

U. A. M. IZTAPALAPA BIBLIOTECA



UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA

IZTAPALAPA

C. S. T.

U. A. M. IZTAPALAPA BIBLIOTECA

EL MUNICIPIO MEXICANO: SU ESTRUCTURA POLITICA, ECONOMICA SOCIAL Y SU REFORMA

147525

T E S I S:

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE.
LICENCIADO EN CIENCIA POLITICA
P R E S E N T A.

MARTHA ESTELA PADILLA CISNEROS

MEXICO. D. F.

1992

A MI MADRE Y HERMANOS :

SRA. MARIA TERESA CISNEROS

JOSE LUIS Y FAMILIA

JAVIER

SERGIO

TERESA

ALEJANDRO

MAURICIO

A MI HIJA: SARA MARLENE GARCIA

AL AMIGO: ANGEL ROMO ROMO

PROFESORES:

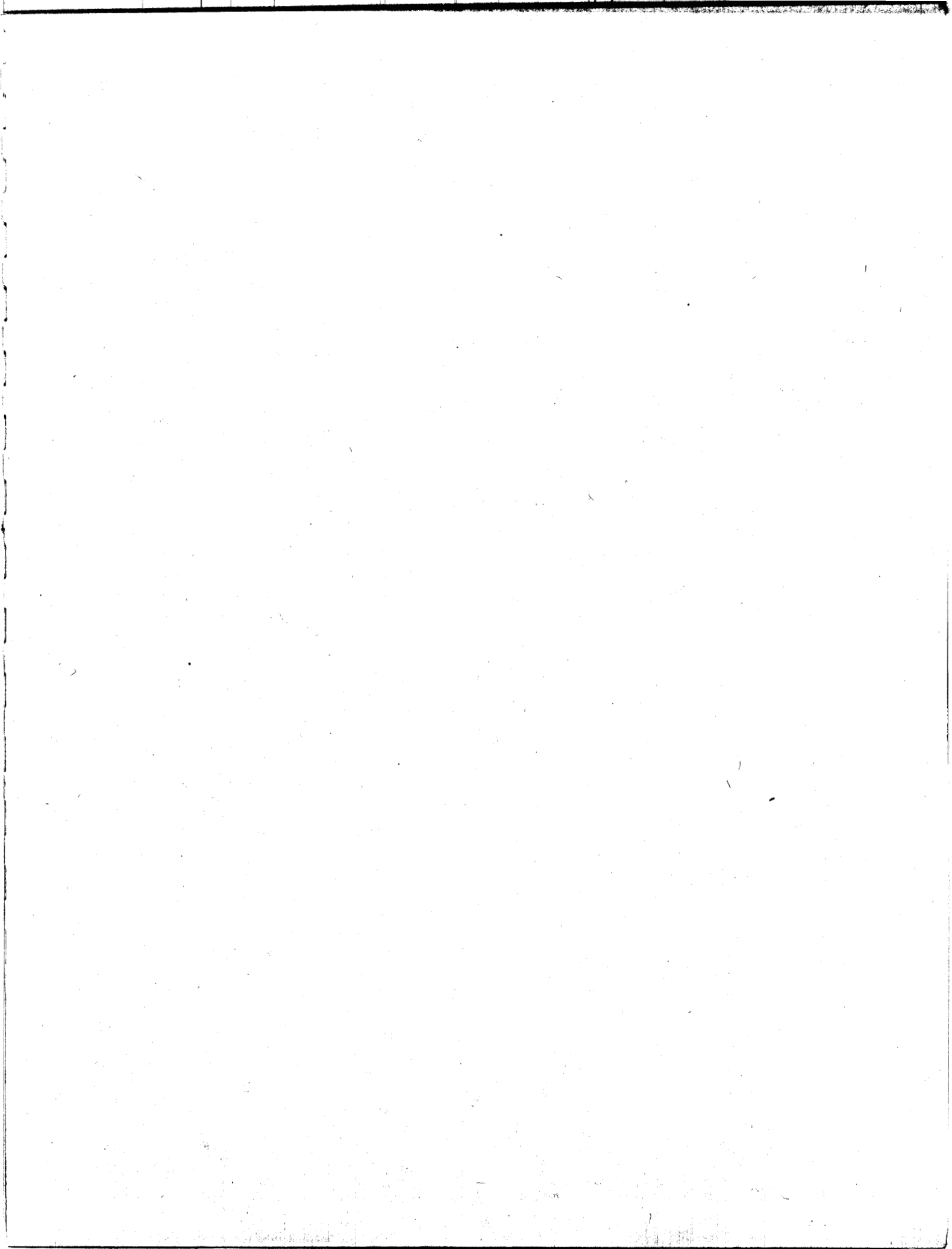
LIC. PABLO J. BECERRA
COORDINADOR DE LA LICENCIATURA
DE CIENCIA POLITICA

LIC. JESUS LINARES CONTRERAS
ASESOR DE LA TESIS

COMPAÑEROS UNIVERSITARIOS:

JORGE HINOJOSA NAVARRO
ROSA ISELA LUGO ORTUÑO
GEORGINA PALACIOS

A USTED



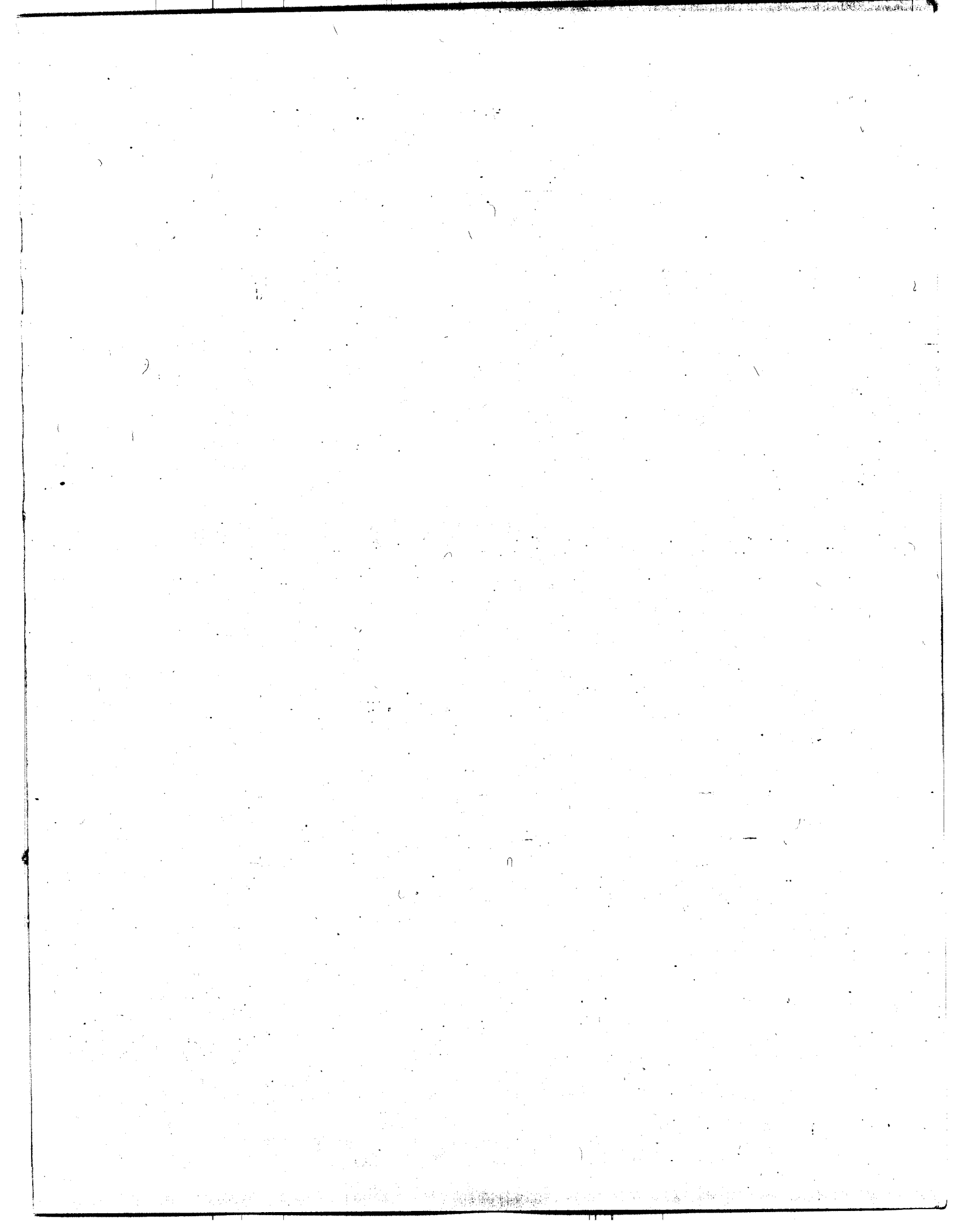
I N D I C E

TEMA

EL MUNICIPIO MEXICANO:
ESTRUCTURA POLITICA, ECONOMICA
SOCIAL Y SU REFORMA

INTRODUCCION	1
CAPITULO I	14
EL MUNICIPIO EN MEXICO: ASPECTOS HISTORICOS Y SOCIOLOGICOS	15
I.1. ORIGENES ROMANO Y ESPAÑOL, UNA VISION GENERAL	16
I.2. ORIGENES DEL MUNICIPIO MEXICANO	23
I.3. CRONOLOGIA DEL MUNICIPