocurrido y lo que sucede en trece áreas medulares de la vida institucional se presenta

esta serie excepcional. Los grandes temas constitucionales son examinados a detalle a través de estudios pormenorizados, elaborados en cada caso por experimentados y reconocidos académicos. Aplaudo la iniciativa de Patricia Galeana y que haya convocado a un elenco de colaboradores tan prestigiado para alcanzar ese ambicioso objetivo

En la serie, de la que forma parte este volumen, están tratados los grandes temas de nuestro sistema constitucional y su desarrollo ilustra la forma como se ha ido construyendo nuestro actual panorama constitucional. Los temas dominantes en 1917 fueron los concernidos con los derechos agrario y laboral. En ambos casos hubo que generar nuevas normas y en torno a ellos surgió una orientadora literatura jurídica. Con el tiempo el interés por el derecho agrario decreció, por lo que celebro que ahora sea rescatado y se le dé la dimensión que le corresponde. Estas dos ramas del derecho siguen siendo fundamentales para la vida social del país y la revisión de cien años de experiencia jurídica servirá para iniciar un nuevo y necesario debate acerca del papel que juegan campesinos y trabajadores en un sistema que los ha puesto en un lugar secundario en cuanto a sus prioridades. El combate eficaz a la pobreza debe incluir la revisión del régimen económico y fiscal, y con ello también la situación jurídica de los asalariados.

Como capítulo complementario se desarrollaron en la Constitución diversos preceptos de contenido económico que se agregaron a lo que en forma escueta enunciaron en 1917 los artículos 27 y 28. Hoy existe un marco normativo que se fue incorporando a la Constitución de forma paulatina, cuya sistematización permite advertir sus profundas implicaciones.

Los derechos humanos figuran en el constitucionalismo nacional desde la luminosa construcción promulgada en Apatzingán. Aun así distan de haber alcanzado la plenitud de sus efectos, y buena prueba de ello son los problemas que motivaron la creación de la CNDH y los señalamientos que ese órgano constitucional hace con frecuencia.

Como capítulo especializado de esos derechos y por la trascendencia que tuvo desde que entró en vigor la Constitución, el derecho de la educación ocupa un lugar central en el constitucionalismo mexicano. Hay que tener presente que la primera reforma constitucional, intro-

ducida en 1921, fue sobre esa materia, y que el debate constitucional más encendido en nuestro tiempo sigue siendo sobre ese gran tema.

El derecho penal, que incluye la vertiente penitenciaria, ha sido objeto de cambios de gran repercusión para la seguridad jurídica, la libertad e incluso la vida de los mexicanos. Los cambios constitucionales en esta materia son una constante en el largo y fructífero trayecto de la Constitución, sin que sea posible decir que ya alcanzamos una situación por completo satisfactoria. La experiencia germinal en materia de juicios orales, por ejemplo, suscita muchas dudas y serán necesarias nuevas respuestas que atiendan los aspectos preteridos y corrijan los errores que vayan siendo advertidos.

El derecho municipal tuvo un desarrollo más pausado, entre otras cosas porque la tarea constructiva del municipio tuvo un periodo de maduración muy amplio. El marco normativo construido en 1917 dejó muchos pendientes que el Congreso de Querétaro no tuvo tiempo de abordar, por lo que fueron necesarias las reformas de 1982-83. Aun así, hay numerosos aspectos todavía sin atender, como el servicio civil municipal y las formas eficaces de resolver los problemas de cooperación intermunicipal.

El tema federal, que viene desde 1824, muestra más carencias que fortalezas, entre otras razones porque se mantienen asimetrías muy relevantes, como es el caso del amparo judicial, por ejemplo, y porque no se han removido los residuos del poder caciquil que sigue siendo un lastre para la democracia en México. Otro aspecto relevante es la afectación del principio de igualdad jurídica que resulta de la existencia de tantos órdenes jurídicos en materias tan sensibles como la penal y la civil, como entidades hay. También es llamativa la vetustez del sistema federal en su conjunto, si se le compara con los desarrollos que esta materia ha tenido en otros ámbitos, como el argentino y el canadiense en América, y el austriaco y el belga en Europa, por sólo mencionar unos ejemplos.

La separación de poderes ha tenido en México una lectura restrictiva, con la propensión secular a regatear la relevancia de los órganos de representación política. La Constitución todavía no construye instrumentos adecuados de control político, indispensables en toda democracia consolidada.

Como un tema vinculado con la organización del poder político, también el derecho administrativo ha tenido una evolución relevante. Ésta es una rama del derecho público muy desarrollada desde el siglo XIX. No obstante, hay nuevas vertientes que reclaman estudios sistemáticos como el que se incluye en esta serie. Tal es el caso de la proliferación de los órganos constitucionales, cuya presencia repercute en el funcionamiento de la separación de poderes. La gama de esos órganos ha crecido sin que la acompañe una idea rectora que les imprima homogeneidad en su diseño constitucional.

Asociado con la cuestión de la separación de poderes conviene tener presente el progresivo avance de la justicia constitucional. También en este caso se trata de una innovación más o menos reciente si se tiene en cuenta que las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales sólo aparecieron entre nosotros en 1995, y que aún nos faltan las cuestiones de constitucionalidad y la acción popular de inconstitucionalidad, para mencionar apenas un par de instituciones por construir.

Entre nosotros los derechos más jóvenes son el electoral y el cultural. El primero comenzó a formularse de manera sistemática a partir de la reforma política de 1977, pero cobró fuerza en la última década del siglo XX al fortalecerse la presencia de los órganos administrativos y jurisdiccionales electorales. Hoy existe ya una sólida escuela mexicana de derecho electoral que es muy apreciada también en el extranjero.

El tema cultural, por su parte, es el de más reciente incorporación al ordenamiento constitucional, de todos los que se abordan en esta serie. Una reforma publicada en 2009 convirtió la cultura en un nuevo derecho que sin duda tendrá un significativo impacto en la vida social del país, igual que en la institucional. Tanto así que en 2016 se produjo la creación de la Secretaría de Cultura en el ámbito del gobierno federal.

La contribución de los distinguidos autores de esta colección la hacen una obra valiosa para conocer el derrotero seguido por nuestro sistema constitucional en áreas medulares para la vida nacional, y también una fuente de consulta necesaria para perfilar el desarrollo previsible de las instituciones públicas.

Como admirador del Constituyente revolucionario de Querétaro, dejo constancia de reconocimiento por lo que en estas monografías aportan los distinguidos académicos César Astudillo, Luis Cacho, José Dávalos Morales, Jorge Fernández Ruiz, Luz Elena Galván Lafarga, Sergio García Ramírez, Jorge Gómez de Silva Cano, Luis Raúl González Pérez, Leonardo Lomelí, Mario Melgar Adalid, José María Serna de la Garza, Armando Soto Flores y Salvador Valencia Carmo-
na. Su valioso trabajo ilustra y abre nuevos horizontes al estudio de la Constitución de 1917.

Querétaro fue el lugar donde culminó la Revolución con la construcción de un sistema social de vanguardia y se convirtió en el punto de partida para otras metas. Muchas se han alcanzado; algunas fueron abandonadas y otras siguen pendientes. La hazaña queretana debe ser valorada en su contexto porque significó el triunfo de una sociedad capaz de hacer una revolución y simbolizó la voluntad de cohesión después de una guerra civil. El lenguaje de los debates fue constructivo y optimista.

En 1857 se configuró el Estado nacional y en 1917 la sociedad soberana. Por eso a lo largo de cien años la Constitución enriqueció sus objetivos y por ende sus contenidos. Sería un error suponer que la Constitución es un libro ya cerrado y que sus cien años denotan vejez. Su texto sigue abierto para dar respuesta a las necesidades de equidad y democracia del país. La experiencia de otros siete sistemas constitucionales muestra que no es necesario prescindir de lo hecho en el pasado para construir lo que se requiere en el futuro.

El dilema de sustituir o renovar nuestra Constitución se puede resolver contestando una pregunta sencilla: ¿hay algo que se quiera y se necesite, que no quepa en la Constitución actual? Por mi parte no tengo duda de que, una vez reordenado, el texto constitucional puede y debe ser actualizado para atender las demandas de equidad y democracia sin exponer a México a un salto al vacío.

Para ahorrarle ese riesgo al país conviene asomarnos a las páginas que siguen porque nuestra historia institucional es más densa e instructiva de lo que a veces se supone. Las vicisitudes de nuestra Constitución son las de un país en busca de soluciones. Demos por buenas las que lo sean y busquemos otras mejores donde las haya, pero no

desperdiciemos el trabajo acumulado de tantas generaciones. Por eso al concluir estas páginas pienso en quienes nos precedieron, por lo que nos legaron, y en quienes nos sucedan, por lo que les dejemos. Una cosa es seguir avanzando y otra volver a empezar.

DIEGO VALADÉS

*Miembro del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM,
de la Academia Mexicana de la Lengua,
de El Colegio Nacional y de El Colegio de Sinaloa*



GRANDES TEMAS CONSTITUCIONALES

Como parte de las actividades para conmemorar el Centenario de la Constitución que nos rige, el Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (INEHRM) tiene la satisfacción de publicar la serie “Grandes Temas Constitucionales”, en coedición con la Secretaría de Gobernación y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Destacados especialistas aportan su interpretación sobre las diversas materias contenidas en la Constitución, tanto en su parte dogmática, sobre los derechos fundamentales, como en su parte orgánica, sobre la distribución de las funciones en el Estado mexicano.

La serie es presidida por el estudio preliminar de Diego Valdés, constitucionalista del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, miembro de El Colegio Nacional y presidente del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional.

La presente introducción a los primeros volúmenes que integran la serie sigue el orden temático establecido por la propia Constitución. Iniciamos con el volumen dedicado a los derechos humanos, de la autoría de Luis Raúl González Pérez, presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). El ombudsman nacional aborda la trascendencia de la reforma de 2011 en la materia, que significa un cambio de paradigma en nuestro sistema jurídico. En ella se exige que todas las autoridades promuevan, respeten y garanticen los derechos

humanos, favoreciendo en todo caso el principio *pro persona* y la progresividad de sus derechos.

Sobre el derecho a la educación, Luz Elena Galván Lafarga, investigadora del Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), analiza la evolución que ha tenido el tema educativo en nuestro país desde la Independencia hasta el presente. Estudia los esfuerzos realizados para garantizar este derecho fundamental. Su estudio permite comprender por qué los constituyentes de 1917 transitaron de la libertad de enseñanza de 1857 a la educación laica. La especialista hace, asimismo, el análisis de las diferentes reformas educativas de 1917 a 2012.

La obra sobre derecho cultural fue elaborada por Luis Cacho, director general jurídico de la Secretaría de Cultura. El autor expone el desarrollo de esta garantía en México durante la vigencia de la Constitución que nos rige, sus características y los mecanismos para hacerla efectiva. Nos da asimismo los pormenores del establecimiento de la Secretaría de Cultura creada en el año 2015 y su importancia.

El jurista Sergio García Ramírez, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, investigador emérito del Sistema Nacional de Investigadores y miembro del Seminario de Cultura Mexicana, aborda el entramado del derecho penal a la luz de las últimas reformas constitucionales en la materia. Hace un recorrido por las garantías procesales, la procuración e impartición de justicia, el proceso de reinserción social, las facultades del ministerio público y el desarrollo de sus indagatorias. Destaca los derechos de las víctimas y la reparación del daño, a la vista de la implementación del nuevo sistema penal acusatorio amparado en el principio de presunción de inocencia.

Leonardo Lomelí, exdirector de la Facultad de Economía de la UNAM y actual secretario general de la máxima casa de estudios, es autor del volumen dedicado al derecho económico. Hace el análisis integral de la implementación de políticas de planeación y conducción de la actividad económica nacional, de las finanzas públicas, la distribución del ingreso y la riqueza, a partir de la Constitución de 1917. El economista incluye las leyes en la materia y las instituciones que de ella han emanado.

Jorge Gómez de Silva Cano, magistrado del Tribunal Unitario Agrario, aborda el derecho agrario, tema central del proceso revolu-

cionario, al que la Constitución dio respuesta. Con la visión desde la práctica de la impartición de justicia en la materia, el especialista nos brinda el panorama de la situación actual del campo en México, y su marco normativo.

José María Serna de la Garza, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y presidente de la sección mexicana del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, hace el análisis del federalismo mexicano desde la conformación de nuestro Estado nacional. Estudia las razones por las que prevaleció el régimen federal sobre el Estado unitario, su evolución en las diferentes constituciones y la vigencia de sus principios en la Ley Fundamental. El constitucionalista expone también la situación actual de la supresión del Distrito Federal y su transición a la hoy Ciudad de México a partir del año 2016.

El título dedicado al derecho electoral fue elaborado por César Astudillo, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y ex abogado general de la misma universidad. El constitucionalista nos ofrece un panorama general de la democracia mexicana. Refiere la evolución de los derechos políticos, los ciclos de reformas electorales de 1963 a 2014, la organización y proceso de las elecciones, los delitos y justicia electoral. Estudia también a los partidos políticos, las candidaturas independientes, la democracia participativa y el modelo de comunicación político-electoral. Por último, hace el análisis de los temas pendientes: la propaganda gubernamental, segunda vuelta electoral, revocación de mandato y la urna electrónica.

Mario Melgar Adalid, constitucionalista y miembro del Sistema Nacional de Investigadores, ex coordinador de Humanidades de la UNAM, estudia la separación de poderes. Aborda el tema desde sus orígenes y sigue su evolución en la historia constitucional de México, como principio fundamental de un régimen democrático, que evita la concentración del poder. Expone la necesaria colaboración que debe existir entre los poderes. Concluye con el análisis de la situación que prevalece actualmente en la designación de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), de consejeros de la Judicatura Federal, de jueces de distrito y magistrados de circuito, así como sobre el fiscal general de la República.

Jorge Fernández Ruiz, publicista coordinador del área de Derecho Administrativo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, integra el volumen dedicado precisamente al derecho administrativo. Estudia la función esencial del Poder Ejecutivo en cuanto a la administración pública y los mecanismos para brindar servicios a la ciudadanía a través de los entes que conforman los organismos públicos centralizados, descentralizados, paraestatales y desconcentrados. Asimismo, expone lo relativo a procedimientos y contratos administrativos, el patrimonio del Estado y el empleo público.

La obra sobre el derecho procesal constitucional fue coordinada por Armando Soto Flores, constitucionalista, jefe de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM. En ella se exponen las instituciones que comprenden la justicia constitucional. Entre ellas destaca el juicio de amparo, que constituye el principal medio que tenemos los gobernados para protegernos de cualquier violación a nuestros derechos. Se exponen también los procedimientos que deben seguirse para la solución de las controversias que se suscitan entre particulares, y de particulares con el Estado y entre órganos del Estado.

Salvador Valencia Carmona, constitucionalista, ex rector de la Universidad de Veracruz y actual investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, elaboró el volumen dedicado al municipio libre. Hace el estudio de la célula básica del Estado así como de su organización política y administrativa. Analiza la personalidad jurídica del municipio a partir de 1917, su fortalecimiento como autoridad inmediata y más cercana a la ciudadanía, su autonomía administrativa y financiera.

El derecho laboral es abordado por José Dávalos Morales, laboralista, ex director de la Facultad de Derecho de la UNAM y actual catedrático de la misma. Edificado sobre una de las demandas más sentidas de la población durante la Revolución Mexicana, los derechos de los obreros llevaron a la elaboración del título sobre Trabajo y Previsión Social, que diferenció a la Constitución de 1917 de la de 1857. El artículo 123, junto con el 27 constitucional, respondió a las demandas del proceso revolucionario y puso a la Constitución mexicana-

na a la vanguardia del mundo en la materia, al incorporar los derechos sociales en el texto constitucional.

El INEHRM se complace en poner a disposición del público lector la serie “Grandes Temas Constitucionales” que forma parte de la colección “Biblioteca Constitucional”, creada en el marco de la conmemoración de la Constitución que nos rige desde 1917. El conocimiento de los temas constitucionales fortalece a nuestra ciudadanía y a la democracia como forma de vida.

Hacemos público nuestro reconocimiento a los autores por su invaluable colaboración. Así como a la Secretaría de Gobernación y al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM por haber hecho posible la publicación.

PATRICIA GALEANA

*Instituto Nacional de Estudios Históricos
de las Revoluciones de México*



CAPÍTULO PRIMERO

LOS ORÍGENES DEL MUNICIPIO

UNA VENERABLE BIOGRAFÍA

El municipio mexicano descuella por su venerable biografía. Tiene su antecedente directo en el cabildo español, del cual recibe una inapreciable herencia y que a su vez es producto de varias influencias con predominio de la romana. La incorporación de la institución municipal se efectúa durante el periodo colonial, después el municipio tuvo una destacada participación a la hora de la emancipación, y en el periodo independiente no se sustrajo a la pugna entre liberales y conservadores, que pusieron en práctica fórmulas diferentes para organizarlo.

La transitoria legislación del imperio y los atentados de los jefes políticos porfirianos contra la organización local, dejaron preparado el escenario de los acontecimientos para el marcado interés municipalista que se observa en la elaboración y redacción de la Constitución de 1917. Los capítulos de este libro están consagrados a examinar tan agitado itinerario histórico.

ROMA COMO CIUDAD

Los orígenes de Roma como ciudad se pierden en la leyenda. Conforme a la tradición más común, su fundación se atribuye a los famosos

gemelos Rómulo y Remo, en los cuales se ha querido mirar el dualismo de latinos y sabinos que formaron la población original.¹ De cierto, se conoce que Roma formaba parte de una liga o confederación de ciudades latinas, a la cabeza de la cual estuvo la legendaria Alba Longa (situada en el lago Albano); había también en la región de Lacio unas treinta ciudades, entre ellas Preneste (Palestina), Túsculum (Frascati) y Tibur (Tivoli). Como es sabido, Alba Longa fue destruida hacia 435 a. n. e. por Tulio Hostilio. A partir de entonces Roma se convirtió gradualmente en el centro que unía a las ciudades latinas y empezó también a ejercer dominio sobre ellas.

Para consolidar ese dominio, Roma celebró con las ciudades latinas aledañas diversos pactos para formar una comunidad y prestarse auxilio en caso de conflicto. A cambio de ciertas imposiciones les concedió varios privilegios, tal como la posibilidad de adquirir tierras romanas.

En los hechos descritos se encuentra un primer antecedente de lo que después sería el municipio. La propia etimología del vocablo así lo confirma, pues “municipio” proviene de *munus* (carga) y de *capere* (asumir o hacerse cargo), para referirse al hecho de que las ciudades dominadas por Roma debían pagar un cierto tributo, que recibía el nombre de *municipia*; así, en virtud de la obligación que se originaba para el latino de contribuir “hubo de convertirse en *municeps romano*, y como esta capacidad se concedió a todos los latinos, la comunidad de semiciudadanos latinos se llamó *municipium latinum*, de un modo análogo a como la denominación usual de la comunidad de semiciudadanos era la de *municipium civium romanorum*”.²

El cálculo de la población de Roma en la época de mayor apogeo fluctúa entre 600 mil y un millón 200 mil habitantes,³ asentados en un

¹ La fundación de Roma se ha fijado en el 21 de abril de 753 a. n. e., fecha en que todavía se celebra el aniversario de la ciudad. Los romanos tienen a bien darle un origen mitológico a la ciudad. Los referidos gemelos habían nacido de la unión de Rea Silvia y del dios Marte, aquella descendiente del rey de Alba Longa; que a su vez fue fundada por Ascanio, hijo de Eneas, uno de los pocos defensores que habían escapado con vida del sitio de Troya. Para conciliar la leyenda con los hechos, se dice que Rómulo y Remo (a su muerte lo sustituyó Tacio) fueron en realidad jefes de los pueblos de Alba y del Aventino. Cfr. André Piganiol, *Historia de Roma*, trad. Ricardo Anaya, Buenos Aires, Eudeba, 1961, pp. 68 y 69.

² Cfr. *Enciclopedia jurídica OMEBA*, Buenos Aires, Driskil, 1990, t. XIX, p. 962; Theodor Mommsen, *Compendio de derecho público romano*, trad. de P. Dorado, Madrid.

³ Ha proseguido la controversia y se proponen cifras interesantes sobre la población

territorio de aproximadamente 25 mil kilómetros cuadrados. Para administrar esta urbe tuvo que conformarse una organización municipal muy perfeccionada que sirvió de ejemplo a las demás ciudades del imperio; de ahí que Munro haya apuntado con razón que “Roma como ciudad no es menos maravillosa que Roma como imperio. Fue durante siglos la mayor y más populosa y mejor gobernada municipalidad del mundo”; por ello como centro urbano tenía que cuidar del abastecimiento urbano y de la salubridad de los pobres, de las facilidades para las diversiones públicas y del mantenimiento del orden y la defensa de la ley.⁴

Pero construir la ciudad de Roma no fue tarea sencilla, en tiempos de la República, cuyos dirigentes tuvieron fama de avaros, había un gran déficit en los servicios públicos y nada se había hecho para regular el curso de las aguas del Tíber, ni tampoco bastante para la planeación de la ciudad.

En tales condiciones, correspondió a Julio César dar los primeros pasos para la reforma de la ciudad, a la cual embelleció con diversas edificaciones y dictó diversas medidas para instaurar en ella el orden y la seguridad.

Tuvo todavía más tiempo para ocuparse de Roma su sucesor Octavio Augusto, secundado por Agripa, el cual dividió la ciudad en varias secciones, cada una de ellas confiada a una comisión formada por magistrados; creó también curadores senatoriales de las aguas, de obras públicas, del Tíber, así como el *praefectus urbi* (prefecto de la ciudad, que adquirió un papel cada vez más relevante). El mayor esplendor de la ciudad se alcanzó sin duda en el periodo comprendido entre Domiciano y Trajano. La construcción del Templo de Venus y Roma en tiempos de Adriano señala también un momento de gran apogeo.

Para atender la administración cotidiana de la ciudad fue conformándose un cuerpo de funcionarios, que originó en la lucha que libraron patricios y plebeyos. Para defender a estos últimos, se creó el cargo de **tribuno de la plebe**, que era asistido por dos funcionarios llama-

de Roma: 600 mil, según A. Gerban; 500 mil, dice P. Digaut; un millón 200 mil, de acuerdo con Gibbon, G. Calza y G. Lugli; Cfr. André Piganiol, *ibídem.*, p. 514; Adolfo Posada, *El régimen municipal de la ciudad moderna*, 3a. ed., Madrid, Librería general de Victoriano Suárez, 1927, p. 35.

⁴ Munro, *Municipal Government and Administration*, vol. I, pp. 19-21. Citado por Adolfo Posada, *op. cit.*, p. 33.

dos **ediles**, guardianes del Templo de Ceres. Ambos cargos (tribuno y edil) eran designados por el pueblo romano. Los tribunos de la plebe llegaron a gozar de un notable poder, virtud a la *intercesio* (facultad de impedir el voto de las leyes en ciertos casos o las decisiones de los propios cónsules), además de que adquirieron mucha importancia en el gobierno de la ciudad pues se encargaban del cuidado de sus servicios públicos;⁵ de estos funcionarios dejó dicho Plutarco: “cuando el tribuno aparece en público, hay que purificarse como si estuviese uno mancillado”.

Una vez que se fundieron patricios y plebeyos, hubo siempre cuatro ediles en Roma: los **ediles curules**, a los cuales se les permitía el uso de la silla jurisdiccional o curul y la toga *praetexta*, y los **ediles cereales**, que cuidaban de la distribución de grano al pueblo. Por lo demás, los ediles estuvieron a cargo de la administración de la ciudad y de sus servicios, como los de policía, vigilancia de mercados, pesas y medidas, cuidado de los edificios públicos, saneamiento y vialidades. Tenían también relación con el gobierno de la ciudad los **censores**, que determinaban la lista de personas que estaban obligadas a contribuir, y los **cuestores**, encargados de los fondos públicos, así como otros funcionarios indispensables para la marcha de las actividades municipales.⁶

Pero con todo y ser admirable la organización de la ciudad de Roma ello no explica por qué fue en ella y no en Grecia donde se produjo el fenómeno municipal, si también en esta última hubo ciudades que alcanzaron un auge espléndido.

Cabe responder que en Grecia, en primer lugar, cada ciudad era un Estado en sí mismo; la característica principal en cada ciudad es que debía ser autárquica, autosuficiente para satisfacer sus necesidades internas y para su defensa hacia el exterior. Precisamente porque cada ciudad era independiente, pudo Aristóteles, en unión de sus discípulos, realizar el estudio de las constituciones de 158 ciudades griegas, de las cuales sólo sobrevivió la célebre Constitución de Atenas.⁷

⁵ Cfr. Theodor Mommsen, *op. cit.*, pp. 286, 300-304. Por cierto este autor indica que el término edil “no puede significar otra cosa sino maestro doméstico y dueño de los edificios”, aunque en la práctica había varias categorías de ellos.

⁶ André Piganiol, *op. cit.*, pp. 117 y ss.

⁷ Aristóteles, *Constitución de Atenas*, trad. Francisco de P. Samaranch, Buenos Aires,

Aunque esta concepción de la ciudad autárquica tuvo su influencia en la primitiva *civitas* romana. Muy pronto, como veremos a continuación, la ciudad de Roma se convirtió en el centro del imperio y estableció relaciones singulares con las demás ciudades de los pueblos conquistados sobre las cuales ejercía una hegemonía indiscutible y, en reciprocidad, les concedía diversos grados de autonomía.

LA EXPANSIÓN ROMANA Y EL MUNICIPIO

Cuando Roma se expandió por el mundo de su tiempo, tuvo la necesidad de inventar un nuevo modelo de organización política, que le fue conduciendo a aplicar a una gran parte de los pueblos sojuzgados, entre ellos España, la estructura que privaba en la metrópoli.

Fue así como “la comunidad de Roma, o mejor dicho la comunidad del reino empezó a estar constituida por un cierto número de comunidades sometidas al régimen de ciudad, presentóse el problema de ordenar de manera conveniente las relaciones que deberían guardar entre sí la autonomía de la comunidad del Reino y de las particulares comunidades de la ciudad”. Esta nueva situación “dio origen al nuevo derecho municipal, esto es, el derecho de la ciudad dentro del Estado”.⁸

Imaginemos cuán difícil fue para los romanos aplicar este modelo para gobernar sus vastos dominios, que en sus mejores momentos comprendían pueblos tan diferentes como Germania y los países del Danubio, Britania, España, Grecia, las provincias de Asia y África. Tuvo por ello que echar mano ese pueblo de su gran espíritu práctico y sagacidad política, por lo cual fue valiéndose de diversos procedimientos para administrarlos y asimilarlos, permitiéndoles conservar en alguna medida sus instituciones originales y otorgándoles distintos grados de autonomía a sus ciudades, a través de distintas formas de organización municipal.

Aguilar, 1962. Esta Constitución se encontró por primera vez en 1880 en forma de unos jirones de papiro, enterrados en suelo egipcio, que pasaron al museo de Berlín y luego se dieron a conocer; diez años más tarde se encontró el papiro de Londres mucho más completo, que fue publicado en 1891 por sir Frederick G. Kenyon.

⁸ Theodor Mommsen, *op. cit.*, p. 132.

Dice Fustel de Coulanges que en un principio, Roma sólo conoció dos especies de lazos: la sumisión o la alianza.⁹ De un lado estaban los súbditos (*dedititii*), que habían entregado al pueblo romano, “sus personas, sus murallas, sus tierras, sus aguas, sus templos, sus dioses”; su autoridad máxima era un prefecto enviado por Roma y mantenía entre ellos el orden material. Del otro estaban los aliados (*foederati o socii*), a estos se les trataba menos mal, el día que ingresaban en la dominación romana se estipulaba que conservarían su régimen municipal y seguirían organizados en ciudades.

Más tarde, añade el autor referido, el régimen municipal adoptó diversas formas para asimilar tanto a las poblaciones italianas, como aquellas situadas fuera de la península. Una jerarquía hábilmente combinada entre las distintas ciudades del imperio indicaba los grados de acercamiento con Roma, así se distinguían: los **aliados**, que tenían un gobierno y leyes propias, y ningún lazo de derecho con los ciudadanos romanos; las **colonias**, que gozaban del derecho civil de los romanos sin tener los derechos políticos; las **ciudades de derecho itálico**, es decir, las que por favor de Roma habían obtenido el derecho de propiedad íntegra sobre sus tierras, como si estas tierras hubiesen estado en Italia; las **ciudades de derecho italiano**, esto es, aquellas cuyos habitantes, según el uso antaño establecido en el Lacio, podían convertirse en ciudadanos romanos tras haber ejercido una magistratura municipal.

Para regular estas formas de organización municipal se expidieron diversas leyes por los gobernantes romanos. El propio Julio César expidió la famosa *Lex Julia Municipalis*, en el año 45 a. n. e.; esta ley colocó al frente de las comunas romanas (colonias y municipios) a los funcionarios llamados *duumvros*, además de que implicó un gran progreso para la autonomía municipal a la cual Roma se había resistido. El emperador Octavio Augusto reformó la división territorial y estableció 25 provincias, unas imperiales bajo su dependencia y otras senatoriales a cargo de los **procónsules** que designaba el senado. En tiempos de Trajano se expidió el primer acuerdo para establecer la asistencia social en los municipios, después Adriano ordenó que se unieran los edictos del **pretor urbano** y **pretor peregrino**, así se procuró la igualdad civil

⁹ Fustel de Coulanges, *La ciudad antigua*, 11a. ed., México, Porrúa, 1998, pp. 277 y ss.

en los municipios romanos que se manifestó en la *Lex Julia de Civitate*. En fin, Caracaya mediante una Constitución convirtió en ciudadanos romanos a todos los habitantes del imperio y Constantino creó un **defensor de la ciudad** (*defensor civitatis*) que protegía a los ciudadanos de los abusos de los funcionarios imperiales.

Las comunas romanas eran dirigidas por un consejo municipal denominado *curia*, por lo general de 100 miembros; el procedimiento en las curias emulaba a las del senado, emitían decretos siguiendo el ejemplo de los senadoconsultos. Este órgano nombraba los médicos oficiales, los profesores y los sacerdotes de distintos cultos (pontífices y augures, del culto imperial, del oriental de Cibeles).¹⁰

Al frente de las comunas estaban desde los tiempos de César los *duumviri* (*duomvire jure di cundo*) como jefes de la administración municipal. Le seguían los *ediles*, que auxiliaban a aquéllos en la administración y la supervisión de los servicios públicos. Había también otros funcionarios entre los que destacaban los *cuestores* y los *censores*. Sin embargo, precisa recalcar que debido a las diferentes formas que tuvo la autonomía municipal en las diferentes etapas de la historia romana y las distintas localidades, es imposible presentar un cuadro completo de cómo se gobernaba cada una de ellas.¹¹

LA INFLUENCIA ROMANA EN EL MUNICIPIO ESPAÑOL

El dominio de Roma en la península ibérica comenzó formalmente con el famoso general Publio Cornelio Escipión,¹² llamado “el Africano” y vencedor de Aníbal, quien fue nombrado procónsul en aquellas tierras y logró apoderarse de Nova Carthago (hoy Cartagena) en el año 209 a. n. e., para inmediatamente después fundar cerca de Sevilla la colonia denominada Itálica. Poco después de la partida de Escipión

¹⁰ André Piganiol, *op. cit.*, pp. 201-202, 303 y ss.

¹¹ Theodor Mommsen, *op. cit.*, pp. 477 y ss.

¹² Sin embargo, le habían antecedido en esta tarea los generales romanos Cneo Escipión y su hermano Publio Escipión, que perdieron la vida en lucha con los cartagineses, por ser hijo de uno de ellos se le nombró procónsul, aunque todavía no tenía la categoría ni la edad para ser jefe del ejército.

de la península, se delimitaron dos provincias: España Citerior (países del Ebro) con capital en Tarraco (Tarragona) y España Ulterior cuya capital fue lo que hoy es Andalucía.

Pero no se crea que fue sencilla la conquista de la península Ibérica. Durante muchos años los romanos tuvieron que librar enconados combates con los lusitanos, los galaicos y los astures, hasta que lograron imponerse en el famoso sitio de Numancia, cuando los pobladores de esta ciudad prefirieron incendiarla antes que rendirse.

España ejerció para los romanos una extraordinaria fascinación. Desde mediados del siglo II a. n. e., entre ellos “se había producido una suerte de carrera hacia ese Eldorado que era entonces España”.¹³ Por ello mismo la península ibérica estuvo sujeta a un fuerte proceso de romanización, gozó la península ibérica de la atención de no pocos emperadores; en ella estuvo en campaña Julio César y después Octavio Augusto; Vespasiano, Tito y Nerva impulsaron en sus ciudades las obras públicas, favorecieron el comercio y la cultura en general; varios emperadores fueron españoles o descendientes de ellos, como Trajano, Adriano, Marco Aurelio o Teodosio.

De ahí que resulte comprensible, como lo explica Mommsen,¹⁴ que ya desde la República y más todavía bajo el imperio, hubiera una serie de municipios dotados del derecho de plena ciudadanía romana, que aquí no se hallaban preferentemente en la costa como en otras partes, sino en el interior del país y a la cabeza de los cuales figuraba Híspalis (Sevilla) y Córdoba (Córdoba), investidas de derecho colonial, Itálica y Gades (Cádiz), de derecho municipal. También en el sur de Lusitania nos encontramos con un cierto número de ciudades de pleno derecho, tales como Olisipo (Lisboa), Pax Julia (Beja) y la colonia de veteranos Emérita (Mérida), fundada por Augusto durante su estancia en España y que pasó a ser la de dicha provincia.

En la Terraconense, añade el autor referido los municipios dotados de derecho de ciudadanía predominaban sobre todo en la costa: Cartagho Nova (Cartagena), Ilici (Elche), Valentia (Valencia), Dertosa (Tortosa), Tarraco (Tarragona), Barcini (Barcelona); tierra adentro se destacaba solamente la colonia de Cesaraugusta (Zaragoza), en el valle

¹³ André Piganiol, *op. cit.*, p. 326.

¹⁴ Theodor Mommsen, *El mundo de los césares*, trad. Wenceslao Roses, p. 90 y ss.

del Ebro. Bajo Augusto, existían en toda España cincuenta municipios con derecho de plena ciudadanía; aproximadamente cincuenta habían recibido hasta entonces el *ius latium* y se hallaban equiparados a los otros en cuanto a su régimen interior. A los demás les fue concedida la latinidad por el emperador Vespasiano, con motivo del censo general del imperio ordenado por él en el año 74.

Tan formidable organización comenzó a decaer en los últimos años del imperio de Occidente. La desorganización del gobierno provincial y local iba cada día en aumento. Las asambleas populares dejaron de elegir a sus magistrados o autoridades municipales, siendo la curia misma, con el gobernador, quien por sí las nombraba con el objeto de asegurar el pago de los tributos los emperadores hicieron responsables de ello a las autoridades municipales, que habían de pagar con sus bienes si los vecinos no cumplían; por esta razón muchos empezaron a excusarse de ser nombrados para aquellos cargos.¹⁵

LA INFLUENCIA GERMÁNICA

Los pueblos que recibían el nombre común de germanos no constituían una nación única sino que estaban compuestos de diversas tribus y grupos independientes. El pueblo germánico más numeroso fueron los godos, pero dentro de los godos había también otros muchos pueblos (como los vándalos, los gépidos, los hérulos y los rugos, entre otros), se dividieron los godos en dos grupos principales, situados respectivamente a orillas del mar Báltico, de donde recibieron los nombres de ostrogodos (godos del este) y visigodos (godos del oeste). Desde allí emigraron estos últimos y presionaron durante mucho tiempo las defensas romanas hasta que, acosados a su vez por los hunos, se posesionaron primero de las Galias y después de España.

Fueron los visigodos el pueblo germánico más cercano a los romanos; de ellos se dijo que ninguno de los demás pueblos bárbaros imitó en tan alto grado como los visigodos las leyes y las costumbres romanas. Por ello mismo, cuando en 409 algunas tribus bárbaras invadieron España (vándalos, suevos y alanos), los visigodos como aliados de los

¹⁵ Cfr. Rafael Altamira y Crevea, *Historia de España*, 2a. ed., t. I, Barcelona, Herederos de Juan Gili editores, 1909, t. II, pp. 126-127.

romanos se encargaron de combatir a los invasores y se establecieron definitivamente en las nuevas tierras.

Una vez establecidos los visigodos en las antiguas provincias romanas que estaban ubicadas en España, al frente de cada una ellas el rey coloca un gobernador con título de duque (*dux*); las provincias se dividieron en *territoria* (que eran los antiguos territorios de las ciudades romanas) a cargo de un *comes*, representante también del rey. Las ciudades, por su lado conservaron hasta mediados del siglo VII las instituciones municipales romanas del bajo imperio, pero para esa época la curia estaba formada por godos y romanos.

Ahora bien, aunque los visigodos conservaron en gran medida la estructura municipal romana, también introdujeron nuevas formas en el funcionamiento de la institución, mismas que tuvieron un marcado carácter democrático, y se reflejaron más tarde en el municipio español.

Tales formas fueron el *placitum* y el *conventus publicus vicinorum*. En cuanto al *placitum*, fue una especie de reunión judicial de los hombres libres; y el *conventus*, era una asamblea de vecinos para decidir acerca de cuestiones de interés local.¹⁶

El *conventus* decidía sobre asuntos de la propiedad, deslinde de terrenos, ganadería, o persecución de siervos fugitivos, “no fue, como se cree generalmente, institución peculiar de los campos, sino también común a las ciudades”. Era también convocado “para presenciar la ejecución de ciertas penas; y sus reuniones para que tuvieran mayor publicidad y ejemplaridad se verificarían, según los casos, ya sea en el interior de las ciudades o en sus cercanías, ya en el centro de los distritos rurales”.¹⁷

LA INFLUENCIA ÁRABE

Habían penetrado los árabes a invitación de los visigodos, en una de las tantas querellas internas que éstos libraron por el trono, para quedarse

¹⁶ Cfr. Eduardo Hinojosa, *Estudios sobre la historia del derecho español*, Madrid, Imprenta del Asilo de Huérfanos del Sagrado Corazón, 1903, pp. 6 y ss.; Moisés Ochoa Campos, *La reforma municipal. Historia municipal de México*, México, UNAM, Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales, 1955, p. 40.

¹⁷ Eduardo Hinojosa, *ibid.*, p. 8

finalmente instalados como los nuevos sojuzgadores. En 711, la batalla de Guadalete marca el inicio de la conquista de los árabes en España; después, solo les ocupó cuatro años extenderse por toda la península, a excepción de las regiones montañosas de Cantabria y los Pirineos.

El dominio árabe se extendió por varios siglos. En principio, se trató de un emirato que dependía de la dinastía de los Omeyas, que ostentaban el califato de Bagdad; más tarde, el emirato se hizo independiente con Abderrahmán I y luego se elevó a la jerarquía de califato de Córdoba con Abderrahmán III; finalmente, el dominio musulmán se dispersó en los reinos de *taifas*, palabra árabe que quiere decir tribu o cuadrilla, estableciéndose en total 23 reinos; dicha dispersión contribuyó a la recuperación de la península por los españoles.

De la organización local que establecieron los árabes se derivaron algunos vocablos que después se utilizaron en el municipio español, tales los términos de *alcalde*, para designar al jefe de la administración comunal, el de *alférez*, como portador del pendón real, el de *alguacil*, como policía municipal o el de *alhóndiga*, como bodega de granos para regular el abasto de granos en el municipio. En cuanto al término *alcalde*, proviene de los funcionarios llamados *caídes* (en los pueblos pequeños se llamaban *hakimes*), que se encargaban de administrar justicia en nombre del califa, así como existió también un juez superior el *zalmedina* que se utilizó en algunos municipios españoles y considerado antecedente del justicia mayor español.¹⁸

Para Hinojosa, la influencia semántica árabe no tuvo mayor impacto en la organización municipal; aún entre los mozárabes (cristianos convertidos al islamismo), no hay el menor vestigio de que tuvieran funcionarios municipales verdaderamente tales, ni se concibe que gozaran de autonomía administrativa, dada su condición precaria y subordinada en el orden político y civil. Es más, hasta mediados del siglo XI los diplomas y los fueros de León y de Castilla, sin excepción conocida hasta ahora, usaron la palabra *judex* para designar a los funcionarios encargados de la administración de justicia, no el de alcaldes. Hubo te-

¹⁸ De manera más detallada, se ve la organización local de los árabes, en: Altamira y Crevea, Rafael, *op. cit.*, t. I, pp. 265 y ss.; Alfonso García Gallo, *Curso de Historia del Derecho Español*, Madrid, 5a. ed., Artes Gráficas y Ediciones, 1950, t. I, pp. 123 y 124.

rritorios, como el de la Galicia, donde no arraigó el nombre de *alcalde* hasta principios del siglo XIII.¹⁹

Mas si en la estructura del municipio no influyó en gran cosa la invasión musulmana, su efecto histórico fue de suma importancia, porque los monarcas españoles para recobrar el territorio de la península que estaba en manos de los moros, fueron concediendo abundantes franquicias y privilegios a ciertas ciudades y regiones con el objeto de que sirvieran de dique para contener el avance de los árabes. Fue así como nacieron los llamados fueros municipales o las cartas puebla, en las cuales se inscribieron los derechos que tenían las ciudades y municipios españoles.

¹⁹ Eduardo de Hinojosa, *op. cit.* pp. 11 y 12.

CAPÍTULO SEGUNDO

EL MUNICIPIO EN ESPAÑA Y NUEVA ESPAÑA

EL FLORECIMIENTO DEL MUNICIPIO: RECONQUISTA Y FUEROS MUNICIPALES

Las influencias históricas que se dejaron detalladas, aunadas a la circunstancia de que tradicionalmente el pueblo español ha sido por naturaleza regionalista, así como la reconquista de la península ibérica que estaba en gran parte en manos de los moros, fueron factores todos que se conjugaron para que se produjese un florecimiento extraordinario del municipio, que se asoma en el siglo XI, se consolida en las siguientes centurias y comienza a declinar a medida que el poder real se impone de manera cada vez más drástica sobre los municipios.

Deseamos detenernos un poco en la recuperación que los españoles hicieron de su territorio, porque este movimiento histórico –como ya se dijo- rindió buenos frutos para los municipios, que encontraron reconocimiento a sus derechos y respuesta a sus demandas de parte de los reyes españoles, para los cuales era muy conveniente su respaldo, tanto para oponerse al dominio musulmán como para imponerse sobre las presiones que recibían de la aristocracia y otros grupos dominantes.

Fue así muy frecuente que los reyes concedieran **fueros** a los municipios, en los que conferían ciertos privilegios, exenciones de cargas o establecían medidas para mejorar la condición de sus moradores. Tales fueros se denominaron también **cartas puebla**, documentos que se

utilizaron para conceder también ciertos derechos en los municipios que los reyes fueron repoblando y que estaban en manos de los árabes.

Los fueros adoptaban la forma jurídica de pacto, convenio o contrato entre el rey y sus vasallos; dichos fueros escritos solían estar precedidos de un derecho consuetudinario.

Entre los fueros más antiguos están los de León (1020), Jaca (1064), Toledo (1085), Burgos (1073) y Zaragoza (1118) acordado entre el rey Alfonso IX y las Cortes. Este documento muchos años anterior a la Carta Magna inglesa, contiene cláusulas en las que el monarca reconoce la limitación de su autoridad por la voluntad del reino, representado en las Cortes por los miembros principales de cada ciudad y también del clero, y se extiende su aplicación a todos los habitantes del propio reino.

Mucha relevancia tuvieron también los fueros de Aragón, que se practicaron inicialmente a nivel municipal, y después fueron objeto de una compilación en 1247, aprobada en las Cortes de Huesca y promulgada por Jaime I. Típica institución aragonesa fue el *justicia*, mencionado como antecedente del amparo, funcionario de carácter judicial que era “como muro contra toda opresión y fuerza, así de los reyes como de los ricos hombres”.²⁰ Más aún, la propia frase con que se consagraba a los reyes de Aragón, nos habla de la consideración que merecía la organización local, cuyo representante le advertía: “nosotros que somos tanto como vos y que juntos valemos más que vos, os hacemos rey con tal de que guardéis nuestros fueros y libertades; y si no, no”.

La reconquista guarda un marcado paralelismo con la aparición de los fueros municipales. La invasión musulmana había sido tan incontenible que sólo quedaron algunos focos de resistencia en el norte de la península (recuérdese particularmente en Asturias, la victoria de su rey Pelayo contra una invasión musulmana en el valle de Covadonga en el año 708. Pero una vez que comienza la reconquista de manera firme, los monarcas fueron concediendo simultáneamente fueros a los municipios. El mismo año que convocó Alfonso V al Concilio de León expide también los correspondientes fueros; en el propio año que Jaime

²⁰ Cfr: Carlos López de Haro, *La Constitución y libertades de Aragón y de justicia mayor*, Madrid, Reus, 1926; *Enciclopedia jurídica OMEBA*, Buenos Aires, Driskill, 1979, t. III, p. 888 y ss.

I de Aragón soluciona sus problemas con los nobles que habían desatado una guerra civil, o Alfonso VII de Castilla conquista Toledo se expiden también los respectivos fueros.

DEL CABILDO ABIERTO AL CABILDO CERRADO

Durante el siglo XI el municipio español se desarrolló normalmente a base del *concilium*, una asamblea en la cual los habitantes del municipio fueron poniendo en práctica los derechos y privilegios que les habían sido concedidos por los monarcas. Este movimiento fue particularmente visible en los municipios de Castilla y en los territorios aragoneses que se habían repoblado. Existían también, empero, algunos municipios en los que todavía los señores siguieron rigiendo la vida local, principalmente en Navarra.

Corresponde el *concilium* a la etapa de **cabildo abierto** o **asamblea general de vecinos**. “[...] se congregaba el domingo a son de la campana para tratar de resolver los asuntos de interés general”; en dicha reunión disfrutaban de voz y voto todos los aforados, se inspeccionaba la administración y elegíanse los magistrados por mayoría de sufragios.²¹

La forma de concejo abierto, de sencilla práctica, tuvo una efímera duración, subsistiendo sólo en comunidades municipales de pequeñas dimensiones. Sustituyó a esta especie de democracia directa el **consejo cerrado** o **ayuntamiento**, integrado por personas electas por la vecindad que ya es la aplicación de la democracia representativa.

El gobierno de los municipios en el cabildo cerrado se torna más complicado. El cabildo era dirigido por los **alcaldes de elección popular** (designados también con el nombre de **ordinarios** o **de fuero**), que junto con los **regidores** formaban los ayuntamientos. Había en el llamado *regimiento* un número variable de regidores, los cuales en ocasiones llegaban a 36; los regidores se nombraban por elección o por sorteo, insaculando los nombres de las personas que reunían las condiciones del cargo.²²

²¹ Cfr. Moisés Ochoa Campos, *op. cit.*, p. 80; Eduardo de Hinojosa, *op. cit.*, p. 65.

²² Una información más amplia sobre el municipio español en esta etapa se encuentra en Alfonso García Gallo, *op. cit.*, t. I., pp. 427 y ss.; Rafael Altamira y Crevea, *op. cit.*, t. II, pp. 60 y ss.

Existían en el ayuntamiento, además, otros oficios concejiles. El **alférez real** o **alférez mayor**, que llevaba el pendón de la ciudad; dos **fieles ejecutores**, nombrados por el *regimiento* con el mandamiento de hacer cumplir las ordenanzas municipales; el **procurador síndico**, elegido anualmente por los regidores, para velar por los intereses de la comunidad en cuestiones judiciales y administrativas; un **mayordomo**, que cuidaba de los bienes comunales; un **escribano de concejo**, nombrado por el rey. Se contaba también, por último, con dos **porteros**, el **pregonero mayor** y un **corredor de la lonja**.

DE LA AUTONOMÍA AL CONFLICTO CON EL PODER REAL

Sobre la autonomía del ayuntamiento español gravitó con el tiempo la fuerza del poder real. Para controlar los municipios, la autoridad central instituyó diversos funcionarios tales como corregidores, gobernadores y alcaldes mayores, quienes eran nombrados por el soberano como sus representantes provinciales. Esta fórmula fue generalizada por los reyes católicos, quienes dividieron el territorio castellano en sesenta y seis corregimientos. La figura del **corregidor** tuvo mucha fuerza, como funcionario provincial estaba a cargo de la supervisión de los ayuntamientos, nombraba lugartenientes en aquellos lugares donde no residía en persona o no había **alcaldes ordinarios**, como se llamaron ahora los inicialmente denominados de fuero.

Los nombramientos de los principales cargos municipales, además, que en un principio dependían del cabildo, se vieron afectados más tarde por la venta de los oficios concejiles. Desde principios del reinado de Carlos V, se empezaron a conceder cargos públicos a perpetuidad, que redundaban en provecho económico del favorito, aunque luego tales sumas pasaron a beneficiar al tesoro público. Los oficios municipales, por tanto, se convirtieron en una merced real, ya a mediados del siglo XVI se vendían en pública subasta la mayoría de los oficios de regidores, alféreces, alguaciles mayores, procuradores generales, escribanos, fieles ejecutores y otros.

A mediados del siglo XV, concretamente en 1453, los turcos tomaron Constantinopla y ocurrió la caída del imperio Romano de Oriente, que marcó de manera oficial la terminación de la Edad Media y el

comienzo de la Era Moderna. En el orden político, se formaron en los países europeos los grandes Estados nacionales (tal el caso de España); en consecuencia, advino también la monarquía absoluta, que se caracterizó por la centralización del poder en el rey y causó sus naturales efectos sobre el municipio.

En España desde el siglo anterior, una vez que los reyes habían logrado recuperar sus territorios y someter a la nobleza, iniciaron la centralización y dictaron medidas para contener a las comunidades municipales.

En la notable obra jurídica de Alfonso X, el Sabio, está uno de los primeros intentos; este monarca formuló el **fuero real**, concluido entre 1252 y 1255, con el propósito de uniformar los fueros municipales de acuerdo con sus tendencias personales; sin embargo, tal ordenamiento “no se promulga como una ley municipal general, se fue otorgando como fuero a las ciudades que carecían de él e incluso a otras que ya tenían uno anterior”.²³ Los sucesores de Alfonso X, entre ellos su bisnieto Alfonso XI y Enrique II, “usaron en gran medida de la facultad de colocar jueces reales en los municipios, ya reservándose por completo la facultad de nombrar alcaldes (excluyendo el nombramiento popular), ya colocándolos junto a los foreros, o sustituyendo a éstos cuando daban pretextos con abusos e injusticias”.²⁴

Pero no sólo influyeron sobre el municipio los funcionarios de carácter provincial a que hicimos referencia, sino también se encargó al cuidado de los alcaldes del rey muchas ciudades importantes (entre otras, Burgos, Sevilla, Córdoba, Jaén, Murcia y Alicante). Aún aquellas comunidades que tenían añejos privilegios sufrieron el acoso real, al cual tuvieron que oponerse durante muchos años.²⁵

Se torna todavía más sistemática la centralización con los reyes católicos, Fernando e Isabel; como bien lo expresa Altamira y Crevea, la terminación de las querellas entre la realeza y de la propia reconquista, “es la obra de los reyes católicos, que cierran así la Edad Media, a la vez

²³ Alfonso García Gallo, *op. cit.*, p. 253.

²⁴ Rafael Altamira y Crevea, *op. cit.*, t. I, p.47.

²⁵ Tal fue el caso de la Hermandad de las Marismas; o sea, de los puertos cantábricos (entre ellos Santander, San Sebastián, San Vicente, Castrourdiales o Guetaria) que tuvieron que luchar durante muchos años contra diversos monarcas por el cobro del diezmo del que tradicionalmente habían estado exentos.

que fundan la monarquía moderna y la unidad política y territorial de España, en los límites posibles entonces. Son, de este modo, el eslabón que une a dos edades, pero más inmediato a la nueva”; en cuanto a su concepción del poder, “centralizadores sí lo fueron en sus reinos respectivos y en el sentido de llevar a la monarquía todos los poderes efectivos del Estado y de suprimir o subordinar a ella todas las antiguas autonomías cualesquiera que fuera su carácter”; en tal virtud, usaron los reyes católicos de los procedimientos ya conocidos: nombramiento de corregidores, envío de **pesquisidores**, cuando los alcaldes no podían resolver alguna cuestión o de **veedores** o **visitadores** para revisar las cuentas.²⁶

Durante el reinado de Carlos V la centralización devino en un franco enfrentamiento con los municipios. La preferencia de este emperador por los flamencos y el apego de las ciudades a las libertades de tradición medieval, fueron las causas que estuvieron en el origen del levantamiento de los comuneros de Castilla, mismo que después se extendió a otras regiones del territorio ibérico. Ahí se resolvió el dilema Estado-municipio pues después de sofocado dicho levantamiento se inició el declive definitivo de esta institución.

Las querellas entre los comuneros y el emperador Carlos V duraron algunos años. Cuando este rey, que había pasado muchos años en Flandes, accedió al trono,²⁷ llevó consigo a muchos colaboradores de aquellas tierras, quienes se caracterizaron por su rapacidad, promovieron la venta de oficios municipales y la elevación de tributos a las comunidades, la nobleza y hasta al clero. Contra tales excesos, el ayuntamiento de Toledo, al cual se sumaron después otras comunidades, inició diversas acciones para oponerse a la medidas que lastimaban sus derechos, algunas de las cuales desencadenaron la violencia y graves atentados contra funcionarios reales, hasta que después de múltiples instancias ante el rey,²⁸ que la mayor parte del tiempo estuvo ausente en

²⁶ Rafael Altamira y Crevea, *op. cit.*, t. I, p. 583, t. II, p. 445 y ss.

²⁷ Según el testimonio de don Diego Manrique, obispo de Badajoz, que en 1516 hallábase en Bruselas, Carlos V no sabía hablar ni una palabra en castellano, y supeditaba en todo su juicio al parecer de los de su consejo, especialmente al de su favorito, el señor de Chièvres, a quien llamaron por su influencia *alter rex*.

²⁸ A las instancias de las comunidades se sumaron las de algunos nobles que le pedían clemencia al emperador, como la carta del duque de Alburquen al cardenal, en la cual decía con gráfica frase que “como los pueblos eran de la reina y del rey, se acordaba de

Alemania, pasaron a las armas y se enfrentaron al ejército real, no sin antes dejar constancia de sus reclamos en diversos documentos.²⁹ Esta guerra de las comunidades contra el poder real terminó trágicamente con la derrota de los comuneros en los campos de Villalar en abril de 1521; su jefe, don Juan de Padilla, quien había sido regidor del ayuntamiento de Toledo, junto con otros dirigentes comuneros, Juan Bravo, Francisco Maldonado, Pedro Girón y el obispo Antonio de Acuña, fueron ejecutados, y desterrados muchos de los vecinos que habían participado en el levantamiento.³⁰

A partir de Villalar, la centralización del poder real se acentuó y la autonomía municipal declinó de forma notable.

LOS PRIMEROS MUNICIPIOS NOVOHISPANOS

Cuando se produjo la conquista de México, Hernán Cortés, quien había sido estudiante de latín y jurisprudencia en la Universidad de Salamanca por un par de años, acudió a la argucia legal de justificar sus poderes a través de la fundación del primer ayuntamiento de América continental en Veracruz. La medida se extendió a otras poblaciones y pronto el municipio se convirtió en una institución necesaria y bien conformada. Pero más tarde, la situación histórica de la península derivada de Villalar no pudo menos que reflejarse en el municipio colonial; prosperó su dependencia desproporcionada a los órganos superiores, la decadencia aumentó al implantarse la enajenación de los oficios públicos y la tardía implantación de las intendencias trastocó su funcionamiento poco antes de la independencia. Del municipio del periodo colonial ha

haber oído al rey católico que aunque un caballo diese a su dueño un par de coces no por ello le debía de matar, y razón era que sus dichos tuvieran autoridad de ley”.

²⁹ El programa político de los comuneros quedó plasmado particularmente en las instrucciones que formularon en Valladolid y Burgos, en las que reclaman diversos derechos y privilegios para sus comunidades. *Cfr.* Rafael Altamira y Crevea, *op. cit.*, t. II, pp. 17 y ss.

³⁰ Cuando fueron llevados al patíbulo, el pregonero iba gritando que se les mandaba a “degollar por traidores y alborotadores de los pueblos”, a lo cual Bravo replicó, indignado: “¡Mientes tú y aun quien te manda decir: traidores no, más celosos del bien público sí y defensores de la libertad del reino!”, reprendido por el alcalde quien le pegó con una vara, Padilla dijo a su compañero: “Señor Juan Bravo; ayer fue día de pelear como caballeros y hoy de morir como cristianos”.

considerado Ots Capdequi, que se trata de “un fiel trasplante del viejo municipio castellano de la Edad Media”. Si bien cuando se produjo el descubrimiento de América no eran los municipios españoles más que una sombra borrosa y desdibujada de lo que en un tiempo fueron, “al fundarse en las Indias las nuevas ciudades coloniales, el régimen municipal allí trasplantado arraiga pronto con todo su perdido vigor de otras épocas. Las nuevas circunstancias geográficas y sociales imprimen al municipio colonial una vitalidad sorprendente”.³¹

Dicha vitalidad se percibe desde la misma fundación del primer ayuntamiento en América continental. Como es bien sabido, el 22 de abril de 1519 en el propio sitio donde estaba acampado Hernán Cortés, se funda la Villa Rica de la Vera Cruz, por haber llegado el jueves de la cena y desembarcado en viernes santo. Para fundar la ciudad se instaló el ayuntamiento, y ante él, Cortés *resignó* los poderes recibidos por Diego de Velázquez, nombrándosele seguidamente por el cabildo que se había instalado capitán general y justicia mayor para emprender la conquista de México.

De manera sabrosa relatan las rudas páginas de Díaz del Castillo aquel evento. Luego de que explica los preparativos para la fundación de la ciudad y de la manera en que prepara su empresa el conquistador, dice: “por manera que Cortés aceptó, y aunque se hacía mucho del rogar; y como dice el refrán, tú me lo ruegas y yo me lo quiero, y fue a condición que le hiciésemos justicia mayor y capitán general y lo peor de todo que le otorgamos que le diésemos el quinto del oro de lo que se hubiese, después de sacado el real quinto”.

Tan luego fundada la Villa, agrega:

[...] hicimos alcaldes y regidores, y fueron los primeros alcaldes Alonso Hernández Puertocarreo y Francisco de Montejo, y a este Montejo, porque no estaba muy bien con Cortés, por meterle en los primeros y principal, le mandó nombrar por alcalde; y los regidores dejarlos he de escribir, porque no hace al caso que nombre algunos; y diré cómo se puso una picota en la plaza y fuera de la villa una horca, y señalamos por capitán para las entradas a Pedro de Alvarado, y maestro de campo a Cristóbal de Olid, y alguacil mayor

³¹ José María Ots Capdequi, *Manual de historia del derecho español en las Indias*, Buenos Aires, Instituto de Historia de Derecho Argentino, 1943, t. II, pp. 166 y 167.

a Juan Escalante, y tesorero Gonzalo Mejía, y contador Alfonso de Ávila, y alférez a fulano Corral, porque el Villarroel, que había sido alférez no sé qué enojo había hecho con Cortés, sobre una india de Cuba y se le quitó el cargo; y alguacil del real a Ochoa, Vizcaíno, y a un Alonso Romero.³²

Una vez fundada la ciudad de Veracruz, Cortés utilizará en adelante el procedimiento de crear ayuntamientos para la conquista de México. En el transcurso de su expedición al altiplano, fundó el segundo municipio en 1520 con el nombre de Segura de la Frontera (Tepeaca). Al arribar al centro del país instaló el ayuntamiento de Coyoacán, en tanto arrasaba la antigua Tenochtitlán; dicho ayuntamiento sesionó de marzo de 1521 a marzo de 1524, cuando fue trasladado a México, pero no se sabe la fecha exacta en que comenzó a funcionar por haberse perdido los primeros libros de cabildo.

De 1522 en adelante, según lo apunta Orozco y Berra, se realizaron diversas expediciones para extenderse hacia los nuevos dominios y se crearon en ellos ayuntamientos para gobernarlos. En el año referido se fundaron la proyectada Villa de Medellín, hasta entonces sólo en el papel, así como la Villa del Espíritu Santo (Coatzacoalcos). Más tarde se hizo contacto con Zinzicha, rey de Tzintzuntzán en Michoacán; se enteró en relación también con la Huasteca, y luego se hicieron expediciones a Yucatán y Guatemala; fundándose, cuando lo permitían las expediciones, las correspondientes ciudades y municipios en dichos territorios.³³

LA ORGANIZACIÓN DEL MUNICIPIO COLONIAL

Los primeros municipios coloniales que se fundaron se atuvieron a las prescripciones generales del derecho español, en virtud de que Cortés había emprendido la conquista sin las capitulaciones que hasta entonces se estilaban, las cuales eran una especie de licencia que la Corona otorgaba para tales empresas.

³² Bernal Díaz del Castillo, *Historia verdadera de la conquista de Nueva España*, México, Porrúa, 1968, pp. 138 y ss.

³³ Manuel Orozco y Berra, *Historia de la dominación española en México*, México, Antigua Librería Robredo, 1938, pp. 27 y ss.

Pero tan luego fue confirmado Cortés como capitán general y gobernador, por real cédula emitida en Valladolid el 15 de octubre de 1522, recibió a poco instrucciones del emperador Carlos V, el 23 de julio de 1523, que se referían a la denominación de la tierra, sus provincias y lugares, a la fundación de ciudades, señalamiento de sus propios, repartimiento de tierras a sus vecinos, así como a diversas medidas humanitarias a favor de los indios.³⁴

Más tarde, por real cédula del 25 de junio de 1530, el emperador dispuso para la capital:

En atención a la grandeza y nobleza de la ciudad de México, y a que en ella reside el virrey, gobierno y audiencia de la Nueva España, y fue la primera ciudad poblada de cristianos. Es nuestra merced y voluntad, y mandamos que tenga el primer voto de las ciudades y villas de la Nueva España, como lo tiene en estos nuestros reinos la ciudad la Burgos, y el primer lugar después de la justicia, en los congresos que se hicieren por nuestro mandato, porque sin él no es nuestra intención, ni voluntad, que se puedan juntar las ciudades y villas de las Indias.³⁵

El propio Cortés, por su parte, expidió ordenanzas en 1524 y 1525 para regular distintos aspectos de la actividad colonizadora: en la primera ordenanza referida se normó el servicio militar, plantaciones, adoctrinamiento, repartimiento y residencia obligatoria de los españoles. En la segunda, se dispuso que cada villa debía tener dos alcaldes con jurisdicción civil y criminal, cuatro regidores, un procurador y un escribano, nombrados por el mismo Cortés, su lugarteniente, o la persona designada al efecto por el rey; los nombramientos habían de hacerse el primero de enero de cada año, previo juramento de fidelidad a Dios y a su majestad de los designados.³⁶

Tanto las disposiciones de Carlos V como de Cortés subsistieron durante mucho tiempo, hasta que el rey Felipe II expidió las Ordenanzas sobre Descubrimientos, Población y Pacificación de las Indias, del 13 de julio de 1573, en las cuales se hicieron pronunciamientos de

³⁴ Manuel Orozco y Berra, *op. cit.*, pp. 25 y 42 y ss.

³⁵ Toribio Esquivel y Obregón, *Apuntes para la historia del derecho en México*, México, Polis, 1938, t. II, p. 215.

³⁶ Toribio Esquivel y Obregón, *ibid.*, t. II, pp. 210 y ss.

suma relevancia para la fundación de los pueblos, la propiedad de los indios y los derechos de los pobladores.

Las ordenanzas establecieron respecto a las ciudades varias categorías. Si la ciudad debiera ser metropolitana:

[...] tenga un juez con título y nombre de adelantado, gobernador o alcalde mayor, corregidor o alcalde ordinario, que tenga la jurisdicción *in solidum*, y juntamente con el regimiento, tenga la administración de la república, tres oficiales de la real hacienda, doce regidores, dos fieles ejecutores, dos jurados de cada parroquia, un procurador general, un escribano de concejo, dos escribanos públicos, uno de minas y registros, un pregonero mayor, un corredor de lonja, dos porteros.

Si fuese diocesana o sufragánea, “ocho regidores y los demás dichos oficiales perpetuos”, y, si se tratase de villas o lugares, “alcalde ordinario, cuatro regidores, un alguacil, un escribano del concejo, y uno público, y un mayordomo”.³⁷

Es preciso advertir a estas alturas que el tratamiento jurídico que se le dio al cabildo colonial español fue diferente del que recibió el cabildo indígena; en la práctica este tratamiento diverso produjo efectos discriminatorios, llegándose a hablar de “repúblicas de españoles” y “repúblicas de indios”.

EL PODER REAL EN LOS AYUNTAMIENTOS COLONIALES

La organización del municipio colonial de españoles fue muy similar al peninsular. Los cabildos solo podían reunirse en las casas capitulares; estaban integrados por los alcaldes ordinarios y los regidores, presididos por el gobernador o su lugarteniente. La presencia de la autoridad central era incómoda, por eso el ayuntamiento luchó contra ella.

Existieron varias disposiciones para controlar la presencia de la autoridad central en los ayuntamientos. Tanto el rey Carlos V como Felipe II dispusieron que los cabildos y las elecciones de los mismos se hicieran en las casas del ayuntamiento y no en otras partes, como tam-

³⁷ *Ibid.*, pp. 220 y 221.

poco en la casa de los gobernadores; más tarde, el rey Felipe IV ordenó que los gobernadores y sus tenientes “dexen a los Rexidores usar diputaciones y votar libremente”, así como también prohibió que dichos regidores “escriban en papel suelto” sus votos “ni firmen en blanco”.³⁸

En la práctica los medios de control de los reyes respecto de los cabildos coloniales quedaron en buenas intenciones; por ello, explica puntualmente Miranda, “los cabildos gozaron de una autonomía muy limitada”, ya que los más de sus miembros, los regidores, eran nombrados por el monarca, las autoridades reales intervenían en sus deliberaciones y elecciones y sus resoluciones más importantes tenían que ser aprobadas por el virrey.³⁹

Por lo que se refiere a los oficios municipales, desde el comienzo mismo de la colonización la corona se atribuyó la potestad de nombrar regidores a perpetuidad, aunque permitió que los cabildos los eligieran en tanto no se hicieran las designaciones; así, después se distinguió entre regidores propietarios que eran los perpetuos, y los interinos o suplentes, que eran los cadañeros. Al igual que había sucedido en la península, en el régimen colonial los oficios municipales fueron también vendidos en pública almoneda.⁴⁰

Otra influencia que fue también determinante sobre el cabildo fue la referida intervención de los delegados del poder central, gobernadores, corregidores o alcaldes mayores, cuyas opiniones se hacían sentir en las deliberaciones y elecciones de los cabildos. En el propio cabildo de la ciudad de México se pidió durante muchos años la eliminación del representante real, pero lo más que logró fue que careciese de voto; obviamente, en los cabildos de las demás ciudades privó una situación semejante.

³⁸ Juan N. Rodríguez de San Miguel, *Pandectas hispano-mexicanas*, cit., t. II, pp. 272-273.

³⁹ José Miranda, *Las ideas y las instituciones políticas mexicanas*, 2a. ed., México, UNAM, 1998, p. 128.

⁴⁰ A través de esta medida se sustrajo una parte muy importante de la competencia del cabildo, en cuanto los cargos de éste eran muy codiciados por los criollos que no tenían otro campo en que señalarse ante sus conciudadanos; aunque la enajenación de los oficios municipales forma parte de toda una política centralista de los reyes de España, la causa inmediata de su implantación fueron las necesidades de erario. Con todo y eso el cabildo pudo desempeñar un brillante papel a la hora de la independencia.

Los acuerdos y las ordenanzas municipales; por último, estuvieron sujetos a la confirmación de la corona, sea directamente o a través de sus más altos representantes. A cargo del virrey estaba la confirmación de las ordenanzas municipales, así como la aprobación de las elecciones de alcaldes ordinarios. Pero esta confirmación sólo tenía carácter provisorio. Desde tiempos del rey Carlos V, se fijó el término de dos años para que las ordenanzas y los acuerdos municipales más importantes tuvieran su confirmación definitiva por el propio rey.

Por lo que se refiere a las poblaciones indígenas, su situación era francamente discriminatoria en la llamada *traza* de las ciudades coloniales, que definía las áreas de la parte central, donde vivían generalmente los españoles, en tanto que fuera de esos límites se ubicaba a los llamados *naturales*.⁴¹

En los cabildos coloniales de españoles usualmente no se incorporaba a los indios. Un caso ejemplificativo fue el de la ciudad de México, en el cual durante muchos años se resistieron a otorgarle un sitio a un indígena, a pesar de disposición real; sólo hasta 1564 un mestizo entró a formar parte del gobierno de la ciudad, Martín Cortés, el bastardo hijo de Hernán Cortés y doña Marina (la Malinche), quien fue nombrado alguacil mayor interino; por eso el procurador Bernardino de Albornoz, en una lista de agravios presentada en 1556 a la Audiencia de México, se lamentaba de que hubiese “dos repúblicas: la española y la de los naturales”, y subrayaba: “lo cual vuestra alteza se ha servido no permitir sino mandar que todo sea una República”. Fue hasta 1562 cuando a iniciativa de los concejales de la ciudad de México se aprobó que se duplicara el número de plazas de regidores, 18 para los españoles y seis se ocuparían por “indios principales y horados de esta ciudad”, de los cuales tres del barrio de México y tres del barrio de Santiago.⁴²

⁴¹ Así sucedió en la traza de la Ciudad de México, sus límites fueron señalados por los cuatro barrios de indios que quedaron en los rincones de la isla. Sin embargo, dentro de la traza vivían también algunos indios; no sólo se trató de don Pedro de Moctezuma, quien tenía sus casas en la calzada de Tlacopan; de doña Isabel de Moctezuma, quien habitó en diversos rumbos de la ciudad según el marido que tenía, o doña Marina, la Malinche, quien también cambió de una casa a otra, sino de otros nobles y gente del pueblo a la que se respetó en alguna medida el derecho de propiedad que tenía. *Cfr.* Guillermo Porras Muñoz, “El cabildo en la república de los españoles”, en *El municipio en México*, El Colegio de Michoacán, 1987, p. 25.

⁴² *Ibid.*, pp. 28 y ss.

En cuanto a los cabildos propiamente indígenas, hay que aclarar que en sus inicios por Cortés y después por disposición real se inició la “reconstrucción” del gobierno autóctono; de este modo, en sus principios los indígenas fueron gobernados como en los tiempos prehispánicos por caciques y los señores principales. Aunque el término de “cacique” lo tomaron los españoles del lenguaje nativo de la Hispaniola y calificaba a un jefe tribal, “al instituirse la república de indios se dio este empleo, en la mayoría de los casos, a los antiguos *tecuhltlis*, si bien la regla tuvo sus excepciones, como México-Tenochtitlán donde el puesto fue conferido al *cihuacóatl*”.⁴³

Pasado algún tiempo, los indígenas fueron gobernados por magistrados semejantes a los de los pueblos españoles: gobernadores, alcaldes ordinarios y regidores. En la provisión de Felipe III del 10 de octubre de 1618, incorporada a la Recopilación de Indias, se fijó el número de alcaldes y regidores de los cabildos indígenas: un alcalde y un regidor en los pueblos de menos de 80 indios y más de 40, dos alcaldes y dos regidores si pasaren de 80 casas, dos alcaldes y cuatro regidores para los pueblos mayores, por grandes que fuesen. En la práctica las cosas fueron no pocas veces diferentes; así Toluca tuvo tres alcaldes y más de seis regidores, Achiutla tres alcaldes y seis regidores, Texcoco tres alcaldes y diez regidores.⁴⁴

Sin embargo, es pertinente resaltar que a la inversa del cabildo colonial español, en el cabildo indígena la designación de los cargos municipales evolucionó hacia un procedimiento más democrático, que unos atribuyeron a la influencia hispánica (José Fernando Ramírez), mientras que otros lo consideraron de origen nativo (Alfonso Banderli). En verdad, sostuvo Aguirre Beltrán, se evolucionó como “producto de la aculturación, esto es, reinterpretación de patrones indígenas en el marco de patrones españoles”; fue así como para las elecciones de los funcionarios municipales pudo participar el llamado *común*, o sea, el conjunto de naturales de un pueblo de indios. Las elecciones de los concejos municipales indígenas se hacía a su propio estilo, “los electores discutían todos a una vez y al mismo tiempo la capacidad y

⁴³ Gonzalo Aguirre Beltrán, *Formas de gobierno indígena*, México, Imprenta Universitaria, 1953, pp. 32 y 33.

⁴⁴ Cfr: José Miranda, *op. cit.*, pp. 132 y 133.

las condiciones de los candidatos; uno de los electores, especialmente encargado de ello, realizaba de cuando en cuando, la síntesis de opiniones; recomenzaba entonces la discusión hasta que se alcanzaba la unanimidad. Este patrón cultural indígena persiste todavía”.⁴⁵

LAS INTENDENCIAS Y EL MUNICIPIO COLONIAL

Como resultado de la influencia francesa que se manifestó en la dinastía de los Borbones, se aprobaron casi al final del periodo colonial las llamadas ordenanzas de intendentes de Carlos III, del 4 de diciembre de 1786. Estas ordenanzas habían sido resultado de un largo debate que duró cerca de veinte años, a favor de ellas, el virrey Marqués de Croix y el visitador general José Gálvez y en contra, el virrey de Bucareli.⁴⁶

Se procedió de inmediato a aplicar dichas ordenanzas. El 26 de diciembre de 1786 fue nombrado el superintendente general, señor Mangino, y al año siguiente se hicieron varias designaciones de intendentes de provincia. De acuerdo con los preceptos de este ordenamiento, los intendentes reemplazaban a gobernadores y corregidores, con derecho a formular reglamentos para el manejo de los ingresos municipales derivados de las propias tierras y edificios; dichos reglamentos debían someterse a la Junta Superior de Hacienda para su aprobación.

En lo político, la ordenanza de intendentes destruyó por completo la autonomía local, absorbida por el virrey y los intendentes. El malestar entre los criollos se avivó, pero el virrey en turno, Croix, les dijo: “de una vez para lo venidero, deben saber los vasallos del gran monarca que ocupa el trono de España, que nacieron para callar y obedecer y no para discurrir ni opinar en los altos asuntos del gobierno”.

En cada provincia, el intendente presidía el cabildo, llevaba las cuentas de los propios e informaban del estado de la hacienda municipal a la Junta Superior de Real Hacienda. Los regidores fueron elimi-

⁴⁵ Gonzalo Aguirre Beltrán, *op. cit.*, pp. 41 y 42.

⁴⁶ Se originó el régimen de intendencias en la ordenanza de 1782, que asignó al intendente del virreinato del Río de la Plata la alta función gubernativa en los ramos de hacienda, justicia, policía y guerra. Pasados cinco años se aplicó esta ordenanza en Lima; poco después se extendió a Nueva España y, en general, al resto de América.

nados de toda intervención en materias fiscales, por el nombramiento de juntas especiales municipales, compuestas del alcalde ordinario, dos regidores, y del procurador, que tenía autoridad para manejar fondos municipales sin la intervención de los demás capitulares. El intendente se ocupó además de la justicia no obstante que las ordenanzas se lo prohibían.

Con la implantación de las intendencias se “afectó a todo el viejo sistema de nuestra burocracia colonial, desde los virreyes hasta los cabildos municipales”, y si bien la medida reportó una mayor eficacia administrativa y un aumento en los ingresos, tales beneficios quedaron contrarrestados por “el grave error político que implicó desplazar a los criollos de la mayor parte de los puestos de gobierno que en ocasiones habían logrado alcanzar, ya que ahora fueron sustituidos por funcionarios peninsulares”.⁴⁷

Esta situación hizo del municipio colonial el refugio inevitable de la elite criolla que, desplazada de los puestos públicos de alta y mediana jerarquía, encontró en los cargos concejiles una escuela para el aprendizaje administrativo y un sitio para ejercitar sus aspiraciones políticas. No resultó por eso raro que la burguesía criolla existente para los últimos años de la Independencia se convirtiera en el principal elemento del cabildo, al cual tuvo fácil acceso a través de la compra de cargos acostumbrada o simplemente por la representación obtenida.

⁴⁷ José María Ots Capdequi, “Las Instituciones jurídicas coloniales al tiempo de la Independencia y su influencia sobre las nuevas nacionalidades americanas”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, t. XV, núm. 59, julio-septiembre, 1965, p. 686.

CAPÍTULO TERCERO

EL MUNICIPIO MEXICANO
EN EL SIGLO XIX

INDEPENDENCIA, LIBERTAD POLÍTICA
Y CABILDO

Municipio y libertad política son palabras que en los primeros días de la independencia llegaron a identificarse. El municipio se coloca en esta hora en un lugar de avanzada: cierra filas contra la invasión napoleónica, encabeza los primeros movimientos independentistas, sirve de enlace entre las autoridades coloniales y el nuevo ejecutivo surgido de la emancipación. Conviene, por tanto, detenerse un poco en el papel que jugó la institución municipal a la hora de la independencia.

Los cabildos americanos, por lo general, sesionaban con sus propios miembros, principalmente alcaldes y regidores; pero cuando la magnitud de un asunto trascendía los límites normales se convocaba cabildo abierto.⁴⁸ Aceptar un procedimiento tal en las resoluciones del ayuntamiento implicó legitimar la presencia y opinión de ciertos veci-

⁴⁸ En varios pueblos de las colonias americanas, los cabildos se inclinaban a representar en cualquier momento el sentir de sus poblaciones; cuando se presentaba algún problema grave la llamaban a cabildo abierto; se comprende así que a la menor vacilación gubernativa o ausencia del titular producida por vacancia o cualquier vicisitud, terremoto, peste, amenaza de invasión u otros, los cabildos asumieran el mando efectivo y dispusieran lo necesario para la defensa o para la solución de la emergencia.

nos caracterizados y de algunos otros funcionarios que no formaban parte de su representación regular.

Precisamente el cabildo abierto fue el procedimiento que por excelencia se utilizó para tomar decisiones irreversibles en la independencia y en el futuro de las colonias americanas.

En un primer momento de actividad, que corresponde al año de 1808, el cabildo fue sostén de la Corona española ante la invasión napoleónica, pero soterradamente se deslizó también la tesis de la reasunción de la soberanía por el pueblo.

Cuando las primeras noticias de la intervención francesa llegan a las colonias, se encuentra por doquier una misma respuesta de fidelidad a Fernando VII y de repudio a su destronamiento. En diversas capitales americanas hay pronunciamientos: México, 19 de julio, el ayuntamiento pide al virrey se tenga por insubsistentes las abdicaciones de los reyes españoles; Buenos Aires, 21 de agosto, el virrey Santiago de Liniers, héroe de la lucha contra los ingleses, hizo la jura del rey Fernando VII; Venezuela, 15 de agosto, ante la debilidad del capitán general Juan Casas responde el cabildo a favor de Fernando VII; Bogotá, 13 de septiembre en adelante, declaraciones violentas contra Napoleón se fijan en los muros de la ciudad.

Pero bajo el ropaje de la fidelidad, que fue la fórmula más o menos sincera empleada en todas partes por los revolucionarios americanos, se mantuvo la tesis de la reasunción de la soberanía por el pueblo, inspirada en los filósofos y teólogos españoles del siglo XVIII, como Suárez, De Soto, De Molina y Mariana. En este sentido, es de interés de la representación del Ayuntamiento de la ciudad de México, elaborada por el regidor Azcárate y apoyada por el síndico Primo de Verdad, en la cual expresó:

Por su auscencia o impedimento (de un descendiente legítimo de la corona) recide la soberanía representada en todo el Reyno, las claces que lo forman, y con más particularidad en los Tribunales superiores que lo gobiernan, administran justicia, y en los cuerpos que llevan la voz pública (el ayuntamiento), que la conservarán intacta, la defenderán y sostendrán con energía.

Por de pronto, el ayuntamiento de la ciudad de México pidió al virrey Iturrigaray que “continúe provicionalmente encargado del gobierno

del Reyno, como Virrey Gobernador y capitán General, sin entregarlo a potencia alguna qualquiera que sea, ni a la misma España”.⁴⁹

Aunque en un principio el cabildo asumió la defensa del imperio español ante la invasión napoleónica, en un segundo momento se convirtió en el principal protagonista de la independencia, con lo cual las invocaciones a la monarquía pierden fuerza.

Ostenta la primacía en el inicio de la independencia un típico movimiento de cabildo, el grito de mayo y julio de 1809 en Chuquisaca y La Paz, este último fue todavía más categórico e hizo ya un auténtico llamado a la revolución:

Compatriotas: hasta aquí hemos tolerado una especie de destierro en el seno de nuestra patria, hemos visto con indiferencia por más de tres siglos sometida nuestra primitiva libertad al despotismo y tiranía de un usurpador injusto que, degradándonos de la especie humana, nos ha mirado como esclavos. Ya es tiempo de sacudir el funesto yugo español, a fin de levantar el estandarte de la libertad en estas desgraciadas colonias, adquiridas sin el menor título y conservadas con la mayor injusticia y tiranía.

Similares acontecimientos se produjeron en varias capitales americanas, aunque hay que reconocer que en algunas de ellas, como en el caso de México, la revolución independentista surgió merced a verdaderos levantamientos populares.

Hay un tercer momento del municipio en la independencia, del año de 1810 en adelante, cuando los cabildos se transformaron en juntas gubernativas y, en ciertos casos, hicieron posible la expedición de leyes fundamentales.

Las autoridades coloniales fueron reemplazadas por los cabildos en diversos puntos del territorio americano: Colombia, durante los primeros meses de 1810 se deponen las autoridades coloniales en los pueblos de Bogotá, Cartagena, Pamplona y Socorro, sustituyéndolas juntas gubernativas provisionales emanadas de los cabildos; Caracas, el 19 de abril del mismo año, renuncia como capitán general Vicente Emparán, integrándose en su lugar una junta con los miembros del ayuntamiento

⁴⁹ Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México 1808-1971*, 4a. ed., México, Porrúa, pp. 14 y 15.

y algunos representantes de la burguesía; Buenos Aires, 25 de mayo, el virrey Cisneros consiente en retirarse del mando, instalándose una junta mediante cabildo abierto; Chile, 18 de septiembre, don Mateo del Toro y Zambrano (conde de la Conquista), se convierte de capitán general en presidente de una junta de gobierno.

De las juntas gubernativas proceden también los primeros documentos constitucionales del mundo hispánico: la Constitución de Cundinamarca, del 30 de marzo de 1811, elaborada por la junta de Bogotá; la Constitución General de Venezuela, del 21 de diciembre de 1811, resultado de un congreso nacional convocada por la junta de Caracas; la Constitución Quiteña, del 15 de febrero de 1812, originada en una junta formada años anteriores.⁵⁰

Estos documentos iniciales, que se adelantan en varios meses a la expedición de la Constitución de Cádiz, ofrecen en sus páginas útiles indicaciones sobre el pensamiento de los emancipadores y las influencias ideológicas a que estuvieron sujetos.

CONSTITUCIÓN, MUNICIPIO Y OSCILACIÓN POLÍTICA

Una vez obtenida su independencia, México atravesó como los demás países latinoamericanos un periodo crítico, en virtud de que la desaparición de la autoridad virreinal provocó un sensible vacío de poder, que favoreció el dominio de hombres fuertes o caudillos. Sin embargo, bajo la convulsión provocada por el caudillismo, subyacía el dilema mucho más profundo de una “sociedad fluctuante”, en juicio de Reyes Heróles, en la cual estaban en pugna dos órdenes: el colonial y el emanado de la independencia.⁵¹

La oscilación referida se reflejó también en el municipio, el cual tuvo un accidentado recorrido a lo largo del siglo XIX. En el periodo indepen-

⁵⁰ Para estas Constituciones puede consultarse: José Antonio Rivadeneira Vargas, *Historia constitucional de Colombia*, Bogotá, El voto nacional, 1962, pp. 55 y 56; Luis Mariñas Otero, *Las constituciones de Venezuela*, Madrid, Cultura Hispánica, 1965, pp. 126 y ss.; Ramiro Borja, *Las constituciones del Ecuador*, Madrid, Cultura Hispánica, 1951, pp. 9 y ss.

⁵¹ Jesús Reyes Heróles, *El liberalismo mexicano*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1974, t. II, p. XII.

diente, los textos constitucionales federalistas no regularon de manera efectiva el municipio, en el afán de respetar la autonomía de los estados, en tanto que los centralistas tuvieron el mérito de regularlo en la ley fundamental, aunque sujetándola a los órganos superiores de gobierno.

LOS PRIMEROS TEXTOS CONSTITUCIONALES

En los primeros textos constitucionales no asoma todavía la polémica entre federalistas y centralistas, pero contienen preceptos que tienen vinculación con el municipio mexicano.

Al primer texto que nos referiremos será a la Constitución de Cádiz, que aunque se ha calificado por Octavio Hernández de “ley extraña en suelo propio”, es un documento que por la influencia que tuvo en el constitucionalismo mexicano y en el latinoamericano es de estudio obligado, amén de haber estado vigente en nuestro país así fuera de manera intermitente en 1812 y 1820.

Dicha Constitución reguló a los municipios en el capítulo I del título VI, designado con la expresión “De los Ayuntamientos”;⁵² que comprende de los artículos 309-323, el cual define de manera muy detallada la composición de los ayuntamientos, la forma de elegir a sus miembros y sus principales atribuciones. Se componían los ayuntamientos, según el mencionado texto, del alcalde, los regidores y el procurador síndico, y eran presididos por el jefe político donde lo hubiere. Los jefes políticos estaban encargados de las provincias, y ante ellos “todos los individuos de los ayuntamientos, al entrar al ejercicio de sus funciones, prestarán juramento”; tales jefes políticos se mantuvieron a lo largo del siglo XIX, pero su nefasta intervención durante el porfiriato los hizo centro de ataque del movimiento revolucionario.

La Constitución de Apatzingán de 1814, mantuvo el estado de cosas imperantes en cuanto al régimen municipal se refiere, pues en su artículo 211 ordenó que las leyes en vigor permanecerían, en tanto no se expidiesen otras. El referido artículo decía literalmente: “Mientras que la soberanía de la nación forma el cuerpo de leyes que han de sustituir a las antiguas, permanecerán éstas en todo su vigor, a excepción

⁵² *Cfr.* Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México 1808-1967*, 3a. ed., México, Porrúa, 1967, pp. 95 y ss.

de las que por el presente y otros decretos anteriores se hayan derogado y de las que en adelante se derogaren”.⁵³

Finalmente, en el Reglamento Provisional del Imperio, de 1822, se prescribe en los artículos 81 a 86 el papel central que desempeñarán los intendentes en las provincias, en tanto que los artículos 87 a 98 se dedican a diputaciones provinciales, ayuntamientos y alcaldes.

EL MUNICIPIO ENTRE FEDERALISTAS Y CENTRALISTAS

Como hemos señalado, en los textos constitucionales decimonónicos se reflejó de manera evidente la honda polémica que se produjo entre federalistas y centralistas. De esta manera, la institución municipal está ausente en nuestros primeros documentos federales.

Tanto el Acta Constitutiva de la Federación como la primera Constitución Federal de 24 y 4 de octubre de 1824, respectivamente, no hicieron alusión alguna a los ayuntamientos, por lo cual su regulación quedó reservada a los estados.⁵⁴

En el acta se hace referencia al “gobierno particular de los estados”, para el cual en el punto 20 se establece la división de poderes, a base del Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, en tanto que en el punto 21 se indica que el Poder Legislativo de cada estado residirá en un Congreso de individuos electos popularmente y amovibles en el número “que determinarán sus Constituciones particulares”.

La Constitución de 1824, por su parte, dejó a los estados organizar libremente su régimen interior; así lo dispuso el 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”. Por tal razón, la organización del municipio se desplazó a las Constituciones locales, que continuaron copiando a la Constitución gaditana de 1812.

La Constitución de 1836 tuvo el acierto de elevar hasta ella la reglamentación de los municipios, pues en la sexta ley titulada “División

⁵³ *Ibid.*, p. 53.

⁵⁴ Los textos respectivos en: *ibid.*, pp. 153 y ss.

de la República y gobierno interior de los pueblos”, se destinaron los artículos 22-26 a regularlos minuciosamente.⁵⁵

Aunque la Constitución señalaba que los ayuntamientos se elegirían popularmente, el número de los integrantes de su cabildo era determinado por las juntas departamentales respectivas, de acuerdo con el gobernador; además, a los prefectos, que estaban a su vez sujetos al gobernador, incumbía según el artículo 18 “velar sobre el cumplimiento de los ayuntamientos”. Por otra parte, se estableció el sufragio censitario para desempeñar cualquier cargo en el ayuntamiento, en virtud de que se requería, según la fracción IV del artículo 24, “tener un capital físico o moral, que le produzca por lo menos quinientos pesos anuales”; más aún, en la fracción I del artículo 7o. de la primera ley se disponía que el ciudadano debía tener “una renta anual de no menos de cien pesos, procedente de capital fijo o mobiliario, o de industria o trabajo personal honesto y útil a la sociedad”.

Con todos estos elementos, opina María del Refugio González, “se nota claramente que el gobierno conservador, quería en los ayuntamientos a lo que se llamaba ‘gente decente’ elegida por sus semejantes y dejaba fuera la gran masa de la población que en aquel tiempo no tenía acceso a ninguna clase de bienes”. Este mismo espíritu elitista persistió en el Reglamento Provisional para el Gobierno Interior de los Departamentos, del 20 de marzo de 1837, cuyo artículo 126 repitió casi textualmente la disposición constitucional sobre los cargos concejiles.⁵⁶

Las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, más acentuadamente centralistas que el ordenamiento anterior, hicieron depender casi absolutamente a los ayuntamientos de las juntas departamentales, ya que en las fracciones X y XIII del artículo 134 se dispuso que éstas establecerían corporaciones y funcionarios municipales, expedirían sus ordenanzas, reglamentarían la policía urbana y rural, encargándose también de aprobar los planes de arbitrios y los presupuestos anuales de gastos de las municipalidades. En cuanto al sufragio censitario, si bien se eliminó para los cargos concejiles no así para los ciudadanos, que según el artículo 18 debían tener “una renta anual de

⁵⁵ *Ibid.*, pp. 239 y ss.

⁵⁶ María del Refugio González, “Debates sobre el régimen del municipio en México en el siglo XIX”, en *Estudios municipales, México*, enero-febrero, 1987, pp. 150 y 151.

doscientos pesos por lo menos, procedentes de capital físico, industria o trabajo personal honesto”.⁵⁷

LA CONSTITUCIÓN DE 1857 Y EL MUNICIPIO

La Constitución de 1857 no pudo vencer el viejo escrúpulo federalista, que dispensando un excesivo respeto al ámbito de acción de los estados abandonó toda normación sobre el municipio a las entidades locales; en este sentido, el artículo 40 señaló que era voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República Federal “compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior”, y en el artículo 41 se refirió a las Constituciones “particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir a las estipulaciones del pacto federal”. Con ello se repitió el fenómeno acaecido en 1824, volvieron a ocuparse de la cuestión las Constituciones locales, dividiéndose los estados en distritos, como en Oaxaca; en cantones, como Veracruz, o en partidos, como en Aguascalientes, circunscripciones todas éstas que usualmente se fraccionaron en municipalidades.

Sin embargo, si bien en general la Constitución de 1857 fue de corte clásico, en la asamblea constituyente se manifestaron diversas e importantes opiniones sobre las cuestiones sociales, que después se recogerían y le imprimirían un sello muy singular a la Constitución actual. En este sentido, son dignos de mención los votos particulares de Ponciano Arriaga sobre la propiedad; de Isidoro Olvera sobre la cuestión social; la intervención de Vallarta sobre la propiedad industrial, y en lo que atañe al tema en análisis, la adición sobre municipalidades que propuso Castillo Velasco, que infortunadamente no llegó a aprobarse.

En la propuesta de Castillo Velasco, se consideraba que era indispensable incluir un artículo de la Constitución que se refiriera al municipio, pues “la prosperidad de las municipalidades rebosará en los estados, y el bien de las partes hará el bien del conjunto de ellas”, por lo cual “no por ahorrar algunas palabras en el código general o por el temor de arreglar por medio de una base común algunos puntos de

⁵⁷ Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, pp. 409, 426 y 427.

la administración de los estados”, continúen los males en muchas de las poblaciones. En consecuencia, propuso las siguientes adiciones a la Constitución:

1a. Toda municipalidad con acuerdo de su colegio electoral puede decretar las obras y medidas que crea convenientes al municipio, y votar y recaudar los impuestos que estime necesarios para las obras que acuerde, siempre que con ellas no perjudique a otra municipalidad o al estado.

2a. Todo pueblo de la República debe tener terrenos suficientes para el uso común de los vecinos, mismos que los estados de la federación los comprarán si es necesario reconociendo el valor de ellos sobre las rentas públicas.

3a. Todo ciudadano que carezca de trabajo tiene derecho de adquirir un espacio de tierra cuyo cultivo le proporcione la subsistencia.⁵⁸

LA ORGANIZACIÓN MUNICIPAL DECIMONÓNICA

Corrió pareja la organización del municipio independiente a las vicisitudes de la política nacional. El primer efecto de la independencia fue aumentar de manera considerable el número de los ayuntamientos respecto de los existentes en la época colonial, cambio que provocó resistencia en las comunidades indígenas. Más tarde, la institución municipal estuvo sujeta a la legislación que produjeron los gobiernos liberales y centralistas, que por defecto o por exceso no pudieron efectuar una reorganización cabal de dicha institución. Desembocó esta pugna ideológica en el régimen de Porfirio Díaz, al cual dedicaremos un apartado especial por ser el antecedente inmediato a la Constitución de 1917.

El proceso de municipalización, apuntan Ferrer y Bono,⁵⁹ que se inició en 1812-1813 y proseguido a partir de 1821, dejó como un hecho indudable la proliferación de ayuntamientos. Se ha calculado que al principio de la independencia había treinta y seis ayuntamientos, y al

⁵⁸ Cfr. *El debate en la Constitución de 1857*, México, H. Cámara de Diputados, 1994, t. I, pp. 155 y ss.

⁵⁹ Manuel Ferrer y María Bono, *Pueblo indígenas y Estado nacional en México en el siglo XIX*, México, UNAM, 1998, pp. 378 y ss.

concluir el movimiento se convirtieron en seiscientos veintisiete. Dicha proliferación fue vista como una amenaza por diversas comunidades indígenas, en virtud de que en la mayoría de ellas quedaron abolidas las “repúblicas de indios”; se otorgó, también, a los mestizos, el control de diversos municipios; y muchos pueblos que habían disfrutado de gobiernos autónomos pasaron a convertirse en agencias municipales de otros, en el reacomodo resultaron perjudicadas las regiones de hábitat más disperso.

En el mismo sentido, Lira González, apunta que aunque de 1812-1814 y en 1820 y 1821 hay testimonios de elecciones en la Nueva España, “también los hay de conflictos entre ayuntamientos de villas y de ciudades de españoles, ahora transformados en ayuntamientos constitucionales, y comunidades de repúblicas de indios que se negaban a entregarles sus bienes y a disolver sus gobiernos para integrarse al nuevo orden de igualdad”; así, los conflictos “entre la llamada ‘gente de razón’ y los ‘indios’ o ‘naturales’” se repitieron a lo largo de nuestra vida independiente, y esos calificativos abundarían en el lenguaje coloquial y en los panfletos de la época, por más que desde el primer imperio, en 1822, se prohibió “calificar a los ciudadanos mexicanos por su origen”.⁶⁰

Después, en el municipio se resintió la pugna entre los federalistas y los centralistas. En efecto, “la nueva condición del país, caracterizada por la efervescencia política, contaminó bien pronto a los ayuntamientos, a pesar de carecer de funciones políticas, y en general los cuerpos municipales siguieron la varia suerte de los partidos; renovándose a cada cambio de gobierno general”.⁶¹

Diversos eventos históricos respaldan tal efervescencia. Una primera disputa fue el incidente baladí entre Iturbide y el alcalde de Jalapa, porque no le suministró los suficientes bagajes para retornar a la capital del país.⁶² En 1828, el Congreso del Estado de Veracruz había prohi-

⁶⁰ Lira González, “Idea y realidad en la formación constitucional del municipio”, en *El municipio en México*, Zamora, El Colegio de Michoacán, 1987, p. 56.

⁶¹ Miguel Macedo, *op. cit.*, t. I, p. 673.

⁶² Para prevenir acciones futuras de Santa Anna llegó Iturbide a Jalapa el 16 de noviembre de 1822 y permaneció varios días, pero como el alcalde, don Bernabé Elías, no le proporcionó bagajes de manera suficiente, ordenó que a aquél hombre respetado y querido por el vecindario se le pusiere aparejo de mula y, como a tal, se le cargase. Este acto despótico causó general indignación. *Cfr. Resumen integral de México a través de los siglos*, 15a. ed., México, Compañía General de Ediciones, 1975, p. 71.

bido toda clase de reunión secreta masónica; con tal motivo fue amenazado por la mayoría de los ayuntamientos con su disolución; sólo la intervención de Santa Anna, entonces vicegobernador, pudo salvar al cuerpo legislativo. A su turno, en 1833, el propio Santa Anna disolvió el ayuntamiento de la ciudad de México por razones políticas, se había enfrentado a las disposiciones del presidente Gómez Farías, llamado para sustituir al que había estado en funciones el año anterior. A fines de 1849, Lucas Alamán, del partido de los conservadores, presidió de julio a diciembre de ese año el ayuntamiento de la ciudad de México, después de unas elecciones discutidas; las presiones del Congreso y los desórdenes populares contra el “ayuntamiento monarquista” determinaron la salida del referido alcalde.

En cuanto a la organización municipal se refiere, los gobiernos tanto centralistas como federalistas expidieron distintos reglamentos y disposiciones que pretendieron infructuosamente reorganizar el municipio.

En el caso de los gobiernos federalistas, el gobierno federal expidió algunas disposiciones aisladas: ley de julio de 1830, para elecciones de diputados y ayuntamientos de la República; ley del 1 de mayo de 1831, en la cual se asignaban al ayuntamiento de la capital del país algunas sumas provenientes de alcabalas y derechos; ley del 18 de enero de 1834, que estableció una contribución municipal por concepto de importaciones marítimas en favor del puerto de Veracruz.

Pero fuera de estas disposiciones aisladas, la materia municipal bajo el régimen federal quedó en el resorte de las Constituciones y leyes de los estados, que siguieron en general las prescripciones tradicionales que habían venido funcionando para los ayuntamientos.

Un caso ejemplificativo fue el Estado de México, cuya ley orgánica provisional del 6 de agosto de 1824 dividió el territorio del estado en ocho distritos, a cargo de un prefecto, que tenía según el artículo 39 la tarea de “hacer que los ayuntamientos del distrito llenen las obligaciones que les imponen las leyes, que no excedan sus facultades, ni se distingan de su instituto”; también podían “suspender con causa justificada a alguno o algunos de los miembros del ayuntamiento de su distrito, dando cuenta inmediata al gobernador”. Dicho funcionario, a través de sus respectivos subprefectos, supervisaba los presupuestos

anuales de los gastos, propuestas y planes de los ayuntamientos, en la inteligencia, indicaba el artículo 63, de que no era “lícito a los ayuntamientos ni a los subprefectos, salvar la serie de conductos en ningún negocio, a no ser el de queja contra de alguna de estas autoridades”. Los lineamientos generales de esta ley provisional se mantuvieron en la Constitución local del 14 de febrero de 1827, misma que en su artículo 55 señalaba que el prefecto actuaba con “entera sujeción al gobernador”, aunque también en el mismo ordenamiento se señalaron en los artículos 165-170, atribuciones y obligaciones para los alcaldes y los ayuntamientos.⁶³

Los gobiernos centralistas, por su parte, no se conformaron sólo con los principios constitucionales que habían establecido, sino también expidieron reglamentos de carácter general que regularon a los ayuntamientos de todo el país.

De este modo, el ya mencionado reglamento de 1837 dedicó los artículos 122-165 específicamente a los ayuntamientos. En este ordenamiento se dispuso que la renovación de los alcaldes fuera anual, y las de los regidores y síndicos cada dos años; se hizo depender a los ayuntamientos de los gobernadores de los departamentos por medio de los prefectos y subprefectos, pero en revancha se les confió la policía en todos sus ramos, aunque distinguiendo la de orden y seguridad como función propia de los alcaldes y dejando los otros ramos a los regidores y los cabildos.

En esta ocasión, como en otras muchas, “el resultado práctico no correspondió a la disposición legislativa”, por lo cual “la historia no conserva la huella del movimiento iniciado para organización municipal por el movimiento centralista, y la administración pública continuó siendo en el país poco más o menos lo mismo que había sido en el régimen federal”. Más insuficiente fue en la situación del municipio con las Bases Orgánicas de 1843, durante cuya vigencia se resentía incertidumbre, inestabilidad y no había tiempo ni calma para emprender obras de reorganización administrativa, por lo cual en materia municipal “se conservaron en vigor las reglas establecidas en los años anterior-

⁶³ Cfr. Reynaldo Robles Martínez, *El municipio*, 4a. ed., México, Porrúa, 2000, pp. 14 y ss.

res en cuanto a régimen y organización, sin más que haberse dictado algunas disposiciones de orden secundario”.⁶⁴

De corte centralista fueron también dos documentos provisionales, las Bases para la Administración de la República, expedidas por Santa Anna el 22 de abril de 1853, y el fugaz estatuto del imperio de Maximiliano, que se publicó el 10 de abril de 1865.

Las bases de 1853 no hicieron referencia alguna al municipio, imbuidas como estaban del pensamiento de Alamán, quien había guardado un ingrato recuerdo de su estancia como alcalde de la ciudad de México; por ello, decía: “Estamos decididos contra la federación, contra el sistema representativo por el orden de elecciones que se ha seguido hasta ahora; contra los ayuntamientos electos y contra todo lo que lleva elección popular, mientras no se descansa sobre otras bases”.⁶⁵ Bajo la vigencia de las bases se expidió todavía una Ley de Arreglo de Municipalidades en 1855, misma que suprimió a los ayuntamientos y confió la administración municipal a intendentes y consejos nombrados por el propio gobierno, pero no llegó a implantarse por el triunfo de la Revolución de Ayutla.

Del mismo estilo fue el efímero estatuto del imperio. El alcalde de la capital, rezaba el artículo 38, era nombrado y removido por el emperador; los demás por los prefectos de cada departamento, “salvo la rectificación soberana”. En otras disposiciones del Estatuto se hacía referencia a la integración y funciones encomendadas a los ayuntamientos.

Durante la vigencia de la Constitución de 1857, las Constituciones particulares de los estados, como dejamos anotado, no tuvieron grandes innovaciones. Sin embargo, hubo dos textos constitucionales locales que representaron una excepción, porque elevaron al municipio a la jerarquía de un cuarto poder; la Constitución del Estado de Tlaxcala, del 5 de mayo de 1868, que expresó en su artículo 17: “El ejercicio del Supremo Poder del Estado se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Municipal. Nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, sino investido de facultades extraordinarias”; por su par-

⁶⁴ Miguel S. Macedo, *op. cit.*, t. I, p. 674.

⁶⁵ Francisco de Paula Arrangois, *México desde 1908 hasta 1967*, México, Porrúa, 1988, p. 420.

te, la Constitución de Hidalgo, del 21 de mayo de 1870, dispuso en sus artículo 26: “El gobierno del estado para su ejercicio se divide en cuatro poderes: Legislativo, Ejecutivo, Municipal y Judicial. Nunca podrán reunirse dos o más poderes en una persona o corporación ni depositarse el Legislativo en un individuo”.

Sin embargo, el triunfo de los liberales y la revolución de reforma, pese a su generosidad como movimiento social, no lograron diseñar un proyecto apropiado para el municipio. Más aun, un par de medidas afectaron también al municipio, particularmente en su hacienda, la desamortización de bienes y la eliminación de las alcabalas.

La desamortización promovida por la llamada Ley Lerdo, de 15 junio de 1856, si bien fue útil para que circularan los “bienes de manos muertas” que estaban en manos de la Iglesia, afectó negativamente a los municipios y a las comunidades indígenas, que se vieron alterados en su organización y obligados a vender bienes que formaban parte de su acervo. En lo que se refiere al municipio, el artículo 3o. del referido ordenamiento dispuso que los ayuntamientos sólo podían tener o administrar los bienes necesarios para el servicio u objeto de la institución.

Por otro lado, la reforma constitucional de 1896, promovida por Limantour, aunque eliminó las alcabalas para el bien del comercio y de la industria, hizo disminuir los ingresos que percibían los ayuntamientos como resultado de las alcabalas o aduanas interiores, sin que hubiera ninguna compensación a cambio.

CAPÍTULO CUARTO

LA CONSTITUCIÓN DE 1917 Y EL MUNICIPIO

EL PORFIRIATO Y LAS JEFATURAS POLÍTICAS

Para comprender al municipio que emerge de la Constitución de 1917 es indispensable hacer referencia, aunque sea de manera ligera, a la época del Porfiriato, en virtud de que en ella se propició un control vertical que partía de la propia Presidencia de la República, pasaba por los gobernadores y operaba a través de los jefes políticos que ahogaban la libertad municipal y sometían a una supervisión muy estricta a los ayuntamientos.

De manera paradójica, el régimen de Porfirio Díaz había partido de un punto completamente opuesto. En el conocido Plan de Tuxtepec, del 1 de enero de 1876, enderezado contra Lerdo de Tejada, se había prometido “elevar a rango constitucional” la no reelección, se había lamentado del entreguismo para con el presidente de las autoridades judiciales y de los gobernadores de los estados; había también dicho que “el poder municipal ha desaparecido completamente, pues los ayuntamientos son simples dependientes del ejecutivo, para hacer las elecciones”.

Comentó por ello sobre del Plan de Tuxtepec, López Portillo y Rojas, con fina ironía: “¡Y qué plan el suyo! Parece que le confeccionó con el propósito suicida de condenarse a sí mismo, andando los años”; había condenado la reelección del Ejecutivo, y “una vez ascendido a la Suprema Magistratura, practicó indefinida y forzosa esa misma ree-

lección”, clamó “contra la corrupción de la justicia federal, y no se ha conocido jefe de Estado que haya degradado como él esa justicia”; se dolía de que los estados de la Unión hubiesen perdido soberanía, y él mismo “convirtió a las entidades federales en departamentos del Ejecutivo de Méjico, poniendo a su cabeza validos, amigos y servidores”.⁶⁶

El primer problema con que se topó el régimen porfiriano fueron los regidores de la ciudad de México, pues los redactores del Plan de Tuxtepec, puntualizó Cosío Villegas, “dieron una muestra más de su imprevisión al no decir palabra sobre las autoridades municipales electas durante el gobierno de Lerdo”. Para los gobernantes en turno era un hecho insoportable que en la ciudad de México las autoridades marcadas con el estigma de *lerdistas* presidieran las elecciones del primer ayuntamiento de la era *tuxtepecadora*. Se apresuraron por ello a sustituir al ayuntamiento en funciones por una “junta municipal”, que fue calificada como hija de un “consejo de guerra” celebrado en una tienda de campaña; aunque más tarde se pretendió corregir este error mediante elecciones, éstas resultaron tan cuestionadas que dejaron insatisfechos a muchos.⁶⁷

Por lo que se refiere al resto del país, se hizo de las **jefaturas políticas** todo un sistema de control político, como bien lo explica Ochoa Campos, distinguiéndose dichos órganos por ciertas características especiales:

- a. Representaban un tipo de autoridad intermedia entre el gobierno del Estado y los ayuntamientos.
- b. Estaban sujetas a la voluntad de los gobernadores.
- c. Centralizaban y maniataban toda la actividad municipal.
- d. Eran de carácter distrital.
- e. Residían en las cabeceras de distrito o de partido, controlando a los ayuntamientos de su circunscripción.

Sin embargo, en cuanto a su forma institucional, las jefaturas políticas variaron de un estado a otro; hubo varios subtipos: jefes políticos,

⁶⁶ José López Portillo y Rojas, *Elevación y caída de Porfirio Díaz*, México, Librería Española, 1921, p. 89.

⁶⁷ Daniel Cosío Villegas, *El porfiriato. Vida política interna*, 1a. parte, México, Hermes, 1970, pp. 442 y ss.

prefectos, subprefectos, jefes de policía, directores políticos, prefectos “populares” y visitadores.⁶⁸

En su obra clásica, *La Constitución y la dictadura*, Rabasa asentó respecto del papel que jugaban las jefaturas políticas: “Por debajo del gobierno están los jefes políticos, que, como simples agentes suyos, no hacen sino cumplir sus órdenes y servir para que la autoridad que representan tenga medios inmediatos de acción y centralización”. Tal situación hacía que los ayuntamientos tuvieran una jurisdicción estrecha porque para varios de sus actos tenían “la obligación de obtener la aprobación del gobierno para su validez”. Pese a que tal control lo consideraba necesario por falta de personal idóneo en los cargos municipales, abogó por más libertad para la administración municipal, ya que de otro modo no habría límites para la acción centralizadora.⁶⁹

Macedo hizo también una apropiada semblanza del municipio en el siglo XIX. Del periodo de 1821-1867, dijo que a “la era de la Constitución definitiva de la República llegaron los ayuntamientos, como a la de la independencia, con la tradición de cuerpos administrativos desorganizados, abrumados por deudas enormes y sin elementos para atender sus servicios y satisfacer las necesidades públicas”. En cuanto a lo que llamada República constituida, de 1867-1900, tiene que reconocerse que tampoco ha habido muchos progresos

[...] lo cual nos obliga a decir que la mezquindad de los poderes confiados a los ayuntamientos no pudo ser más patente y que, como lo haremos notar en las anotaciones 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.⁷⁰

LOS PLANES Y PROGRAMAS REVOLUCIONARIOS

Se mencionarán solamente a aquellos planes y programas que influyeron de manera determinante para el municipio en la Constitución de

⁶⁸ Moisés Ochoa Campos, *op. cit.*, pp. 273 y ss.

⁶⁹ Emilio Rabasa, *La Constitución y la dictadura*, 4a. ed., México, Porrúa, 1968, pp. 227 y 228.

⁷⁰ Miguel S. Macedo, *op. cit.*, t. I, pp. 678 y 684.

1917, aunque es obvio que había un convencimiento general de que era necesario erradicar a las jefaturas políticas e instituir el municipio libre.⁷¹

Aunque hubo varios movimientos contra el régimen de Díaz, el primer esfuerzo consistente y que se prolongó hasta la Revolución fue el del Partido Liberal, cuyo programa fue también el primero que se fijó metas muy claras sobre el municipio. Este partido se había originado en el Club Ponciano Arriaga, fundado en 1901 por su sobrino nieto Camilo Arriaga en la ciudad de San Luis Potosí; dicho movimiento se originó en repulsa a las declaraciones del obispo de la ciudad referida, hechas en París, en las cuales afirmó que el gobierno del general Díaz practicaba un gobierno de conciliación respecto de la Iglesia.

Cuando ese movimiento arrecia se produce el Programa del Partido Liberal Mexicano, del 1 de julio de 1906, suscrito por los hermanos Ricardo y Enrique Flores Magón, Juan Sarabia, Librado Rivera y otros. En este programa se proponían las reformas constitucionales pertinentes; en el punto número 2, la supresión de la reelección del presidente y los gobernadores de los estados, sólo posible después de dos periodos del ejercicio; en el punto 45 se reclamaba la “supresión de los jefes políticos”, y en el 46, la “reorganización de los municipios que han sido suprimidos y robustecimiento del poder municipal”.

Otro documento de gran importancia fue el Plan de San Luis, del 5 de octubre de 1910, formulado en San Antonio, Texas, y cuya autoría fue de Francisco I. Madero. En el referido plan se llamaba a levantarse en armas contra el gobierno, considerando que “tanto el poder Legislativo como el Judicial están completamente supeditados al Ejecutivo; la división de poderes, la soberanía de los estados, la libertad de los ayuntamientos y los derechos del ciudadano sólo existen escritos en nuestra Carta Magna”; más adelante, se insistía en que “las Cámaras de la Unión no tienen otra voluntad que la del dictador; los gobernadores son designados por él y ellos a su vez designan e imponen de igual manera las autoridades municipales”; fundado en estas consideraciones, el Plan declaró, en su artículo 1o., nulas las elecciones del presidente

⁷¹ Para los planes y programas revolucionarios véase: Óscar Castañeda Batnes, *Argumentos para la historia de México independiente 1876-1938*, 3a. ed., México, Miguel Ángel Porrúa, 1995, pp. 151 y ss.

y vicepresidente de la República, así como de los representantes de los poderes Legislativo y Judicial, y en su artículo 4o., a la no reelección como “ley suprema de la República”.

Aun aquellos grupos que no eran precisamente revolucionarios o que se oponían a Madero levantaron sus banderas. En el Plan de Bernardo Reyes, quien había fungido como secretario de Guerra de Díaz, expedido el 16 de mayo de 1911, se proclamaba la efectividad del sufragio, declarándose en el artículo 5o. que sería también “ley suprema de la República la no reelección”. Por su lado, Pascual Orozco, que había sucumbido a las intrigas de Toribio Esquivel y de Braniff, en el Pacto de la Empacadora, del 9 de mayo de 1912, acusó a Madero de traidor a la patria, indicando en el punto 28 que era necesaria hacer “efectiva la independencia y autonomía de los ayuntamientos para legislar y administrar sus arbitrios y fondos”, y en el 29 que “se suprimirán en toda la República los cargos de jefes políticos, cuyas funciones serían desempeñadas por los presidentes municipales”.

Mucho más sinceros fueron los pronunciamientos de Emiliano Zapata en materia municipal. De esta manera, en el punto 7 del Plan de Ayala, del 28 de noviembre de 1911, se señaló que se expropiarían tierras “a fin de que los pueblos y ciudades de México obtengan ejidos, colonias y fundos legales”. En su Programa de Reforma Política-Social de la Revolución, expedido en Jojutla el 18 de diciembre de 1916, incluía en el artículo 32 “realizar la independencia de los municipios” y preservarlos de los “ataques y sujeciones de los gobiernos federal y locales”; en fin, revelan lo avanzado de su ideario municipalista, la Ley General sobre Ordenamientos Municipales, del 15 de septiembre de 1916, al igual que la Ley Orgánica de Ayuntamientos para el estado de Morelos, del 20 de abril de 1917.

EL MOVIMIENTO CONSTITUCIONALISTA Y EL MUNICIPIO

Para el Movimiento Constitucionalista el municipio también constituyó un objetivo fundamental. Su Primer Jefe, Venustiano Carranza, fue un gran promotor de esta institución, recuérdese que había sido presidente municipal, diputado, senador y gobernador de su estado, de ahí que conocía de cerca la vida política local y sus necesidades.

Por último, tuvo también el municipio otro gran promotor en Venustiano Carranza. Si bien en el Plan de Guadalupe, del 26 de marzo de 1913, no se hizo referencia al municipio porque el objeto de ese documento fue la lucha contra Huerta; sin embargo, en una reunión con los jefes del Ejército Constitucionalista, efectuada el 3 de octubre del mismo año, el Primer Jefe expresó en su intervención que entre las necesidades del pueblo estaba “el aseguramiento de la libertad municipal, como base de la organización política de los estados y como principio de enseñanza de todas las prácticas democráticas”; además, subrayaba que en lugares de más de quinientos habitantes los municipios debieran poder expropiar por causa de utilidad pública “la cantidad necesaria de terreno para pagar la edificación de escuelas, mercados y casa de justicia”.

Posteriormente, en las adiciones al Plan de Guadalupe, del 23 de diciembre de 1914, se indicó en el artículo 2o. que “el Primer Jefe de la Revolución y Encargado del Poder Ejecutivo, expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, políticas y sociales del país”, como el “establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional”.

En tal virtud, la Sección de Legislación Social preparó varios proyectos de ley que se adicionarían al Plan de Guadalupe, entre los cuales figuraron varios sobre asuntos municipales. Como resultado de esos trabajos, el 23 de diciembre de 1914 se expidió un decreto que reformaba al artículo 109 de la Constitución de 1857, en los siguientes términos:

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

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

LOS DEBATES DEL CONSTITUYENTE

El municipio fue un tema que tuvo mucha relevancia en el Constituyente de Querétaro. Así se avizoraba desde el mensaje del Primer Jefe, del 1 de diciembre de 1916, el cual acompañó a su proyecto de Constitución y que contuvo el siguiente párrafo:

El municipio independiente, que es sin disputa una de las grandes conquistas de la Revolución, como que es la base del gobierno libre, conquista que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, substrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores, 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 bases racionales que le permitan cumplir su cometido de una manera bastante aceptable.⁷²

En tal virtud, el artículo 115 del proyecto se consagró al municipio, encargándose su dictamen a la Segunda Comisión de Constitución, formada por Paulino Machorro, Hilario Medina, Heriberto Jara y Arturo Méndez.

En el dictamen que dicha Comisión rindió, se hizo notar que “la diferencia más importante y por tanto la gran novedad respecto de la Constitución de 1857, es la relativa al establecimiento del municipio libre como la futura base de la administración política y municipal de los estados y, por ende, del país”. Dijo también el dictamen:

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

⁷² Para el mensaje del Primer Jefe y los debates del artículo 115 constitucional, véanse: *Derechos de pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 4a. ed., México, LV Legislatura de La Cámara de diputados del Congreso de la Unión- Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1994, t. XI, pp. 121 y ss.

En razón de tales consideraciones, se propuso un precepto que recogía en su parte inicial la modificación hecha al artículo 109 como consecuencia a las adiciones al Plan de Guadalupe que ya transcribimos, así como por dos fracciones que se referían a la forma de gobierno y a la hacienda municipal. En el aspecto hacendario, se sugería que:

Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del estado en la proporción y término que señala 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.

Fue la fracción II transcrita objeto de encendidos y prolongados debates varios días y en diversas sesiones ordinarias.⁷³ El punto toral del debate, en palabras del constituyente Lizardi, era si debía optarse por el “absolutismo municipal”, en el cual el municipio recaudaba todos los impuestos, o si bien el estado a través de la legislatura determinaba “todo asunto municipal”. Ciertamente que hubieron otros puntos de diferencia, pero provocaron menos disputa: así, se debatió acerca de la intervención de la Suprema Corte, del número mínimo de los legisladores locales, de la vecindad o residencia de los gobernadores.

Defendiendo el dictamen en el aspecto hacendario, varios diputados sostuvieron que para asegurar la libertad económica del municipio era indispensable que se encargara de recaudar todos los ingresos. En este sentido, con su enjundia y sensibilidad a las causas populares, Jara expresaba que si le damos al municipio libertad política y restringimos “hasta lo último” la libertad económica,

[...] 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 sólo centavo para su desarrollo, sin tener antes el pleno consentimiento del gobierno del estado.

⁷³ Se efectuaron sesiones 20, 23, 24 y 25 de enero de 1917, en algunos de esos días los constituyentes sesionaron dos veces, lo cual demuestra el sumo interés que tenían en el tema municipal.

Por su parte, el distinguido abogado guanajuatense, Hilario Medina, en favor también del dictamen, señalaba que el municipio debía tener su hacienda propia, “porque desde el momento en que el municipio en hacienda tenga un tutor, sea el estado o la Federación, desde ese momento el municipio deja de subsistir”. Más radical todavía fue Martínez de Escobar, quien tildó “hasta de conservadora la fórmula propuesta, dado que facultaba al estado nombrar inspectores subordinando al municipio y además porque centralizaba en la Suprema Corte la resolución de los conflictos”.

En contra del dictamen se pronunciaron también varios constituyentes, algunos de los cuales habían tenido experiencias hacendarias, quienes advertían de los riesgos de que los municipios estuvieran en una posición superior a los gobiernos y a las legislaturas de los estados. En este sentido, José Álvarez subrayaba que “los municipios no son Repúblicas”, en lo que coincidía Reynoso, para el cual los municipios “vienen a ser celdillas de un organismo que se llama estado y, por lo mismo, deben estar sujetos a él”. Por su parte Cepeda Medrano señalaba que de llegarse a aprobar el dictamen, “sencillamente habríamos firmado la sentencia de muerte de la mayor parte de los estados de la República Mexicana”, en tanto que el diputado Baca Calderón hizo notar que la propuesta conduciría a “un desastre en el régimen hacendario”.

Fueron las posiciones tan encontradas, que el dictamen se rechazó y se envió de nuevo a la segunda comisión para un nuevo proyecto. Sin embargo, ahora la Comisión misma se dividió y dio lugar a dos proyectos. El proyecto de la Comisión, ahora presentado por Machorro Narváez y Méndez, establecía la enumeración de los ingresos que deberían corresponder a los municipios (curiosamente, una fórmula semejante a la que actualmente utilizamos); los conflictos entre el Ejecutivo y el municipio se resolvían por la legislatura, y si surgía entre ésta y el municipio resolvía el tribunal superior. Los otros miembros de la Comisión, Jara y Medina, presentaron un voto particular, en el cual se decía, de manera muy general y ambigua, que la Hacienda se formaría de las contribuciones municipales “necesarias” y del tanto que asegurara el estado a cada municipio.

Se resolvió la discusión de manera inusitada. Al filo de las tres y media de la mañana, extenuada la asamblea, Gerzayn Ugarte, diputado

tlaxcalteca y en un tiempo secretario particular de Carranza, en sagaz intervención que pretendió ser conciliadora, explicó que con frecuencia el cerebro cae en la aberración de dar vueltas en torno a “una idea determinada” y “no encontrar salida”, por lo cual proponía una fórmula que lograra “esa armonía de ponderación que debe seguir existiendo entre el municipio y los poderes del estado”, en la cual si bien se declaraba que el municipio administraría “libremente su hacienda”, ésta se formaría de las contribuciones “suficientes” que señalaran las legislaturas. Esta proposición se aprobó, finalmente, por 88 votos a favor y 62 en contra; previamente se había retirado el voto particular de Medina y Jara y nadie se refirió al proyecto de la Comisión de Machorro y Méndez.

EL TEXTO ORIGINAL DEL ARTÍCULO 115

El texto finalmente aprobado 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.

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

El ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Los gobernadores constitucionales no podrán ser 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.

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.

En la doctrina mexicana ha sido criticada esta fracción. En su momento, el maestro Tena Ramírez señaló que el municipio libre ingresó a la Constitución con dos defectos sustanciales: no señalar específicamente las fuentes impositivas que corresponden al municipio y las formas de resolver los conflictos de éste con las autoridades estatales.⁷⁴ Por su parte, el ameritado constitucionalista Jorge Carpizo ha señalado que al municipio “se le quería fuerte y sano, pero se le estructuró endeble y enfermo; se le deseaba base de la división territorial y la base política y administrativa del estado, pero no se le dotó de los instrumentos para lograrlo”.⁷⁵

Efectivamente, como se deduce del texto aprobado, pese a los mejores esfuerzos que realizó el Constituyente de 1917, se debe subrayar que la redacción final del artículo 115 no logró plasmar en normas adecuadas los propósitos económicos y políticos que habían presidido los debates, en virtud de que la Hacienda de los municipios quedó sujeta en última instancia a la voluntad de las legislaturas locales; tampoco se estableció finalmente la instancia adecuada para resolver los conflictos que se presentasen entre los municipios y los gobiernos de los estados y aun el federal, ni mucho menos se hizo mención a los servicios que por naturaleza propia deben prestar los ayuntamientos.

Sin embargo, no todo fue en vano, se sentaron también importantes tesis que fueron las siguientes:

- a. El municipio y su relación con el Estado, en donde se recogió la fórmula que se había acuñado en el artículo 8o. de la adición del Plan de Guadalupe, en la cual se indicó que el estado tomaría como base de su división política y administrativa el municipio libre.
- b. La forma de gobierno municipal, prescribiéndose que lo sería el ayuntamiento de elección popular directa.

⁷⁴ Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, pp. 153 y 154.

⁷⁵ Jorge Carpizo, *Estudios constitucionales*, 4a. ed., México, Porrúa-UNAM, 1994, p. 511.

94 • LA CONSTITUCIÓN DE 1917 Y EL MUNICIPIO

- c. La libertad política del municipio, subrayándose particularmente que no habría ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado.
- d. La autonomía económica del municipio, respecto de la cual se adoptó una solución que no rindió los resultados esperados.
- e. La personalidad jurídica, para que el municipio fuese investido de ella y pudiese actuar tanto en derecho público como en el derecho privado.

CAPÍTULO QUINTO

LAS PERSPECTIVAS CONTEMPORÁNEAS

EL MARCO JURÍDICO ACTUAL

Con el propósito de que el municipio pueda funcionar y ejecutar las tareas que tiene encomendadas, el derecho mexicano ha establecido para esta institución un marco jurídico complejo y muy amplio, que parte de las propias normas constitucionales, pasa por las locales y desciende hasta el quehacer municipal.

Haremos una relación sucinta de los principales aspectos que sustentan dicho marco jurídico:

- a. La Constitución General de la República, que suministra los principios generales de la institución municipal.
- b. Las leyes federales que desarrollan los principios referidos.
- c. Las constituciones locales, que dedican parte de su articulado a la institución municipal.
- d. Las leyes locales que conciernen al municipio, particularmente las denominadas orgánicas.
- e. El propio derecho que generan las corporaciones municipales, que encarna en los bandos de policía y buen gobierno, en los reglamentos, en las circulares y en diversos actos jurídicos.

Tan considerable serie de normas, si bien habla de la relevancia que se concede al municipio, también hace evidente el complicado y a veces

contradictorio entramado constitucional que lo rige, mismo que requiere de una revisión a profundidad y de imprimirle mayor coherencia.

Precisamente por ello propusimos desde el primer capítulo que es menester, por un lado, replantear los principios constitucionales y legales que rigen para el sistema federal y municipal, así como expedir una ley reglamentaria del artículo 115 con el carácter de ley marco; y por otro, el que los estados y municipios hagan un ejercicio más intenso y congruente de las facultades que tienen a su cargo, para que el derecho municipal se modernice y pueda responder a los desafíos que plantean las actuales circunstancias del país.

En este sentido, uno de los obstáculos que se repiten por encima de la diversidad municipal del país, opina con toda razón Mauricio Merino, son las limitaciones jurídicas, en virtud de que “las leyes federales y estatales que atañen al municipio constituyen una madeja jurídica de muy difícil aplicación práctica”. Es más, subraya, “Nadie se ha planteado, hasta ahora, la revisión completa del marco jurídico que rodea al municipio mexicano, para ‘limpiarlo’ -por así decir- de vacíos y contradicciones. Es una asignatura pendiente de nuestros legisladores”.⁷⁶

EL ARTÍCULO 115 VIGENTE

Desde su origen, la Constitución de 1917 hizo referencia al municipio en muy distintas y numerosas disposiciones, regulación que ha venido ampliándose a lo largo de sus años de vigencia. Ha sido el artículo 115 constitucional, cuya redacción original ya expusimos, el precepto rector de la institución municipal; dicho precepto permaneció sin alteración durante varios años, pero después experimentó varias modificaciones y algunas de ellas le han reportado beneficios. Existen también otras disposiciones constitucionales que hacen referencia al municipio, mismas que norman aspectos específicos de dicha institución o ciertas facultades que ejercen de manera concurrente con las entidades federativas o la propia federación.

En su versión actual, el artículo 115 sigue conservando en su encabezado la declaración de que el municipio es libre y subraya su im-

⁷⁶ Mauricio Merino, *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, Colegio de México, 1995, pp. 286 y 287.

portancia en el sistema constitucional. Ahora dicho precepto es mucho más amplio, se compone de ocho fracciones mismas que describiremos de manera sintética:

- 1a. fracción - consagrada al gobierno municipal.
- 2a. fracción - en la cual se enviste a los municipios de personalidad jurídica y se explica el orden jurídico municipal y su relación con las leyes que expiden las legislaturas de los estados.
- 3a. fracción - que se refiere a las funciones y servicios públicos a cargo de los municipios.
- 4a. fracción - que regula la hacienda municipal y los elementos que la componen.
- 5a. fracción - que se refiere a los planes de desarrollo municipal, reservas territoriales, utilización del suelo y otros aspectos concernientes al espacio urbano.
- 6a. fracción - regula la llamada conurbación, que surge cuando dos o más centros urbanos forman una continuidad geográfica.
- 7a. fracción - que regula el municipio y la seguridad pública.
- 8a. fracción - en la cual se introduce el principio de representación municipal en los municipios, así como las relaciones entre éstos y sus trabajadores.

LAS REFORMAS AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL

Es oportuno hacer mención que aunque el artículo 115 constitucional estuvo principalmente destinado al municipio, también albergó ciertas reglas sobre los gobernadores y las legislaturas de los estados, aspectos ambos que también fueron objeto de modificaciones constitucionales. Consecuentemente, sobre dicho texto se fueron operando distintas reformas que, en número de quince, pasamos a describir.

Primera reforma (20 de agosto de 1928)

Se ajustó el mínimo de diputados que debían tener las legislaturas locales en proporción a los habitantes de cada entidad: siete para los de

población menor a 400 mil habitantes, nueve en los que excediese de ese número y no llegara a 800 mil y 11 en los superiores a dicha cifra.

Esta fórmula sustituyó al número mínimo de 15 diputados que se estableció originalmente, disposición que por cierto levantó cierta polémica en el Constituyente, ya que algunos de sus miembros consideraban que era excesiva para algunos estados. La iniciativa fue promovida por el general Álvaro Obregón, entonces candidato a la presidencia y secundada por varios legisladores, fundándose en que una legislatura local más reducida era menos onerosa, más eficiente y permitía una mejor selección de los representantes populares.

Segunda reforma (29 de abril de 1933)

Se agrega un segundo párrafo a la fracción I, que subsiste hasta la fecha, mediante el cual se extiende de manera notable el principio de no reelección en el aparato político, en virtud de que los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos no podrían ser ahora reelectos para el periodo inmediato; la misma prohibición se formuló para los legisladores, tanto federales como locales.

La reforma se originó en el discurso del entonces ex presidente Calles, pronunciado en un banquete que le ofrecieron los gobernadores el 30 de octubre de 1931, en el cual expresó que un defecto de los más grandes de la revolución era “la política del carro completo”, que había que “tener un espíritu más amplio” y “dar oportunidad a la juventud” en los puestos públicos. Recuérdese que en esa época había una supremacía política evidente del grupo norteño, que se restringió al de Sonora-Sinaloa después del golpe de Agua Prieta, por lo que muchos legisladores del cerrado grupo se habían reelecto varias veces en las Cámaras y habían aparecido varios conflictos locales como consecuencia de ese monopolio del poder.

Costó trabajo lograr la apertura y obtener el consenso para la reforma dentro del Partido Nacional Revolucionario (PNR); la iniciativa original se presentó en el Primer Congreso Nacional de Legislaturas, efectuado en enero de 1932, donde no prosperó porque la mayoría de las delegaciones era reeleccionista. Meses después, empero, se venció a la resistencia, en la Convención Nacional Extraordinaria del PNR, inaugurada el 30 de octubre del mismo año referido, el presidente del

partido, Manuel Pérez Treviño, presentó una ponencia que finalmente fue aprobada en favor de la no reelección de los legisladores y municipales.

Tercera reforma (8 de enero de 1943)

El texto de la reforma aprobada, relativa entonces al párrafo tercero de la fracción III del artículo 115 constitucional, quedó en los términos siguientes: “Los gobernadores de los estados no pueden durar en su encargo más de seis años”. Antes de esta modificación duraban los gobernadores cuatro años.

Esta iniciativa fue promovida por Manuel Ávila Camacho, para que coincidiese el mandato de los gobernadores con el del presidente de la República, mismo que se había fijado en seis años desde la reforma de 24 de enero de 1928. El mandato ampliado estaba destinado a Obregón, pero por la crisis que desató su muerte, correspondió después ejercerlo al presidente Cárdenas. A manera de antecedente, recuérdese también que durante el régimen de Porfirio Díaz, por reforma de 10 de mayo de 1904, se había aprobado también un mandato presidencial de seis años, argumentándose en la iniciativa que era el mismo término que los virreyes duraban en su encargo en la época colonial.

Cuarta reforma (12 de febrero de 1947)

Se adicionó la fracción I, con un párrafo en los términos siguientes: “En las elecciones municipales participarán las mujeres en igualdad de condiciones que los varones, con el derecho de votar y ser votadas”. Esta iniciativa se debe al presidente Miguel Alemán, en la cual subrayaba que por medio de la reforma “se establecería el acceso de la mujer mexicana a la vida política activa en aquel campo de la mayor importancia como es el de la vida común del municipio”.

Quinta reforma (17 de octubre de 1953)

Se suprimió el párrafo que recién acabamos de transcribir, en virtud de que se estableció la ciudadanía plena para las mujeres, que a partir de entonces tuvieron el derecho activo y pasivo en las elecciones federales, estatales y municipales, mediante reforma que se hizo al artículo 34

constitucional, que considera “ciudadanos de la República a los varones y a las mujeres” que tengan 18 años y un modo honesto de vivir.

Esta reforma se impulsó por don Adolfo Ruiz Cortines, quien en su iniciativa expresaba que la mujer debía recibir estímulo para su participación en la vida política, como ya lo había hecho de manera benéfica en las elecciones municipales y además porque había un ambiente notoriamente favorable al propósito de equiparar al hombre y a la mujer en el ejercicio de los derechos políticos.

Sexta reforma (6 de febrero de 1976)

Se adicionaron las fracciones IV y V, con el objeto de que el municipio estuviese en posibilidades de efectuar las actividades señaladas en el párrafo 3o. del artículo 27 constitucional, en las materias de asentamientos humanos, desarrollo urbano y conurbación, a través de acciones concertadas con la federación. Esta iniciativa fue promovida por Luis Echeverría, en un esfuerzo por dotar de instrumentos a los municipios para enfrentarse al acentuado crecimiento que nuestras ciudades experimentaban ya desde aquel tiempo.

Séptima reforma (6 de diciembre de 1977)

Se introdujo el sistema de minoría en la elección de legislaturas locales así como del principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población fuese “cuando menos de trescientos mil habitantes o más”. Esta iniciativa, promovida por José López Portillo y su secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles, formó parte de la llamada reforma política de 1977, que tuvo el efecto de dinamizar los cuerpos legislativos locales y promover un mayor pluralismo en los ayuntamientos.

Octava reforma (3 de febrero de 1983)

Se reformuló de manera integral el artículo 115 constitucional, introduciéndose progresos notables para los municipios, entre ellos: se establecieron garantías para la suspensión y desaparición de ayunta-

mientos, así como revocación de municipales; se dejó clara la autonomía jurídica de los ayuntamientos, que antes levantaba innecesario debate; se enumeraron los servicios públicos que atañen de manera exclusiva a los ayuntamientos, dejando abierta la posibilidad para que el gobierno del estado colaborara cuando fuera menester; se consagró la llamada “esfera económica mínima” de los municipios, haciendo una enumeración de sus ingresos; se reguló más ampliamente la representación proporcional en los ayuntamientos y se normaron las relaciones laborales de éstos con sus trabajadores.

Mediante esta iniciativa, que presentó el presidente Miguel de la Madrid, se recogieron varias de las demandas que los municipios del país habían venido formulando, así como sirvió de punto de partida para un alivio relativo de sus condiciones financieras que habían llegado a niveles alarmantes.

Novena reforma (17 de marzo de 1987)

Consistió básicamente en un reacomodo constitucional, mediante el que se consagró de manera exclusiva el artículo 115 para regular los asuntos municipales, en tanto que se incorporaron al artículo 116 aquellas disposiciones que se referían a los gobernadores, a los diputados locales, a las relaciones entre los gobernadores de los estados y sus trabajadores, así como a los convenios entre los estados y los municipios.

Décima reforma (23 de diciembre de 1999)

Se hicieron las siguientes modificaciones: reconocimiento del municipio como ámbito de gobierno; precisiones a la autonomía jurídica y leyes estatales sobre cuestiones municipales; modificaciones en los servicios públicos y en los ingresos municipales; asociación de municipios más amplia; reformulación en desarrollo urbano ecología y planeación regional. Esta iniciativa fue resultado del acuerdo que lograron varios partidos políticos nacionales y sus efectos pueden también considerarse positivos para el municipio.

Décimo primera reforma (14 de agosto de 2001)

Esta modificación resulta del esfuerzo que se ha hecho para proteger los derechos de los pueblos indígenas, cuyas comunidades viven todavía en condiciones de pobreza, ignorancia y marginación. El asunto se tornó espinoso con el movimiento armado del EZLN en Chiapas, cuyos representantes celebraron con el gobierno federal los llamados acuerdos de San Andrés. Se han efectuado para proteger los derechos de los pueblos indígenas las reformas de 1982 y 2001; en esta última, se modificó el artículo 115 en el último párrafo de la fracción II para indicar que “las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley”.

Décima segunda reforma (18 de junio de 2008)

Se enmendó la fracción VII del artículo 115 constitucional, con motivo de la profunda reforma que instauró un nuevo proceso penal con mayor oralidad y una nueva regulación para el Sistema Nacional de Seguridad Pública que permita la coordinación de los tres órdenes de gobierno.

En la nueva fracción VII se sigue disponiendo que la policía preventiva estará bajo el mando del presidente municipal, pero en lugar de la redacción anterior que decía “en los términos del reglamento correspondiente”, ahora se expresa “en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado”, modificación que según el legislador se hizo para especificar que una ley de las legislaturas de los estados regirá las policías preventivas, con el propósito de que exista un mínimo de homologación al menos en el interior de cada una.

Décimo tercera reforma (24 de agosto de 2009)

Se inspira esta reforma en la urgencia general que tienen los municipios de transparentar sus ingresos, egresos, rendición de cuentas y remuneraciones de sus servidores, en virtud de que infortunadamente han crecido los excesos presupuestarios y en materia de personal, de ahí que se haya adicionado a la fracción IV del artículo 115, que los presupues-

tos de egresos de los ayuntamientos “deberán incluir los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución”.

Décimo cuarta reforma (10 de febrero de 2014)

Se agregan al párrafo primero del artículo 115, las palabras “democrático y laico”, como cualidades que debe tener la forma de gobierno de los estados. Además, se introduce en el 2o. párrafo de la fracción I del citado artículo, la elección consecutiva por un periodo adicional de presidentes municipales, regidores y síndicos. La reelección será posible si el periodo de mandato no es superior a tres años y si el candidato se postula por el mismo partido político, salvo que haya renunciado a su militancia antes de la mitad de su mandato.

Décimo quinta reforma (29 de enero de 2016)

Con la reforma constitucional sobre la autonomía de la Ciudad de México, se modificaron las fracciones IV y V del artículo 115, para precisar que “los bienes inmuebles de la federación ubicados en los municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales, sin perjuicio de los convenios que puedan celebrar en términos del inciso i) de esta fracción.”

Cabría expresar, por último, que pese a las distintas reformas constitucionales emprendidas, la reforma municipal es una demanda nacional aún no satisfecha. Es preciso ir todavía más lejos. Una institución de tan gran prosapia como el municipio, requiere de transformaciones a profundidad, que la inserten de manera adecuada en el proceso de transición política, así como en las tendencias constitucionales imperantes que han surgido en nuestro país en los últimos años.

La reforma municipal debe ser de amplio espectro, debe efectuarse desde arriba y desde abajo. Desde arriba, en la reformulación del marco constitucional tanto federal como local, así como en la legislación que con base en ese marco se ha expedido, para incorporarles los avances del derecho municipal, que se traduzcan en la práctica en cambios a las

políticas y al trato de los gobiernos federal y estatales hacia los ayuntamientos.

Desde abajo, en el propio esfuerzo que los municipios del país deben realizar para mejorar su estructura de gobierno y de administración; de nada servirán las acciones de carácter nacional o local, si los municipios permanecen ajenos a ella y no participan de manera entusiasta, promoviendo también la participación efectiva de los ciudadanos en las distintas labores comunales.

OTROS ARTÍCULOS CONSTITUCIONALES

Como indicamos, el texto constitucional en vigor se refiere al municipio no sólo en el artículo 115, sino también en otras disposiciones constitucionales, mismas que como versan sobre diferentes materias y se encuentran dispersas en la Ley Fundamental, para efectos didácticos agruparemos en varios rubros:

Pueblos indígenas

En el renovado artículo 2o. constitucional, que define a la nación mexicana como única, indivisible y de una composición pluricultural, se establecen derechos para los pueblos y comunidades indígenas, así como obligaciones que deben observar para con ellos la federación, los estados y los municipios:

- a. Se reconoce el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación, que se ejercerá en un marco de libertad y autonomía que asegure la unidad nacional, tercer párrafo del precepto.
- b. Elegir en los pueblos y comunidades indígenas, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, apartado A, fracción III.
- c. Elegir en los ayuntamientos con población indígena representantes ante los ayuntamientos, derecho que debe reconocerse y regularse en las constituciones y leyes de las entidades federativas, apartado A, fracción VII.

- d. Obligación para la federación, los estados y los municipios, de establecer instituciones y políticas que promuevan la igualdad de oportunidades de los indígenas, eliminen prácticas discriminatorias y procuren el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, encabezado del apartado B.
- e. Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de sus pueblos, para ello las autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos, apartado B, fracción I.
- f. Obligación de consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo de los estatales y municipales, incorporar en su caso, las recomendaciones y propuestas que realicen, apartado B, fracción IX, 1er. párrafo.
- g. Obligación para la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de las legislaturas locales y los ayuntamientos, de establecer en el ámbito de sus competencias partidas específicas para el cumplimiento de las obligaciones con los pueblos y comunidades indígenas en los presupuestos de egresos que aprueben, apartado B, fracción IX, 2o. párrafo.

Educación

Se refieren al tema educativo con relación al municipio los artículos 3o. constitucional, en su encabezado y en la fracción IX, en los cuales se establece que el Estado mexicano, a través de la federación, los estados y los municipios, impartirá educación primaria y secundaria. Igualmente, según el artículo 73, fracción XXV. Corresponde al Congreso de la Unión dictar leyes encaminadas a distribuir de manera conveniente el ejercicio de dicha función educativa, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las infracciones aplicables a quienes no cumplan con las disposiciones relativas.

Obligaciones ciudadanas

Se han establecido en la Constitución diversas obligaciones del ciudadano para con el municipio, mismas que son las siguientes:

- a. Se considera servicio público obligatorio el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta (artículo 5o., párrafo 3o.).
- b. Es también obligación de los mexicanos asistir en los días y horas designados por el ayuntamiento del lugar en que residan para recibir instrucción cívica y militar que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos de ciudadano, diestros en el manejo de las armas y conocedores de la disciplina militar (artículo 31, fracción II).
- c. Debe el mexicano contribuir a los gastos públicos de la federación, del Distrito Federal, del estado y municipio en que residan, de la manera equitativa y proporcional que dispongan las leyes (artículo 31, fracción IV).
- d. Es obligación del ciudadano inscribirse en el catastro de la municipalidad manifestando la propiedad que tenga, industria, profesión o trabajo de que subsista (artículo 36, fracción I).
- e. Es también obligación del ciudadano desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado (artículo 36, fracción V).

Finanzas

En primer lugar se deben mencionar en este aspecto las participaciones federales a los municipios. En el artículo 73 constitucional, fracción XXIX, párrafo final, después de enumerarse las distintas contribuciones especiales, que por cierto son fuentes muy jugosas para la federación, se indica que “las entidades federales participarán en los rendimientos de dichas contribuciones en la proporción que la ley secundaria federal determine”, disposición que debe relacionarse con las participaciones municipales a que se refiere el artículo 115 constitucional, fracción IV inciso b. Además, en el mismo párrafo a que se hizo mención, se indica que las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los

municipios en sus ingresos por concepto de impuestos sobre energía eléctrica.

Otro aspecto importante son los empréstitos, para los cuales el artículo 117, fracción VIII, establece algunas prohibiciones que afectan a los municipios. En el primer párrafo de dicha fracción se prohíbe a los estados, y por ende a los municipios, contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades particulares extranjeras o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional. Por otro lado, en el párrafo segundo de la misma fracción, se dice expresamente que los estados y los municipios “no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas”, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en cada ley y por los conceptos y montos que las mismas fijen en los respectivos presupuestos.

Justicia y seguridad

En algunos preceptos constitucionales se vincula al municipio con estas actividades, así tenemos:

- a. Atribución a la autoridad administrativa, entre ellas obviamente las municipales, para practicar visitas domiciliarias para cerciorarse que sean cumplidos los reglamentos sanitarios y de policía, así como para exigir la exhibición de libros y documentación para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales (artículo 116, párrafo 11).
- b. Aplicación de sanciones por la autoridad administrativa, entre ellas principalmente las municipales, por infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente pueden consistir en multa y arresto hasta por 36 horas (artículo 21, párrafo 1o.).
- c. Función de seguridad pública atribuida a los municipios que se coordinarán con la federación y entidades federativas en dicha materia (artículos 21, párrafos 4o., 5o. y 73, fracción XXIII).
- d. Se ha reconocido a los municipios una facultad muy amplia para promover controversias constitucionales que esta institución pudiera tener con otros municipios, entidades federativas o la propia federación (artículo 105 fracción I).

Aspectos sociales y de desarrollo

Algunas de estas facultades están en el texto fundamental:

- a. Se ha otorgado plena capacidad a todos los municipios de la República, para “adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos” (artículo 27 fracción VI).
- b. Se dispone que el servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito, ya que se efectúe por oficinas municipales, bolsas de trabajo o por cualquier otra institución oficial o particular (artículo 123, apartado A, fracción XXV, 1er. párrafo).
- c. Se ha establecido la concurrencia del gobierno federal, estados y municipios en materia de asentamientos humanos, protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico, protección civil y actividades deportivas (artículo 73, fracciones XXIX-C, XXIX-G, XXIX-I y XXIX-J, respectivamente).

Política y religión

Ciertos preceptos constitucionales relacionan al municipio con el proceso electoral y las actividades religiosas en este sentido tenemos:

- a. Se otorga el derecho a los partidos políticos nacionales a “participar en las elecciones estatales y municipales” (artículo 41, fracción I, párrafo primero).
- b. Las constituciones y las leyes de los estados en materia electoral deben garantizar que las elecciones de los gobernadores, los legisladores y los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo (artículo 116, fracción IV, inciso a).
- c. Se atribuyen facultades y responsabilidades para los municipios, los estados y la federación respecto de las iglesias (artículo 130, párrafo final).

LA LEGISLACIÓN FEDERAL Y EL MUNICIPIO

Tanto el artículo 115 como las disposiciones constitucionales que acabamos de relacionar han sido reglamentados por la legislación federal, en la cual también se encuentran otros ordenamientos que derivan de las facultades implícitas del poder legislativo federal y que se refieren al desarrollo en general del municipio. Hay que advertir que dichos cuerpos de leyes no están consagrados específicamente al municipio, pero en algunos de sus artículos le otorgan participación en las actividades que regulan.

Un grupo de leyes federales han complementado las disposiciones constitucionales. De esta manera, la Ley de Planeación, vincula el proceso de planeación nacional con el municipio (artículos 2o.; 14, fracción III; 33, y 34, fracción II). En la Ley General de Asentamientos Humanos, se reglamenta la concurrencia en esta materia de la federación, los estados y los municipios (artículos 1o., 6o., 8o. y 9o.). Igual propósito tiene la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (artículos 1o., fracción VII, 7o., 8o., 14 bis, 112, 159, 189). Algunas leyes subrayan la coordinación y establecen mecanismos al respecto: Ley de Aguas Nacionales (artículos 13 y 44-47; Ley Agraria (artículo 3o.), Ley Forestal (artículo 6o., párrafo 2).

Otro grupo de ordenamientos federales otorgan atribuciones a los municipios o les permiten participar en las actividades que norman. En la Ley de Educación, se otorgan facultades a los municipios para participar en diversas actividades de esta índole (artículos 11, fracción III, 14, fracciones V a VII y XV). La Ley de Coordinación para la Educación Superior se refiere también a la participación de los municipios en este nivel educativo (artículos 1o. y 28). En la Ley General de Bibliotecas, se prescribe que los municipios promoverán el establecimiento, la organización y el sostenimiento de las bibliotecas públicas (artículo 1o., fracciones I y IV). Se otorga al CONACYT, en la Ley para el Fomento de la Investigación Científica y Tecnológica, atribución para realizar convenios con los ayuntamientos (artículo 22). Se concede, en la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, a las autoridades de los estados y de los municipios el carácter de “auxiliares de la federación”, estableciéndose la obligación para cualquier autoridad de no intervenir

en los asuntos internos de las asociaciones religiosas, así como abstenerse de asistir con carácter oficial a actos religiosos de carácter público o actividades que tengan propósitos o motivos similares (artículo 25). La Ley General de Bienes Nacionales considera, como bienes destinados a un servicio público, los inmuebles de propiedad federal que se utilicen por los gobiernos de los estados y de los municipios; en cuanto a sus bienes de dominio privado, se usarán de manera preferente por las dependencias de los gobiernos referidos (artículos 1o., fracción I, 4, 34, fracción V, y 57). La Ley Sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social dispone que los servicios de salud que se presten en esta materia formarán parte de los servicios del Sistema Nacional de Salud, y que la Secretaría de Salud promoverá celebración de convenios entre los distintos niveles de gobierno, entre ellos el municipal (artículos 7o. y 37).

Se han asignado también diversas obligaciones para los municipios en las leyes federales. La Ley General de Población establece la obligación de las autoridades municipales de exigir a los extranjeros que tramiten asuntos ante ellas comprobar su estancia legal en el país (artículo 67). En la Ley de Nacionalidad, se faculta a la Secretaría de Relaciones Exteriores para solicitar informes o certificaciones a los estados y municipios en los asuntos que sean de su competencia (artículo 5o.). Se refiere la Ley del Escudo, la Bandera e Himno Nacionales, al uso y honores que deben rendirse a tales emblemas (artículos 6o., 11, 14 y 15). Según la Ley de Información Estadística e Geografía, se considerarán informantes de dichos sistema a los funcionarios de los gobiernos de los estados y municipios (artículo 36, fracción III). Por último, la Ley de Protección Civil, indica que los municipios coadyuvarán para el logro de sus objetivos y ejecutarán las medidas de seguridad que les competan (artículos 1o., 5o., 9o., 11 y 39).

La Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, establece la obligación para que en los municipios en donde se hablan lenguas indígenas, se adopten e instrumenten medidas para proveer lo necesario a efecto de que en los juicios que realicen, los indígenas sean asistidos gratuitamente, en todo tiempo, por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua indígena y cultura (artículos 7o. y 10o.).

LA LEGISLACIÓN LOCAL Y EL MUNICIPIO

Como consecuencia de la aplicación del artículo 124 constitucional, ha quedado en la competencia de las entidades federativas expedir el marco constitucional local para los municipios, así como diversas leyes necesarias para su funcionamiento, particularmente las llamadas **leyes orgánicas**, excepcionalmente denominadas **códigos municipales**; aquella denominación nos parece más propia porque se refiere a leyes que emiten los cuerpos legislativos locales, en tanto que la última denominación sería preferible utilizarla para el conjunto de ordenamientos municipales que expide el propio ayuntamiento.

En las Constituciones de los estados se establecen los lineamientos generales para el municipio, en tanto que las leyes orgánicas se encargan de regular en detalle cada uno de sus elementos así como establecen normas para sus actividades.

LAS CONSTITUCIONES LOCALES

Una vez expedida la Constitución de 1917 los diversos estados de la República fueron expidiendo sus correspondientes Constituciones locales, mismas que en su mayoría, al menos formalmente, siguen conservando su fecha de promulgación original, pero en la práctica han sido objeto de revisiones integrales o llegado el caso se ha expedido un nuevo texto. En estas condiciones, puede afirmarse que las constituciones locales que actualmente están en vigor distan bastante de semejarse al texto promulgado inicialmente.

Las disposiciones de las Constituciones locales siguen por lo regular los preceptos que se han formulado en la Constitución federal, aunque de manera un poco más extensa, de este modo, dedican un título a los municipios, como sucede en Guanajuato, Durango, Nayarit, Michoacán y Baja California Norte, o cuando menos un capítulo, (Aguascalientes y Colima). Se refieren dichas disposiciones al municipio en general, reconocen al ayuntamiento como forma de gobierno, establecen requisitos para sus titulares, y algunos textos incluyen disposiciones sobre el patrimonio y la hacienda municipal, así como sobre la desaparición y suspensión de ayuntamientos.

Las reformas de las Constituciones locales se realizan normalmente según un procedimiento que hace intervenir a las legislaturas y a los municipios, excepcionalmente se aplica el referéndum constitucional. Varias entidades de la República en sus Constituciones locales establecen que para su reforma se requiere el voto de más de la mitad de los ayuntamientos, como sucede en Guanajuato (artículo 143); Aguascalientes (artículo 94, fracción I); Coahuila (artículo 196, fracción V); Jalisco (artículo 117); Puebla (artículo 140); Sonora (artículo 163), y Morelos (artículo 147, fracción I). En algunos estados el voto aprobatorio se eleva a dos terceras partes de los ayuntamientos, así en Querétaro (artículo 39); Sinaloa (artículo 159); Nayarit (artículo 131); Zacatecas (artículo 164, fracción III). En San Luis Potosí se es todavía más estricto, pues la votación que se exige es la de tres cuartas parte de los ayuntamientos (artículo 138).

Hay también dos casos en que se apela al referéndum; en el Estado de México puede hacerse uso del referéndum, total o parcial, para la reforma constitucional y para las leyes locales, a excepción de las de carácter tributario fiscal (artículo 14), y en Veracruz, para la reforma o derogación total de las disposiciones de la Constitución se considera obligatorio el referendo, en tanto que para las reformas parciales sólo la mayoría de los ayuntamientos (artículos 17, inciso a, y 84, párrafo 2).

Para que se tenga una somera idea del contenido actual de las constituciones locales tomaremos dos recientes, Estado de México y Veracruz, de cuyos textos se hizo una revisión integral e introdujeron innovaciones interesantes.

Aunque se expidió hace algunos años, la Constitución del Estado de México recogió en su momento importantes avances y sirvió de inspiración a otros estados del país. En su título segundo que lleva el rubro “de los principios constitucionales “ destacan: el derecho de los habitantes a que les sea respetado su honor, su crédito y su prestigio (artículo 6); la regulación amplia de los partidos el régimen y los órganos electorales (artículos 10 -13); creación de un órgano para proteger los derechos humanos y particularmente los derechos de los indígenas (artículos 16 y 17); protección de los recursos naturales y del medio ambiente, así como de la flora y la fauna (artículo 18). En los que respecta a los municipios, la Constitución les dedica el título V que lleva el rubro “Del poder público municipal” (artículos 112 -129), en el cual se

regulan los siguientes aspectos: disposiciones generales sobre los municipios; regulación para los miembros de los ayuntamientos; atribuciones de los ayuntamientos; atribuciones de los presidentes municipales.

Por su parte, la Constitución de Veracruz, recién expedida en el año 2000, en el capítulo de derechos humanos introduce estas novedades: juicio especial para la protección de los derechos humanos y referencia expresa a los tratados internacionales (artículo 4); protección de los derechos indígenas (artículo 5); derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y al libre desarrollo de la personalidad (artículo 6); derecho a vivir y crecer en un ambiente saludable y equilibrado, con obligaciones en este sentido para el poder público y los ciudadanos (artículo 8). En cuanto a la forma de gobierno establece los procedimientos participativos de referendo o plebiscito, aquél será obligatorio para la reforma o derogación total de la Constitución (artículo 17); otorga atribuciones al Congreso local para dar interpretación auténtica de las leyes o decretos, así como para dirimir conflictos entre los poderes ejecutivo y judicial (artículo 33, fracciones II y XII); crea una Sala Constitucional dentro del Tribunal Superior de Justicia, para conocer de las acciones de inconstitucionalidad, resolver sobre el juicio de protección de derechos humanos, controversia constitucional, acciones de inconstitucionalidad y acciones por omisión legislativa (artículo 64). Para los municipios dedica el título IV, que abarca los artículos 68 a 71, en los cuales se hace la adaptación de los lineamientos constitucionales a la realidad veracruzana.

LAS LEYES ORGÁNICAS MUNICIPALES

De mayor contenido son las leyes orgánicas municipales, que en una normación mucho más amplia se encargan de regular los elementos del municipio, sus actividades y los principales servicios que tienen a su cargo; a diferencia de las constituciones locales, las leyes orgánicas han revelado mayor dinamismo y son por lo general de fecha de expedición mucho más reciente. En algunos estados a las leyes orgánicas se les denomina códigos municipales como en Coahuila, Chihuahua y Tamaulipas, mientras que en otros se les da en nombre de Ley Orgánica para la Administración Municipal, como acontece en Nuevo León, Sonora y Nayarit.

Entre los principales aspectos que regulan las leyes orgánicas están los siguientes:

- a. Disposiciones generales: definición del municipio, sus elementos, división territorial y población municipal.
- b. Gobierno municipal: instalación e integración del ayuntamiento; facultades y obligaciones del presidente municipal, síndicos y regidores; funcionamiento del ayuntamiento; suspensión y desaparición de ayuntamientos, revocación o destitución de sus miembros.
- c. Administración pública municipal: estructura administrativa; secretaría y tesorería municipales; dependencias administrativas en general; administración paramunicipal y empresas paramunicipales.
- d. Hacienda municipal: ingresos municipales, patrimonio municipal, bienes municipales y presupuesto municipal.

Pese a que existe una cierta uniformidad en las leyes orgánicas municipales, en los últimos años se advierte que varias de ellas han dedicado buena parte de su articulado a regular de manera detallada aspectos vinculados con la esfera administrativa, la planeación, el desarrollo o la participación ciudadana.

A guisa de ejemplo utilizaremos algunas leyes orgánicas aparecidas en la última década, las de Nuevo León (1991), Guanajuato (1997), Coahuila (1999) y Colima (2001). En las referidas leyes sobresalen: capítulos o títulos amplios dedicados a la administración municipal, su división en centralizada y descentralizada, formas de prestación de los servicios públicos (artículos 70 -108, Nuevo León; 106 -167, Guanajuato; 114 -140 bis, Coahuila.; 62-109, Colima); regulación amplia de los planes de desarrollo municipal, así como de los programas correspondientes (artículos 109-123, Nuevo León; 89 -105 B, Guanajuato; 141-172, Coahuila; 110-115, Colima); reglamentación detallada del presupuesto, contabilidad y deuda (artículos 124-159, Nuevo León; 168 -201, Guanajuato; 242-255, Coahuila.; Colima, 33, 71-74, 77-78); participación ciudadana expresamente considerada (artículos 122 y 123, Nuevo León; 13 -18, Guanajuato; Colima, 23 y 24).

OTRAS LEYES LOCALES

Las legislaturas de los estados tienen a su cargo, además, expedir diversas leyes mediante las cuales las entidades federativas establecen lineamientos, mecanismos de coordinación o prescripciones generales respecto de determinadas actividades económicas, políticas o sociales que se relacionan con el municipio.

En el aspecto financiero, las legislaturas poseen una intervención que puede considerarse determinante para los municipios. A los referidos cuerpos legislativos está encomendada la expedición de las leyes de hacienda municipal, la aprobación de la ley de ingresos municipales y del presupuesto de egresos, así como la cuenta pública que rinden cada año los ayuntamientos.

Las leyes electorales locales o, en su caso, municipales son de gran importancia para la vida política del municipio. En dichos ordenamientos electorales se establecen las normas que rigen para renovar a los integrantes de los ayuntamientos cada tres años, por lo cual regulan el proceso electoral municipal desde el registro de electores y candidatos, la jornada comicial, los órganos y la forma de calificar las elecciones.

Para distintas actividades de política social que el municipio efectúa también la legislación local ha establecido leyes pertinentes, en las cuales se establecen principios generales para el desarrollo de dichas actividades. En este aspecto hay que mencionar, entre otras, las leyes estatales de planeación, adquisiciones y obras públicas, asentamientos y desarrollo urbano, transporte público, ecología y protección al medio ambiente.

CAPÍTULO SEXTO

MUNICIPIO, GRANDES CIUDADES Y ZONAS METROPOLITANAS

EL CRECIMIENTO URBANO: GRANDES CIUDADES Y ZONAS METROPOLITANAS

Un fenómeno característico de las sociedades contemporáneas es su irrefrenable crecimiento urbano, mismo que ha tenido sensibles efectos en todos los órdenes y por supuesto también en el municipio. Para la institución municipal, la prestación de servicios en las grandes ciudades y más aún en las áreas conurbadas, representa serios desafíos en múltiples y diversos aspectos.

A tal punto son tales desafíos, que desde hace algunos años se empezó a hablar de la “crisis del municipalismo”, en el sentido de que la corporación municipal tradicional, autárquica y desvinculada de su contexto, no puede funcionar en la compleja realidad urbana actual. En esta realidad, deben operar las modernas políticas de desarrollo, así como también hay que concebirla formando parte de un proceso general de planeación que necesariamente involucra a las demás instancias de gobierno.

La sociedad mexicana, como muchas otras del mundo, cambió de rural a urbana. Vivimos ahora en una sociedad predominantemente urbana; según los datos arrojados por el censo de 2010, la población

de México ha superado los 112,336 millones⁷⁷ de habitantes, distribuidos en 28.6 millones⁷⁸ de viviendas; 3 de cada 4 residentes viven en localidades urbanas; y de las 59 zonas metropolitanas, tan sólo en las 5 principales habita el 23.04% de la población del país. En compensación, el ritmo de crecimiento de la población ha continuado en descenso, situándose en el último lustro en 1.8% en promedio por año⁷⁹.

La estructura urbana de nuestro país está conformada de manera muy desequilibrada, que se traduce en una paradoja de concentración-dispersión. Se caracteriza por unas cuantas ciudades con población superior al millón de habitantes (Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey, Puebla, Tijuana, León, Juárez, Ecatepec, Nezahualcóyotl, Zapopan); 550 localidades que fluctúan entre los 15 mil y un millón de habitantes⁸⁰; varios municipios que registran menos de 10 mil habitantes, aproximadamente el 11.6%.

A partir de la década de los 80, las zonas metropolitanas de México, Guadalajara y Monterrey, han venido observando una reducción en su ritmo de crecimiento, no así la de Puebla que continúa aumentando de manera espectacular. Por otra parte, en los últimos años las ciudades intermedias, ubicadas en el rango que va de los 100 mil a los 500 mil habitantes, han comenzado a captar buena parte de la población rural e interurbana, de ahí que se encuentren en una etapa de crecimiento acelerado.

Por tanto, la distribución de la población en el territorio nacional, afirman Landero y Limas “sigue una tendencia de concentración y crecimiento en grandes metrópolis y en ciudades medias. La relación pobreza-localidades rurales se ha mantenido desde mitad del siglo”. A ello

⁷⁷ En línea, fecha de consulta: 12 de noviembre de 2012. Disponible en <http://www.inegi.org.mx/default.aspx>

⁷⁸ En línea, fecha de consulta: 12 de noviembre de 2012. Disponible en <http://www.inegi.org.mx/sistemas/sisept/default.aspx?t=mviv27&cs=est&c=26529> y de http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy=c-pv10_viviendas

⁷⁹ En línea, fecha de consulta: 28 de enero de 2013. Disponible en <http://www.inegi.org.mx/Sistemas/temasV2/contenido/DemyPob/epobla02.asp?s=est&c=17510>

⁸⁰ En línea, fecha de consulta: 28 de enero de 2013. Disponible en http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Catalogo_de_localidades_con_mas_de_15000_habitantes_segun_entidad_federativa_y_municipio_1960_1970_1980_1990_1995_2000_2005_y_2010_

debe añadirse, la dificultad para generar polos de desarrollo regional que representen un atractivo para la población migrante, “en virtud de que cada entidad planea su política de desarrollo desvinculada de las grandes políticas nacionales, como la de la población”.⁸¹

La nueva realidad urbana tiene, en primer lugar, un gran peso en nuestro sistema político, que demanda adaptarse a tales cambios demográficos. Para todos los partidos políticos y obviamente también para el propio gobierno, de dicha realidad surgen formidables retos que les plantean nuevas formas organizativas y de comunicación efectiva con los diversos grupos que integran la sociedad plural y la propia ciudadanía en general.

En esta nueva realidad,

[...] procesos combinados de alfabetización, urbanización, industrialización, han conformado una ciudad política e ideológicamente plural, que no puede ni quiere reconocerse en una sola agrupación partidista. En última instancia, es esa pluralidad política con raíces sociales la que constituye el combustible fundamental de nuestra transición.

Y no va a ser sencillo el encuadramiento institucional de esta realidad, que enfrenta el sistema político con la “nueva sociedad”, con el “nuevo pueblo”, que constituye una manifestación de las “subversiones silenciosas” producidas por los cambios acumulados en los últimos años.

Se trata de las mayorías del México urbano, sus clases medias, sus burguesías liberales; la sociedad de masas que se hacina en nuestras ciudades, movilizada por la desesperación y el empobrecimiento, atrapada por la dureza de su presente, pero ya sin arraigos ni nostalgia del México viejo, modelada más bien por el futuro, a la vez real e ilusorio, ofrecido por los medios de comunicación que la irrigan con el mismo vaho de expectativas y consumos.⁸²

Pero la realidad urbana además tiene serias consecuencias para el desarrollo nacional y regional, así como para el bienestar y la calidad de vida de sus habitantes. Es imposible desvincular el desarrollo en cual-

⁸¹ Mireya Landero Orduña y H. Aydée Limas Magaña, “La política de población en México”, en *Bien común y gobierno*, núm. 44, p. 119.

⁸² Héctor Aguilar Camín, *Subversiones silenciosas*, México, Aguilar, 1993, pp. 211 y 212.

quiera de sus ámbitos de la realidad poblacional, subrayan Toache y Pérez que “alcanzar un desarrollo sustentable implica el reconocimiento de los peligros que supone un crecimiento desmedido de la población”. Efectivamente “El acelerado crecimiento demográfico, las concentraciones urbanas y la sobreexplotación de los recursos naturales, al interactuar con la pobreza, los patrones de producción y consumo y las desigualdades sociales, ponen en riesgo el equilibrio ecológico”. Es por ello que “Las políticas de población requieren de la participación de los sectores público, privado y social, así como de la colaboración directa de las instancias gubernamentales, cuyas actividades repercuten de manera directa en los fenómenos demográficos y las condiciones socioeconómicas de la población”.⁸³

CONURBACIÓN Y ZONA METROPOLITANA

Para comprender la realidad urbana y el impresionante crecimiento de las ciudades se han empleado diversos términos. En este apartado sólo nos ocuparemos de los términos conurbación y zona metropolitana que se han recogido en nuestro orden normativo e institucional.

El vocablo **conurbación**⁸⁴, se puso en boga en nuestro país en la década de 1970 e incluso su concepto se recogió en la Constitución. Se contempló en la Constitución el término **conurbación** con un sentido geográfico o demográfico; de este modo, en 1976 se introdujo la fracción V del artículo 115 misma que expresó:

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

⁸³ Gerardo Toache Pérez y Raquel Pérez, “Los retos de la población mundial en los inicios del siglo xxi”, *Bien común y gobierno*, México, p. 130.

⁸⁴ Este neologismo se origina en la obra de Patrick Geddes, *Cities in Evolution*, 1915, quien trató de describir el crecimiento, como un conjunto de un grupo de ciudades, aunque después su uso fue un poco más amplio entre geógrafos y urbanistas.

Más tarde, por modificación constitucional de 1983 la fracción V se convirtió en la VI, sustituyéndose el término “geográfico” por “demográfico”. Desarrolló el concepto la Ley General de Asentamientos Humanos, en el artículo 2, fracción IV, se indica que la **conurbación** consiste en “la continuidad física y demográfica que forman o tienden a formar dos o más centros de población”.

Por su parte, la expresión zona metropolitana es de un contenido más amplio y complejo. Su noción implica una región o área urbana contemplada no sólo en el mero aspecto demogeográfico sino también según sus actividades socioeconómicas, de servicios, mercados de trabajo, necesidades culturales e incluso ecológicas.

Desde hace varios años, el Estado mexicano viene utilizando la expresión **zona metropolitana** para efectos administrativos y presupuestarios. En este sentido, en el conocido documento *Delimitación de las zonas metropolitanas* que elaboran las dependencias SEDESOL-CO-NAPO-INEGI, se define la zona metropolitana como:

[...] conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de 50 mil o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite del municipio que originalmente la contenía, incorporando como parte de sí misma o de su área de influencia directa a municipios vecinos, predominantemente urbanos, con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómica. También se incluyen a aquellos municipios que por sus características particulares son relevantes para la planeación y política urbanas de las zonas metropolitanas en cuestión. Adicionalmente, se define como zonas metropolitanas a todos aquellos municipios que contienen una ciudad de un millón o más habitantes, así como aquellos con ciudades de 250 mil o más habitantes que comparten procesos de conurbación con ciudades de Estados Unidos de América.⁸⁵

⁸⁵ *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2010*, México, SEDESOL-CO-NAPO-INEGI, 2012, p. 25. Asimismo, el numeral 4, inciso u), del acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Fondo Metropolitano 2012, aclara que las demarcaciones territoriales del Distrito Federal y los asentamientos humanos pueden formar parte de las zonas metropolitanas.

LAS DIVERSAS ZONAS METROPOLITANAS

Se han elaborado diversas delimitaciones de las zonas metropolitanas en nuestro país. En el año 2000,⁸⁶ se identificaron 55 zonas metropolitanas. Más tarde, en el año 2005,⁸⁷ se señalaron 56 zonas metropolitanas. Por último, en 2010,⁸⁸ se llevó a cabo la actualización más reciente, ahora se reconocen 59 zonas metropolitanas, compuestas por 329 municipios y las 16 delegaciones del Distrito Federal.

Las zonas metropolitanas más grandes del país son: **Valle de México**, con una población de 20,116,842 habitantes, comprende 59 municipios⁸⁹ del Estado de México y uno de Hidalgo, más 16 delegaciones del Distrito Federal;⁹⁰ **Guadalajara**, con 4,434,878 habitantes, integrada por 8 municipios;⁹¹ **Monterrey**, poblada por 4,106,054 habitantes, abarcando 13 municipios;⁹² **Puebla-Tlaxcala**, habitada por 2,728,790 personas, compuesta de 39 municipios,⁹³ y

⁸⁶ *Delimitación de las zonas metropolitanas de México*, México, SEDESOL-CONAPO-INEGI, 2004, pp. 23, 28 y 30.

⁸⁷ *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2005*, México, SEDESOL-CONAPO-INEGI, 2007, pp. 26 y 31.

⁸⁸ *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2010*, México, SEDESOL-CONAPO-INEGI, 2012, p. 25.

⁸⁹ Acolman, Amecameca, Apaxco, Atenco, Atizapán de Zaragoza, Atlautla, Axapusco, Ayapango, Coacalco de Berriozábal, Cocotitlán, Coyotepec, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Chalco, Chiautla, Chicoloapan, Chiconcuac, Chimalhuacán, Ecatepec de Morelos, Ecatepec, Huehuetoca, Hueyoxotla, Huixquilucan, Isidro Fabela, Ixtapaluca, Jaltenco, Jilotzingo, Juchitepec, La Paz, Melchor Ocampo, Naucalpan de Juárez, Nextlalpan, Nezahualcóyotl, Nicolás Romero, Nopaltepec, Otumba, Ozumba, Papalotla, San Martín de las Pirámides, Tecámac, Temamatla, Temascalapa, Tenango del Aire, Teoloyucan, Teotihuacán, Tepetlaoxtoc, Tepetlixpa, Tepetzotlán, Tequixquiac, Texcoco, Tezoyuca, Tizayuca (Hidalgo), Tlalmanalco, Tlalnepantla de Baz, Tonanitla, Tultepec, Tultitlán, Valle de Chalco Solidaridad, Villa del Carbón y Zumpango.

⁹⁰ Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Venustiano Carranza y Xochimilco.

⁹¹ El Salto, Guadalajara, Ixtlahuacán de los Membrillos, Juanacatlán, Tlajomulco de Zúñiga, Tlaquepaque, Tonalá y Zapopan.

⁹² Apodaca, Cadereyta Jiménez, Carmen, García, Gral. Escobedo, Guadalupe, Juárez, Monterrey, Salinas Victoria, San Nicolás de los Garza, San Pedro Garza, Santa Catarina y Santiago.

⁹³ Acajete, Acuamanala de Miguel Hidalgo, Amozoc, Coronango, Cautlancingo, Chiautzingo, Domingo Arenas, Huejotzingo, Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, Juan C. Bonilla, Mazatecochco de José María Morelos, Nativitas, Ocoyucan, Papalotla

Toluca, con una demografía de 1,936,126 habitantes, formada por 15 municipios.⁹⁴

Un segundo grupo de zonas metropolitanas que también tienen considerable concentración demográfica son: **Tijuana** con 1,751,430 habitantes, compuesta por 3 municipios;⁹⁵ **León** poblada por 1,609,504 habitantes, integrada por 2 municipios;⁹⁶ **Juárez** con 1,332,131 habitantes, abarcando 1 municipio;⁹⁷ **La Laguna**, 1,215,817 habitantes, 4 municipios;⁹⁸ **Querétaro** con 1,097,025 habitantes y 4 municipios;⁹⁹ **San Luis Potosí-Soledad de Graciano Sánchez**, 1,040,443 habitantes, 2 municipios;¹⁰⁰ **Mérida**, 973,046 habitantes, 5 municipios;¹⁰¹ **Mexicali**, 936,826 habitantes, 1 municipio;¹⁰² **Aguascalientes**, 932,369 habitantes, 3 municipios;¹⁰³ **Cuernavaca**, 924,964 habitantes, 8 municipios;¹⁰⁴ **Acapulco**, 863,431 habitantes, con 2 municipios;¹⁰⁵ **Tampico** 859,419 habitantes, 5 municipios;¹⁰⁶ **Chihuahua** 852,533 habitantes, 3 municipios;¹⁰⁷ **Morelia** con 829,625 habitantes, 3 municipios;¹⁰⁸ **Saltillo** 823,128 habitantes, 3 municipios;¹⁰⁹ **Vera-**

de Xicohténcatl, Puebla, San Andrés Cholula, San Felipe Teotlalcingo, San Gregorio Atzompa, San Jerónimo Zacualpan, San Juan Huactzinco, San Lorenzo Axocomanitla, San Martín Texmelucan, San Miguel Xoxtla, San Pablo del Monte, San Pedro Cholula, San Salvador el Verde, Santa Ana Nopalucan, Santa Apolonia Teacalco, Santa Catarina Ayometla, Santa Cruz Quilehltla, Tenancingo, Teolocholco, Tepatlaxco de Hidalgo, Tepetitla de Lardizábal, Tepeyanco, Tetlatlahuca, Tlaltenango, Xicohtzinco y Zacatelco.

⁹⁴ Almoloya de Juárez, Calimaya, Chapultepec, Lerma, Metepec, Mexicaltzingo, Ocoyoacac, Oztolotepec, Rayón, San Antonio la Isla, San Mateo Atenco, Temoaya, Toluca, Xonacatlán y Zinacantepec.

⁹⁵ Tecate, Tijuana y Playas de Rosarito.

⁹⁶ León y Silao.

⁹⁷ Juárez.

⁹⁸ Matamoros, Torreón, Gómez Palacio y Lerdo.

⁹⁹ Corregidora, Huimilpan, El Marqués y Querétaro.

¹⁰⁰ San Luis Potosí y Soledad de Graciano Sánchez.

¹⁰¹ Conkal, Kanasín, Mérida, Ucu y Umán.

¹⁰² Mexicali.

¹⁰³ Aguascalientes, Jesús María y San Francisco de los Romo.

¹⁰⁴ Cuernavaca, Emiliano Zapata, Huitzilac, Jiutepec, Temixco, Tepoztlán, Tlaltizapán y Xochitepec.

¹⁰⁵ Acapulco de Juárez y Coyuca de Benítez.

¹⁰⁶ Altamira, Ciudad Madero, Tampico, Pánuco y Pueblo Viejo.

¹⁰⁷ Aldama, Aquiles Serdán y Chihuahua.

¹⁰⁸ Chao, Morelia y Tarímbaro.

¹⁰⁹ Arteaga, Ramos Arizpe y Saltillo.

cruz 811,671 habitantes, 5 municipios;¹¹⁰ **Villahermosa** 755,425 habitantes, 2 municipios;¹¹¹ **Reynosa-Río Bravo** 727,150 habitantes, 2 municipios;¹¹² **Tuxtla Gutiérrez** 684,156 habitantes, 3 municipios;¹¹³ **Cancún** 677,379 habitantes, 2 municipios;¹¹⁴ **Xalapa** 666,535 habitantes, 7 municipios;¹¹⁵ **Oaxaca** 607,963 habitantes, 22 municipios;¹¹⁶ **Celaya** 602,045 habitantes, 3 municipios;¹¹⁷ **Poza Rica** 513,518 habitantes, 5 municipios;¹¹⁸ **Pachuca** 512,196 habitantes, 7 municipios.¹¹⁹

Las siguen zonas metropolitanas que aunque revelan menor concentración demográfica se encuentran en crecimiento: **Tlaxcala-Apizaco** 499,567 habitantes, 19 municipios;¹²⁰ **Matamoros** 489,193 habitantes, 1 municipio;¹²¹ **Cuautla** 434,147 habitantes, 6 municipios;¹²² **Tepic** 429,351 habitantes, 2 municipios;¹²³ **Orizaba** 427,406 habitantes, 12 municipios;¹²⁴ **Nuevo Laredo** 384,033 habitantes en 1 municipio;¹²⁵ **Puerto Vallarta** 379, 886 habitantes con 2 municipios;¹²⁶ **Minatitlán**

¹¹⁰ Alvarado, Jamapa, Boca del Río, Medellín y Veracruz.

¹¹¹ Centro y Nacajuca.

¹¹² Reynosa y Río Bravo.

¹¹³ Berriozábal, Chiapa de Corzo y Tuxtla Gutiérrez.

¹¹⁴ Isla Mujeres y Benito Juárez.

¹¹⁵ Banderilla, Coatepec, Emiliano Zapata, Xalapa, Jilotepec, Rafael Lucio y Tlalnahuacán.

¹¹⁶ Ánimas Trujano, Oaxaca de Juárez, San Agustín de las Juntas, San Agustín Yatareni, San Andrés Huayápam, San Antonio de la Cal, San Bartolo Coyotepec, San Jacinto Amilpas, San Lorenzo Cacaotepec, San Pablo Etna, San Sebastián Tutla, Santa Cruz Amilpas, Santa Cruz Xoxocotlán, Santa Lucía del Camino, Santa María Atzompa, Santa María Coyotepec, Santa María del Tule, Santo Domingo Tomaltepec, Soledad de Etna, Tlalixtac de Cabrera, Villa de Etna y Villa de Zaachila.

¹¹⁷ Celaya, Comonfort y Villagrán.

¹¹⁸ Cazonas, Coatzacoatlán, Papantla, Poza Rica de Hidalgo y Tihuatlán.

¹¹⁹ Epazoyucan, Mineral del Monte, Pachuca de Soto, Mineral de la Reforma, San Agustín Tlaxiaca, Zapotlán de Juárez y Zempoala.

¹²⁰ Amaxac de Guerrero, Apetatitlán de Antonio Carvajal, Apizaco, Cuaxomulco, Chiau-tempan, Contla de Juan Cuamatzi, Panotla, Santa Cruz Tlaxcala, Tetla de la Solidaridad, Tlaxcala, Tocatlán, Totolac, Tzompantepec, Xaloztoc, Yauhquemecan, La Magdalena Tlaltelulco, San Damián Texoloc, San Francisco Tetlanohcan y Santa Isabel Xiloxotla.

¹²¹ Matamoros.

¹²² Atlatlahucan, Ayala, Cuautla, Tlayacapan, Yauhtepec y Yecapixtla.

¹²³ Xalisco y Tepic.

¹²⁴ Atzacan, Camerino Z. Mendoza, Huiloapan, Ixhuatlancillo, Ixtaczoquitlán, Maltrata, Mariano Escobedo, Nogales, Orizaba, Rafael Delgado, Río Blanco y Tlilapan.

¹²⁵ Nuevo Laredo.

¹²⁶ Puerto Vallarta y Bahía de Bandera.

356, 137 habitantes con 6 municipios;¹²⁷ **Coatzacoalcos** con 347,257 habitantes, con 3 municipios;¹²⁸ **Colima–Villa de Álvarez** 334,240 habitantes con 5 municipios;¹²⁹ **Monclova–Frontera** 317,313 habitantes con 3 municipios;¹³⁰ **Córdoba** 316,032 habitantes con 4 municipios;¹³¹ **Zacatecas–Guadalupe** con 309,660 habitantes con 3 municipios;¹³² **Tehuacán** 296,899 habitantes, con 2 municipios;¹³³ **Zamora–Jacona** 250,113 habitantes con 2 municipios;¹³⁴ **La Piedad–Pénjamo** 249,512 habitantes con 2 municipios;¹³⁵ **Tulancingo** 239,579 habitantes con 3 municipios;¹³⁶ **Guaymas** 203,430 habitantes con 2 municipios;¹³⁷ **Tula** 205,812 habitantes con 5 municipios;¹³⁸ **San Francisco del Rincón** 182,365 habitantes con 2 municipios;¹³⁹ **Piedras Negras** 180,734 habitantes con 2 municipios;¹⁴⁰ **Tehuantepec** 161,337 habitantes con 3 municipios;¹⁴¹ **Tianguistenco** 157,944 habitantes con 6 municipios;¹⁴² **Tecomán** 141, 421 habitantes con 2 municipios;¹⁴³ **Ocotlán** 141,375 habitantes con 2 municipios;¹⁴⁴ **Ríoverde–Ciudad Fernández** 135,452 habitantes con 2 municipios;¹⁴⁵ **Teziutlán** 122,500 habitantes con 2 municipios;¹⁴⁶ **Acayucan** 112,996 habitantes con 3 municipios;¹⁴⁷ **Moroleón–Uriangato** 108,669 habitantes con 2 municipios.¹⁴⁸

¹²⁷ Cosoleacaque, Chinameca, Jáltipan, Minatitlán, Otepan y Zaragoza.

¹²⁸ Coatzacoalcos, Ixhuatlán del Sureste y Nanchital de Lázaro Cárdenas del Río.

¹²⁹ Colima, Comala, Coquimatlán, Cuauhtémoc y Villa de Álvarez.

¹³⁰ Castaños, Monclova y Frontera.

¹³¹ Amatlán de los Reyes, Córdoba, Fortín y Yanga.

¹³² Guadalupe, Morelos y Zacatecas.

¹³³ Santiago Miahuatlán y Tehuacán.

¹³⁴ Jacona y Zamora.

¹³⁵ Pénjamo y La Piedad.

¹³⁶ Cuauhtémoc de Hinojosa, Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero y Tulancingo de Bravo.

¹³⁷ Empalme y Guaymas.

¹³⁸ Atitalaquia, Atotonilco de Tula, Tlahuelilpan, Tlaxcoapan y Tula de Allende.

¹³⁹ Purísima del Rincón y San Francisco del Rincón.

¹⁴⁰ Nava y Piedras Negras.

¹⁴¹ Salina Cruz, San Blas Atempa y Santo Domingo Tehuantepec.

¹⁴² Alomoloya del Río, Atizapán, Capulhuacán, Xalatlaco, Texcalyacac y Tianguistenco.

¹⁴³ Armería y Tecomán.

¹⁴⁴ Ocotlán y Poncitlán.

¹⁴⁵ Ciudad Fernández y Ríoverde.

¹⁴⁶ Chignautla y Teziutlán.

¹⁴⁷ Acayucan, Oluta y Soconusco.

¹⁴⁸ Moroleón y Uriangato.

LA CIUDAD DE MÉXICO, NUEVA ENTIDAD FEDERATIVA

Las entidades federativas en nuestro país son ahora 32, según el listado del artículo 43 constitucional, al erigirse la Ciudad de México como una nueva entidad federativa. Aunque el artículo 122 constitucional había experimentado varias modificaciones, la reforma constitucional publicada el 29 de enero de 2016, es de suma importancia pues modifica de manera sustantiva dicho precepto y adecua también múltiples numerales de la ley fundamental. Se pretendió a través de esta reforma constitucional, según indica la exposición de motivos que la originó:

[...] alcanzar tres grandes objetivos largamente buscados por sus habitantes: a) La transformación de la naturaleza constitucional de la Ciudad de México para transitar del modelo de un “Distrito Federal” al de una “Ciudad Capital”, con autonomía constitucional, en condiciones similares al resto de las entidades federativas que integran el Pacto Federal; b) Mantener el carácter de la Ciudad de México como Capital de la República y sede de los poderes de la Unión bajo una nueva relación entre los poderes federales y los de la entidad federativa, y; c) Transformar el régimen constitucional de la Ciudad de México.¹⁴⁹

Para la nueva entidad federativa se expedirá la Constitución de la Ciudad de México, cuya elaboración se encomendó a un Congreso Constituyente que deberá concluirla el 31 de enero de 2017.

El nuevo artículo 122 se compone ahora de tres apartados, mismos que de manera general podemos caracterizar por los siguientes temas:

- La Ciudad de México como nueva entidad.
- Relaciones con los poderes federales.
- Coordinación de la Zona Metropolitana del Valle de México.

A continuación, describiremos el contenido y principales aspectos de dichos apartados:

¹⁴⁹ En línea, fecha de consulta 14 de diciembre de 2016. Disponible en http://www.sena.do.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/RefPol_CDMX/RPCM_iniciativa2.pdf

La Ciudad de México como nueva entidad

Ahora a la Ciudad de México se le concede como a los estados, autonomía en su régimen interior y en su organización política y administrativa. En la Ciudad se observará el principio de la división de poderes. Consecuentemente, tendrá sus poderes legislativo, ejecutivo y judicial propios, así como diversas potestades y reglas que la asimilan a cualquier estado de la república, sin perder por ello su carácter de ciudad, aunque ahora con marcada autonomía.

Veamos ahora los principales aspectos del apartado:

Poder Legislativo. Se le dedica la fracción II del apartado, principalmente. Se deposita en la Legislatura de la Ciudad de México. Sus integrantes se eligen por un periodo de tres años, mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, según los principios de mayoría relativa y representación proporcional; podrán ser electos hasta por cuatro periodos consecutivos. A todos los grupos parlamentarios se les debe garantizar el acceso a los órganos de gobierno del Congreso local y a los de mayor representación a la presidencia de los mismos. Le corresponde a la legislatura, una vez expedida la Constitución, aprobar adiciones o reformas a la misma por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes. Corresponde también a la legislatura la aprobación anual del Presupuesto de Egresos y la revisión de la cuenta pública, por conducto de su entidad superior de fiscalización.

Poder Ejecutivo. Se regula en las fracciones III y IV del apartado. El titular se denomina jefe de Gobierno, los requisitos que debe reunir y sus facultades se estipularán en la constitución local; se elige por votación directa y no podrá durar en su encargo más de seis años, tampoco podrá volver a ocupar ese cargo, así mismo se prohíbe su reelección de manera absoluta. El jefe de Gobierno tendrá a su cargo la administración pública de la entidad, que podrá ser centralizada y paraestatal. La hacienda pública y la administración de la ciudad serán unitarias, incluyendo los tabuladores de remuneraciones y percepciones de los servidores públicos; el régimen patrimonial de la administración también tiene carácter unitario.

Poder Judicial. Su ejercicio, indica la fracción IV del apartado, se deposita en el Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Judicatura

y los juzgados y tribunales que establezca la constitución de la ciudad. Las leyes locales establecerán las condiciones para el ingreso, formación, permanencia y especialización de quienes integran dicho poder. Los magistrados durarán en su encargo el tiempo que establezca la norma constitucional local y podrán ser reelectos; tanto magistrados como jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, que no podrá ser disminuida durante su encargo.

Al tribunal de Justicia Administrativa de la ciudad, se le dedica el apartado VIII en el cual se indica que la constitución establecerá las normas para su organización y funcionamiento, dotándolo de plena autonomía y tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública local y los particulares.

Demarcaciones territoriales y alcaldías. En la fracción VI, se señala que en la constitución se definirá la división territorial de la Ciudad de México, así como el número, la denominación y los límites de sus demarcaciones territoriales. El gobierno de las demarcaciones territoriales estará a cargo de las alcaldías, la legislatura aprueba su presupuesto sujeto a las previsiones de ingresos de la hacienda pública de la ciudad. Las alcaldías se integran por un alcalde y un concejo, electos de manera directa para un periodo de tres años. Los integrantes de las alcaldías se eligen por planillas, en ningún caso el número de concejales puede ser menor de 10 y mayor a 15. Tanto alcalde como concejales pueden ser postulados por un periodo adicional. Las demarcaciones territoriales no pueden contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos.

Relaciones con los Poderes Federales

En este apartado se indica de manera categórica que los poderes federales tendrán respecto de la ciudad “exclusivamente las facultades que expresamente les confiere esta Constitución”. Obvia es la semejanza con el artículo 124 constitucional que contiene la llamada Cláusula Residual.

Las principales reglas que establece este apartado son las siguientes:

- a. El gobierno de la Ciudad de México garantizará las condiciones necesarias para el ejercicio de las facultades constitucionales de los poderes federales.

- b. El Congreso tiene la facultad de expedir leyes que establezcan las bases para la coordinación entre los poderes federales y los poderes locales de la Ciudad de México.
- c. La Cámara de Diputados, al dictaminar el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, analizará y determinará los recursos que se requieran para apoyar a la Ciudad de México.
- d. Corresponde al jefe de Gobierno la dirección de las instituciones de la seguridad pública de la ciudad, así como nombrar y remover libremente al titular que ejerza el mando directo de la misma; sin embargo, esta facultad tiene como limitación la facultad del presidente establecida en el 2o. párrafo de la fracción VII del artículo 115, así como la posibilidad de remover al servidor público que ejerza el mando directo de la fuerza pública en la ciudad por las causas graves que determine la ley.
- e. Los bienes inmuebles de la federación ubicados en la Ciudad de México estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales.

*Coordinación de la Zona Metropolitana
del Valle de México*

Se introduce por fin en este apartado a nivel constitucional la expresión Zona Metropolitana, que se había abierto paso hace muchos años en la legislación secundaria, ojalá esta misma noción se extienda al artículo 115 constitucional y a otros preceptos que requieren adecuarse a las nuevas realidades urbanas del país. En el primer párrafo del referido apartado se establece la obligación para la federación, la Ciudad de México y sus demarcaciones territoriales, así como los estados y municipios conurbados en la zona metropolitana, para establecer mecanismos de coordinación administrativa en materia de planeación del desarrollo y ejecución de acciones regionales para la prestación de servicios públicos, en términos de la ley que emita el Congreso de la Unión. En dicha ley, agrega el párrafo segundo del apartado, se establecerán las bases para la organización y el funcionamiento del consejo metropolitano, mismo que deberá acordar acciones a tomar en muchas materias que son vitales para los distintos ámbitos metropolitanos.

En la propia ley el Congreso establecerá la forma en que se tomarán las decisiones del Consejo que podrán comprender:

- a. La delimitación de los ámbitos territoriales y las acciones de coordinación para la operación y funcionamiento de obras y servicios públicos de alcance metropolitano.
- b. Los compromisos que asuma cada una de las partes para la asignación de recursos a los proyectos metropolitanos.
- c. La proyección conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbadas y de prestación de servicios públicos.

LOS FONDOS METROPOLITANOS

Desde el año 2006, en las diversas actualizaciones del Presupuesto de Egresos de la Federación se han destinado recursos específicos para las zonas metropolitanas. Tales recursos se establecen en el denominado “Fondo metropolitano”, que se sujeta a las reglas generales y específicas que se establecen para los programas en dicho presupuesto, mismas que substancialmente son similares cada año, pero que se concretan en acuerdos que expide la Secretaría de Hacienda para su operatividad. Las reglas generales y específicas referidas del presupuesto se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de diciembre de 2011, en tanto que el acuerdo para las reglas operativas se dio a conocer en el propio diario el 26 de abril de 2012.

En el artículo 47 del Presupuesto de Egresos de la Federación de 2012, se precisaron las reglas generales para el fondo metropolitano subrayándose que sus recursos

[...] se destinarán prioritariamente a estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones, obras de infraestructura y equipamiento, en cualquiera de sus componentes, ya sean nuevos, en proceso, o para completar el financiamiento de aquellos que no hubiesen contado con los recursos necesarios para su ejecución.

Las actividades señaladas se sujetan, principalmente, a los siguientes criterios:

- a. Ser viables, sustentables y estar relacionados con los planes nacional, estatales y municipales de desarrollo, e igualmente, con los programas de desarrollo regional y urbano.
- b. Impulsar la competitividad económica, la sustentabilidad y las capacidades productivas de las zonas metropolitanas.
- c. Mitigar la vulnerabilidad o riesgos por fenómenos naturales, ambientales y los propiciados por la dinámica demográfica y económica de las zonas metropolitanas.
- d. Incentivar la consolidación urbana.
- e. Aprovechar de manera óptima las ventajas competitivas de funcionamiento regional, urbano y económico del espacio territorial de las zonas metropolitanas.
- f. Promover la adecuada planeación del desarrollo regional, urbano y del ordenamiento del territorio de las zonas metropolitanas.
- g. Sujetarse a evaluaciones de costo beneficio, así como de impacto metropolitano.

Por su parte, los gobiernos de los estados, a través de su Consejo de Desarrollo Metropolitano, asignarán y aplicarán los recursos del Fondo Metropolitano. Cada zona metropolitana debe contar con un Consejo para el Desarrollo Metropolitano o un órgano equivalente de carácter estatal, presidido por el gobernador o gobernadores con una presidencia conjunta (sin término) o rotativa (mínimo 1 año); asimismo, estará integrado por el o los presidentes municipales y, en su caso, jefes delegaciones, de los territorios que integra la zona metropolitana. Las entidades federativas determinarán un fideicomiso de administración e inversión y los mecanismos de participación de los municipios.

Para el Consejo de Desarrollo Metropolitano existen, entre otras, las siguientes obligaciones:

1. Acordar un plan de orden metropolitano, conforme al cual se asignarán los recursos del fondo.
2. Entregar trimestralmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Comisión de Desarrollo Metropolitano de la Cámara de Diputados, los informes del destino y aplicación de los recursos, del avance físico y financiero, de la evaluación de los resultados alcanzados, y del impacto urbano, económico y social.

3. Remitir trimestralmente la información en la que se autoriza la asignación de recursos del Fondo Metropolitano a la Comisión de Desarrollo Metropolitano de la Cámara de Diputados y publicarla en el portal de internet de las entidades federativas.

El Fondo Metropolitano en el Presupuesto de 2012 se elevó a 8,331 millones de pesos, repartido entre 47 zonas metropolitanas. Los montos establecidos para cada una de ellas fueron los siguientes: **V**alle de México 3,388,500,000; **G**uadalajara 880,200,000; **M**onterrey 758,000,000; **l**a **L**aguna 401,300,000; **L**eón 350,000,000; **T**oluca 350,000,000; **P**uebla-Tlaxcala 302,000,000; **Q**uerétaro 165,000,000; **A**guascalientes 105,000,000; **S**altillo 100,000,000; **C**ancún 97,500,000; **T**ijuana 92,600,000; **P**achuca 74,000,000; **M**érida 73,900,00; **A**capulco 67,000,000; **O**axaca 65,000,000; **S**an Luis Potosí-La Soledad de G.S. 55,000,000; **V**eracruz 50,200,000; **T**uxtla Gutiérrez 50,100,000; **T**ula 50,000,000; **M**onclova-Frontera 50,000,000; **V**illahermosa 45,300,000; **J**uárez 45,000,000; **C**uernavaca 45,000,000; **P**uerto Vallarta 41,300,000; **C**olima-Villa de Álvarez 40,000,000, **R**eynosa-Río Bravo 40,000,000; **C**hihuahua 40,000,000; **C**oatzacoalcos 40,000,000; **P**iedras Negras 40,000,000; **T**epic 35,000,000; **T**laxcala-Apizaco 35,000,000; **M**atamoros 35,000,000; **M**orelia 35,000,000; **Z**acatecas-Guadalupe 35,000,000, **M**exicali 30,000,000; **O**cotlán 29,000,000; **T**ehuacán 25,300,000; **T**ulancingo 25,000,000; **R**ío Verde-Ciudad Fernández 24,000,000; **M**oroleón-Uriangato 24,000,000; **T**ecomán 24,000,000; **X**alapa 20,000,000; **A**cazacan 18,700,000; **L**a **P**iedad-Pénjamo 16,000,000; **C**uautla 12,000,000; y **l**a **L**aja-Bajío 9,000,000.

El refuerzo constitucional de las políticas de desarrollo

Para enfrentar el crecimiento urbano tan agudo y enfrentar sus retos se han establecido bases constitucionales para las políticas de desarrollo municipal, mismas que se introdujeron en 1983 y se ha acrecentado en 1999. A la fracción V del artículo 115 constitucional se le ha reformulado, dándole más claridad al dividirla en incisos y reforzando al municipio en las materias que regula.

En la enumeración de las políticas de desarrollo que se hace en la fracción V se percibe su reforzamiento constitucional, facultando al municipio en varios renglones para:

- a. Formular y aprobar planes de desarrollo municipal y zonificación.
- b. Reservas territoriales.
- c. Participar en la elaboración de planes de desarrollo regional.
- d. Manejar y controlar el uso del suelo como también para autorizarlo.
- e. Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana.
- f. Otorgar licencias y permisos para construcciones.
- g. Participar no sólo en la creación y administración de zonas de reserva ecológica, sino también en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia.
- h. Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público cuando afecten su ámbito territorial.
- i. Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

Es saludable que aumente la participación de los municipios en el desarrollo urbano, la ecología y la preservación del medio ambiente, la cual ha sido hasta ahora insuficiente a pesar de los buenos deseos de la norma constitucional. Con estas nuevas facultades los municipios podrán enfrentar de manera más decidida los serios desafíos que plantean el crecimiento y preservación de nuestras ciudades. Aunque se han hecho algunos esfuerzos, los gobiernos de los estados y de los municipios tienen en los ámbitos que comentamos responsabilidades y tareas urgentes, la reforma debe servir para que revisen de manera cuidadosa su legislación en las materias indicadas e implementen programas apropiados. Ojalá esta reforma sirva de acicate a los gobiernos para implementar medidas que eleven el nivel de vida de los ciudadanos en renglones tan importantes.

Si se llega a aplicar de un modo apropiado esta fracción puede entrañar una auténtica transformación en el desarrollo de nuestras ciudades, que hasta ahora sólo revelan un crecimiento circunstancial y frecuentemente caótico. Es doloroso en este sentido comprobar a diario el crimen ecológico en la ciudad de México, triste ejemplo donde la imprevisión en ocasiones, la corrupción en otras o las actitudes errá-

ticas ante lo irresistible las más de las veces, han conducido a conurbaciones insólitas y a la absorción de un porcentaje cada vez más creciente en el presupuesto nacional. Similares fenómenos a los de la capital se están produciendo ya en Guadalajara, Monterrey y otras ciudades importantes del país, que de no enfrentarse con energía harán nuestras urbes inhabitables.

Ojalá este precepto no quede solamente en buenas intenciones, nuestros mejores técnicos, humanistas y hombres del servicio público, requieren unir su imaginación y voluntad para que estos principios constitucionales se hagan primero operativos en la legislación secundaria, y luego produzcan modificaciones sensibles en la realidad urbana del país.

Ha sido también encomiable, además, que la reforma constitucional destaque la importancia del desarrollo regional para los municipios de México. Los municipios no pueden seguir actuando de manera aislada, muchas veces egoísta, deben formular sus planes de desarrollo y sus programas encuadrándolos en un ámbito geográfico más amplio que es precisamente la región, misma que a su vez requiere ubicarse dentro del contexto nacional. Desarrollo municipal, regional y nacional son complementarios y parte de un mismo proceso.¹⁵⁰

El **desarrollo regional** aspira a imprimir una ordenación de conjunto a la muchas veces invertebrada actividad de los diversos municipios; tal ordenación se basa en el concepto de región, que se entiende como una unidad que concentra factores muy complejos y de diversa índole: físicos, económicos, demográficos, y sociales que se pretende

¹⁵⁰ Para el desarrollo regional véanse: Ángel Bassols Batalla, “Alternativas del desarrollo regional”; “Conclusiones del Foro Descentralizador y Desarrollo Regional”, ambos en *Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal*, abril-septiembre 1986, núms. 22-23, p. 29 y ss., p. 125-128, respectivamente; Arturo Núñez Jiménez, “Aspectos administrativos constitucionales del desarrollo regional en México”, en *Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal*, abril-septiembre de 1984, núms. 10 y 11, pp. 49 y ss.; así como núms. 16 y 17 octubre de 84-marzo 85, varios artículos sobre el municipio y regionalización, p. 263 y ss. León Bendeski, “De la dinámica regional”; Alfonso Corona Rentería, “Hacia el siglo XXI, el desarrollo regional de México”; Ángel Bassols Batalla, “Las crisis regionales, polvos de viejos y nuevos lodos”; Jorge Serrano Moreno, “El siglo XXI, edad de oro de las regiones”, y Felipe Torres Torres, “El futuro de las regiones: autonomía sin fronteras”, todos ellos en *Revista latinoamericana de economía*, vol. XXV, octubre - diciembre, 1994.

actúen de manera coordinada y en función de objetivos determinados. Este instrumento se ha puesto de moda en varios países desde hace años; de este modo, en los países anglosajones se conoce bajo la expresión de *regional planning*, en Francia con la locución *aménagement du territoire*, o en los países latinoamericanos que lo han empezado a utilizar, particularmente para los problemas de las “áreas metropolitanas”.

Por lo que se refiere a nuestro país, aunque la expresión “desarrollo regional” se recogió ya en la Constitución, lamentablemente como instrumento poderoso de planificación no ha permeado en nuestro medio, y menos ha estado presente en las actividades de los gobiernos de los estados y de los municipios. Con sobrada razón, el maestro Bassols Batalla,¹⁵¹ quien ha promovido el estudio del tema desde hace muchos, ha advertido sobre la “apremiante necesidad de reconocer e instrumentar el derecho regional en México”, el cual para que no se confunda con una dádiva populista, debe convertirse en obligación del Estado federal y de los gobiernos locales; no se trata solamente, asegura, de aumentar los recursos que se asignen a los estados y municipios “para destruir el centralismo voraz”, sino además organizar la coordinación de los municipios en el marco de una planificación con base en regiones medias y distritos; los estados “que tienen intereses y estructuras productivo-distributivas comunes deben unirse para enfrentar los retos de la globalización”.

EL PROCESO DE PLANEACIÓN Y EL MUNICIPIO

La necesidad que tiene un Estado de planear dejó de ser un tema de controversia ideológica. Cualquiera de los gobiernos contemporáneos considera indispensable establecer un proyecto, así sea indicativo, de sus actividades y del manejo de sus recursos a mediano y a largo plazo.

Fue hasta 1983, a iniciativa del presidente Miguel de la Madrid, cuando se incorporaron a la Constitución importantes principios de carácter económico, mismos que sin ser un capítulo, aunque debieron serlo, tienen gran importancia para el Estado mexicano. Tales principios, pueden enumerarse así:

¹⁵¹ Ángel Bassols Batalla, “Las crisis regionales, polvos de viejos y nuevos lodos”, en *op. cit.*, p. 18.

- a. Rectoría del Estado.
- b. Economía mixta.
- c. Libre concurrencia y principios antimonopólicos.
- d. Planeación democrática.
- e. Régimen de la banca central.

Como consecuencia de haber consagrado el principio de planeación democrática en la norma constitucional, se ha convertido también tanto en una exigencia legal como administrativa expedir planes cada periodo de gobierno que se han convertido en un instrumento usual del Estado mexicano, que ha implementado sucesivamente el Plan Global de Desarrollo, 1980-1982, así como los Planes Nacionales de Desarrollo 1982-1988 y 1995-2000 y 2001-2006.

No obstante, hay que señalar que la planeación no ha alcanzado todavía en nuestro país el carácter de ejercicio serio y participativo, de ahí que en los últimos años se hayan cuestionado más o menos severamente los planes nacionales de desarrollo, a los que se cuestiona su carácter nacional porque no han logrado convocar a la sociedad toda, por su ausencia de programas específicos operativos y confiables o simplemente se les considera como un catálogo de buenos deseos.¹⁵²

Indudablemente, el marco legal y administrativo de los planes de desarrollo reclama su modificación y actualización para estar acorde con la sociedad plural que ahora vivimos y convertirse en un efectivo instrumento transformador.

Desde el punto de vista jurídico, se regula el principio de planeación, de manera específica en el artículo 26 constitucional, el cual textualmente dice: “El estado organizará un **Sistema de Planeación Democrática de Desarrollo Nacional**, que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la dependencia y democratización política y social de la Nación”, este pre-

¹⁵² Tales diferencias se hicieron todavía más evidentes en el Plan de Desarrollo 2001-2006, publicado en el Diario Oficial del 30 de mayo de 2001, 2a. sección, pp. 1 y ss., que, aunque hace un diagnóstico del país, enuncia los principios y estrategias a que se sujetarán la administración pública federal, también carece de programas y compromisos específicos que lo hagan posible y actuante, sólo se concreta a enumerar los temas de prioridad nacional sobre los que versarán dichos programas.

cepto está reglamentado por la Ley de Planeación del 5 de enero de 1983, la cual ha tenido algunas reformas.

Las cuatro etapas del proceso de planeación están mencionadas en el artículo 26, tercer párrafo, a saber:

1. Formulación, en la que se elabora el plan global de desarrollo y los programas de mediano plazo.
2. Instrumentación, en la cual se formulan los programas operativos anuales, metas específicas, instrumentos, acciones y se asignan recursos.
3. Control, consistente en realizar la oportuna detección y corrección de las deficiencias observadas en el plan.
4. Evaluación, se comparan las previsiones con los resultados obtenidos, para advertir si el plan se llevó a cabo de manera satisfactoria.

Las vertientes de la planeación, tan necesarias para ejecutar el plan, se deducen de los párrafos 2o. y 3o. del artículo 26. Se entiende por **vertientes**, “los cauces, zonas o espacios operativos de una fase de proceso de planeación, en donde se efectúa la ejecución propiamente dicha del plan y de los programas”.¹⁵³

Estas vertientes son las siguientes:

- a. **Vertiente obligatoria**, se da en el ámbito de la administración pública federal, tanto centralizada como descentralizada, para la cual es obligatorio o imperativo aplicar las prescripciones del plan.
- b. **Vertiente de coordinación**, surge de los convenios de coordinación que celebran la federación y los gobiernos de los Estados, dos órdenes jurídicos diversos según el sistema federal, otorgándole la participación que corresponda a los municipios.
- c. **Vertiente de concertación**, emana de los contratos o convenios que celebra el gobierno federal con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados.

¹⁵³ Rubén Valdés Abascal, “Dimensión jurídica de la planeación”, en *Aspectos jurídicos de la planeación*, México, Porrúa, 1985, p. 279.

- d. Inducción**, emana de las medidas de fomento, estímulo o desaliento que la administración realiza respecto de los particulares, para encauzar a éstos a los objetivos de desarrollo del plan.

Como se advierte, los municipios se insertan en la planeación nacional a través de la vertiente de coordinación, aunque comprendidos en los convenios que celebran los gobiernos de los estados con la federación. Destaca en los convenios referidos, el Convenio Único de Desarrollo Federación-Estado, que es el principal instrumento de coordinación intergubernamental actualmente.

LA LEGISLACIÓN FEDERAL Y LA PLANEACIÓN MUNICIPAL

Según describimos someramente en el capítulo anterior, en la legislación federal se encuentran varios ordenamientos que se vinculan con la planeación municipal y con las políticas de desarrollo. A este respecto, tienen importancia, en primer lugar, la Ley de Planeación, que en su artículo 33, expresa que el ejecutivo federal puede convenir con los gobiernos de las entidades federativas la coordinación que se requiera para que participen en la planeación nacional del desarrollo, coadyuven a la consecución de sus objetivos y para que las acciones a realizarse se planeen de manera conjunta. Por lo que se refiere a las entidades municipales, prescribe el precepto arriba referido, que “en todos los casos, se deberá considerar la participación que corresponda a los municipios”.

Hacen también referencia al municipio otros artículos de la Ley de Planeación. En el artículo 2o., se señala que la planeación se asienta en varios principios, entre ellos “el fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre para lograr un desarrollo equilibrado del país promoviendo la descentralización de la vida nacional”. Por otro lado, el artículo 14, fracción III, obliga a la secretaría de Estado encargada del Plan Nacional, a “proyectar o coordinar la planeación regional, con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales y elaborar los planes especiales que les señale el presidente de la República”.

Más adelante, en el artículo 34, fracción II, se indica que el ejecutivo federal puede convenir con el gobierno de las entidades “los procedimientos de coordinación entre las autoridades federal, estatal y

municipales para propiciar la planeación del desarrollo integral de cada entidad federativa y de los municipios, y su congruencia con la planeación nacional, así como para favorecer la participación de los diversos sectores de la sociedad en las diversas actividades de planeación”.

Tiene también relación con la planeación municipal la ley General de Asentamientos Humanos. En su artículo 1o., fracción I, señala que su objeto es “establecer la concurrencia” misma que menciona el artículo 6o., el cual dice “las atribuciones en materia de ordenamiento territorial y de desarrollo urbano de los centros de población serán ejercidas de manera concurrente por la federación, las entidades federales y los municipios”, en el ámbito de sus competencias. Más adelante, en el artículo 9o., fracción I, se otorga facultad a los municipios para “formular, aprobar y administrar los planes o programas de desarrollo urbano de centros de población y los demás de que éstos deriven, así como evaluar y vigilar su cumplimiento, de conformidad con la legislación local”; en las fracciones XI a XV, se explicitan los diversos aspectos de la fórmula general transcrita, y en párrafo final del precepto, se indica que “dichas atribuciones se ejercerán a través de los cabildos de los ayuntamientos o con el control o evaluación de éstos”. Corresponde, a los gobiernos estatales, dispone el artículo 15, ejercer la supervisión general sobre dichos planes y programas; tienen la obligación las autoridades municipales, por último, de inscribir los planes y programas en el registro público de la propiedad, si no lo hicieren serán sancionadas conforme a la ley.

Se contienen igualmente en la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente varias disposiciones conectadas con la planeación municipal. Sobresale el artículo 8o., que en varias de sus fracciones otorga facultades a los municipios en los siguientes aspectos:

- Política ambiental en general (fracción I).
- Prevención y control de la contaminación atmosférica (fracción III).
- Creación y administración de zonas de preservación ecológica (fracción V).
- Expedición de programas de ordenamiento ecológico en el área de su competencia (fracción VIII).
- Expedición del programa municipal de protección al ambiente (fracción XV).

Tiene también relevancia el artículo 17 el cual dispone “en la planeación nacional del desarrollo se deberá incorporar la política ambiental y el ordenamiento ecológico que se establezcan de conformidad con esta Ley y las demás disposiciones en la materia”.

Por su parte, en la Ley General de Educación se subraya que los municipios deben participar en tales actividades, aunque en la práctica no se les ha concedido la importancia que merecen, pero en algunos proyectos se ha pretendido cuando menos dejar la educación elemental en el resorte de los ayuntamientos. En la mencionada ley, se le atribuye al municipio competencia para promover y prestar servicios educativos de cualquier tipo y modalidad, realizar actividades en materia editorial, servicios bibliotecarios, así como desarrollo de la enseñanza tecnológica y de la investigación científica, para la cual deberá proveérsele de los recursos correspondientes (artículos 11, fracción III, y 14, fracciones V-VIII y XV, de la referida ley).

Un grupo de leyes federales subrayan la necesidad de que las actividades que regulan se coordinen con el municipio. De este modo, la Ley Federal de Turismo declara entre sus objetivos coordinarse con los municipios, elevar el nivel de vida de los municipios con afluencia turística y procurar en ciertos casos la integración de un órgano municipal que se encargue de tal actividad (artículos 2o., fracciones II y III, y 17, fracción IV, párrafo 3o.). En la Ley Agraria, se indica que para su aplicación el ejecutivo federal promoverá la coordinación de acciones con el gobierno de las entidades federativas y los municipios (artículo 3o.). Por su parte la Ley Forestal, obliga a constituir consejos regionales con la participación de los municipios (artículo 6o., párrafo 2). A su turno, la Ley de Aguas Nacionales indica que se establecerán consejos de cuenca hidrológica para efectos de la coordinación con las instancias estatales y municipales, asimismo indica que puede asignarse aguas nacionales a los ayuntamientos (artículos 13 y 44-47).

EL PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL

La planeación municipal tiene como marco no solamente las normas constitucionales y federales, sino también lo dispuesto por las constituciones particulares de los estados y las leyes orgánicas municipales, mismas que delinear algunos principios generales para la planeación en

las diversas entidades federativas. Además de que cada estado ha expedido su propia ley estatal de planeación, que orienta en dicho proceso para los gobiernos estatales y municipales.

En varias leyes orgánicas del país se regula la planeación del desarrollo municipal. En el ordenamiento correspondiente de Coahuila, el título VI se titula “De la planeación de desarrollo municipal”, artículos 141 a 172, y comprende los siguientes capítulos: disposiciones generales; el proceso de planeación; el plan municipal de desarrollo; el comité de planeación municipal; de la asociación para la planeación del desarrollo. Tienen también una regulación puntual de la planeación las leyes orgánicas siguientes: Guanajuato (título V, “De la planeación del desarrollo municipal”, artículos 89-104); Estado de México (Comisión de Planeación”, artículos 82-85), y Monterrey (artículo 109-122).

En el proceso de planeación municipal, se hace presente la participación de los gobiernos federal y estatales a través de varios instrumentos de coordinación:

1. Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE), organismo público descentralizado del gobierno estatal, presidido por el gobernador y en el cual participan los presidentes municipales.
2. Convenio de Desarrollo Social (CDS), que consiste en un acuerdo de colaboración entre el gobierno federal y el de la entidad federativa, por medio del cual se concertar compromisos jurídicos, financieros y programáticos.
3. Convenio de Coordinación Estado-Municipio (CODEM), que se celebra con el gobierno de la entidad y sus respectivos gobiernos municipales, para transferir recursos, realizar acciones y obras conjuntas en beneficio del desarrollo estatal y municipal.

En cuanto al Plan de Desarrollo Municipal, es un documento que contiene las necesidades orientaciones y prioridades municipales, así como los programas encaminados a su satisfacción. Este Plan se expide por el ayuntamiento durante los primeros meses de gestión de su periodo constitucional y en varias leyes orgánicas se establece la obligación de publicarlo en el D. O. de la entidad federativa correspondiente.¹⁵⁴

¹⁵⁴ Cfr. Miguel Ángel Orozco Deza, *El municipio mexicano en el tercer milenio*, México,

Para elaborar el Plan de Desarrollo Municipal se crea usualmente por los municipios un Comité (COPLADEM), que generalmente encabeza el presidente municipal, un secretario técnico, diversos representantes de los sectores social y privado, así como representantes de las dependencias estatales y federales. Pueden participar también los titulares de las dependencias municipales que designe el propio alcalde.

La estructura de un plan de desarrollo normalmente debe ser la siguiente:

1. Presentación.
2. Introducción.
3. Diagnóstico.
4. Demandas sociales.
5. Objetivos.
6. Políticas.
7. Estrategias.
8. Lineamientos estratégicos sectoriales.
9. Programas y metas.
10. Programación-presupuestación.
11. Instrumentación, seguimiento y evaluación.
12. Anexos estadísticos.
13. Cartografía municipal.

Se integra el plan por una serie de programas, en los cuales se detallan las acciones concretas que el gobierno municipal pretende realizar durante un tiempo determinado, a través de sus unidades administrativas. Estos programas se deben vincular a la asignación de los recursos necesarios para su ejecución.



Secretaría de Gobernación (CEDEMUN), 2000, pp. 129 y ss.; Guías técnicas: La planeación del desarrollo municipal, núm. 4; La programación municipal, núm. 5; La administración y reglamentación del desarrollo urbano municipal, núm. 23, 3a. ed., INAP, CEDEMUN, SEGOB, México, 1995.

FUENTES CONSULTADAS

- AGUILAR CAMÍN, Héctor, *Subversiones silenciosas*, México, Aguilar, 1993.
- Aguirre Beltrán, Gonzalo, *Formas de gobierno indígena*, México, Imprenta Universitaria, 1953.
- ALTAMIRA Y CREVEA, Rafael, *Historia de España*, 2a. ed., t. I y II, Barcelona, Herederos de Juan Gili editores, 1909.
- ARISTÓTELES, *Constitución de Atenas*, trad. De Francisco de P. Samaranch, Buenos Aires, Aguilar, 1962.
- BASSOLS BATALLA, Ángel, “Alternativas del desarrollo regional”; “Conclusiones del Foro Descentralizador y Desarrollo Regional”, ambos en *Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal*, abril-septiembre 1986.
- BORJA, Ramiro, *Las constituciones del Ecuador*, Madrid, Cultura Hispánica, 1951.
- CARPISO, Jorge, *Estudios Constitucionales*, 4a. ed., México, Porrúa-UNAM, 1994.
- CASTAÑEDA BATNES, Óscar, *Argumentos para la historia de México independiente 1876-1938*, 3a. ed., México, Miguel Ángel Porrúa, 1995.
- COULANGES, Fustel De, *La ciudad antigua*, 11a. ed., México, Porrúa, 1998.
- COSÍO VILLEGAS, Daniel, *El porfiriato, vida política interna*, 1a. parte, México, Hermes, 1970.
- Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2010*, México, SEDESOL-CONAPO-INEGI, 2012.
- Delimitación de las zonas metropolitanas de México*, México, SEDESOL-CONAPO-INEGI, 2004.

- Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2005*, México, SEDESOL-CONAPO-INEGI, 2007.
- Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2010*, México, SEDESOL-CONAPO-INEGI, 2012, p. 25.
- Derechos de pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, t. XI, 4a. ed., México, LV Legislatura de La Cámara de diputados del Congreso de la Unión-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas de, 1994.
- DÍAZ DEL CASTILLO, Bernal, *Historia verdadera de la conquista de Nueva España*, México, Porrúa, 1968.
- El debate en la Constitución de 1857*, t. I, México, H. Cámara de Diputados de la LV, 1994.
- Enciclopedia jurídica Omeba*, t. XIX, Buenos Aires Driskil, 1990.
- ESQUIVEL Y OBREGÓN, Toribio, *Apuntes para la historia del derecho en México*, t. II, México, Editorial Polis, 1938.
- FERRER, Manuel y BONO, María, *Pueblos indígenas y Estado nacional en México en el siglo XIX*, México, UNAM, 1998.
- GARCÍA GALLO, Alfonso, *Curso de historia del derecho español*, t. I, Madrid, 5a. ed., Artes Gráficas y Ediciones, 1950.
- GÓNZALEZ, María del Refugio, “Debates sobre el régimen del municipio en México en el siglo XIX”, en *Estudios municipales, México*, enero-febrero, 1987.
- HINOJOSA, Eduardo, *Estudios sobre la historia del derecho español*, Madrid, Imprenta del Asilo de Huérfanos del Sagrado Corazón, 1903.
- LANDERO ORDUÑA, Mireya y Limas Magaña, Haydée, “La política de población en México”, en *Bien común y gobierno*, núm. 44.
- LIRA GONZÁLEZ, “Idea y Realidad en la formación constitucional del municipio”, en *El municipio en México*, Zamora, El Colegio de Michoacán, 1987.
- LÓPEZ DE HARO, Carlos, *La Constitución y libertades de Aragón y de justicia mayor*, Madrid, Reus, 1926.
- LÓPEZ PORTILLO Y ROJAS, José, *Elevación y caída de Porfirio Díaz*, México, Librería Española, 1921.
- MARIÑAS OTERO, Luis, *Las constituciones de Venezuela*, Madrid, Cultura Hispánica, 1965.
- MERINO, Mauricio, *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, Colegio de México, 1995.
- MIRANDA, José, *Las ideas y las instituciones políticas mexicanas*, 2a. ed., México, UNAM, 1998.
- MOMMSEN, Teodoro, *Compendio de derecho público romano*, trad. de P. Dorado, Madrid, la España.

- , *El mundo de los Césares*, trad. de Wenceslao Roses.
- NUÑEZ JIMÉNEZ, Arturo, “Aspectos administrativos constitucionales del desarrollo regional en México”, en *Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal*, abril-septiembre de 1984, núms. 10 y 11, así como núms. 16 y 17 octubre de 84-marzo 85, artículos varios sobre el municipio y regionalización.
- OCHOA CAMPOS, Moisés, *La reforma municipal. Historia municipal de México*, México, UNAM, Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales, 1955.
- OROZCO DEZA, Miguel Ángel, *El municipio mexicano en el tercer milenio*; México Secretaría de Gobernación (CEDEMUN), 2000.
- OROZCO Y BERRA, Manuel, *Historia de la dominación española en México*, México, Antigua Librería Robredo, 1938.
- OTS CAPDEQUI, José María, “Las Instituciones jurídicas coloniales al tiempo de la independencia y su influencia sobre las nuevas nacionalidades americanas”, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, t. XV, núm. 59, julio-septiembre, 1965.
- OTS CAPDEQUI, José María, *Manual de historia del derecho español en las Indias*, t. II, Buenos Aires, publicaciones del Instituto de Historia de Derecho Argentino, 1943.
- PIGANIOL, André, *Historia de Roma*, trad. de Ricardo Anaya, Buenos Aires, Eudeba, 1961.
- PORRAS MUÑOZ, Guillermo, “El cabildo en la república de los españoles”, en *El municipio en México*, El Colegio de Michoacán, 1987.
- POSADA, Adolfo, *El régimen municipal de la ciudad moderna*, 3a. ed., Madrid, Librería general de Victoriano Suárez, 1927.
- REYES HEROLÉS, Jesús, *El Liberalismo Mexicano*, t. II, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1974.
- RIVADENEIRA VARGAS, José Antonio, *Historia Constitucional de Colombia*, Bogotá, El voto nacional, 1962.
- ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, *El municipio*, 4a. ed., México, Porrúa, 2000.
- RODRÍGUEZ DE SAN MIGUEL, Juan N., *Pandectas hispano-mexicanas*, t. II.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1967*, 3a. ed., México, Porrúa, 1967.
- , *Leyes fundamentales de México 1808-1971*, 4a. ed., México, Porrúa.
- TOACHE PÉREZ, Gerardo y PÉREZ, Raquel, “Los retos de la población mundial en los inicios del siglo XXI”, en *Bien común y gobierno*, México.
- VALDÉS ABASCAL, Rubén, “Dimensión jurídica de la planeación”, en *Aspectos jurídicos de la planeación*, México, Porrúa, 1985, p. 279.

REVISTAS

BENDESKI, León, “De la dinámica regional”; CORONA RENTERÍA, Alfonso, “Hacia el siglo XXI, el desarrollo regional de México”; BASSOLS BATALLA, Ángel, “Las crisis regionales, polvos de viejos y nuevos lodos”; SERRANO MORENO, Jorge, “El siglo XXI, edad de oro de las regiones”, y TORRES TORRES, Felipe, “El futuro de las regiones: autonomía sin fronteras”, todos ellos en *Revista Latinoamericana de Economía*, vol. XXV, octubre-diciembre, 1994.

OTROS DOCUMENTOS

Plan de Desarrollo 2001-2006, publicado en el Diario Oficial de 30 de mayo de 2001, segunda sección.

Guías técnicas: La planeación del desarrollo municipal, núm. 4.; La programación municipal, núm. 5.

La administración y reglamentación del desarrollo urbano municipal, núm. 23, 3a. ed., INAP, CEDEMUN, SEGOB, México, 1995.

PÁGINAS ELECTRÓNICAS

<http://www.inegi.org.mx/default.aspx>, consultado el 12 de noviembre de 2012.

<http://www.inegi.org.mx/sistemas/sisept/default.aspx?t=mviv27&cs=est&c=26529>.

http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy=cpv10_viviendas, consultada el 12 de noviembre de 2012.

<http://www.inegi.org.mx/Sistemas/temasV2/contenido/DemyPob/epo-bla02.asp?s=est&c=17510>, consultado el 28 de enero de 2013.

http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Catalogo_de_localidades_con_mas_de_15000_habitantes_segun_entidad_federativa_y_municipio_1960_1970_1980_1990_1995_2000_2005_y_2010_, consultado el 28 de enero de 2013.



EL MUNICIPIO MEXICANO:
GÉNESIS, EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS CONTEMPORÁNEAS

Fue editado por el INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS HISTÓRICOS
DE LAS REVOLUCIONES DE MÉXICO, LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN,
Y EL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS-UNAM.

Se terminó de imprimir en 2017 en Talleres
Gráficos de México, Av. Canal del Norte,
núm. 80, Col. Felipe Pescador,
Del. Cuautémoc, C.P. 06280,
Ciudad de México.

Su tiraje consta de 1 000 ejemplares
encuadernados en cartón y 100 en tela.

Como parte de las actividades para conmemorar el Centenario de la Constitución que nos rige, el Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (INEHRM) tiene la satisfacción de publicar la serie “Grandes Temas Constitucionales”, en coedición con la Secretaría de Gobernación y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

En ella destacados especialistas aportan su interpretación sobre las diversas materias contenidas en la Constitución, tanto en su parte dogmática, sobre los derechos fundamentales, como en su parte orgánica, sobre la distribución de las funciones en el Estado mexicano.

El INEHRM se complace en poner a disposición del público lector la serie “Grandes Temas Constitucionales” que forma parte de la colección “Biblioteca Constitucional”, creada en el marco de la conmemoración de la Constitución que nos rige desde 1917. El conocimiento de los temas constitucionales fortalece a nuestra ciudadanía y a la democracia como forma de vida.

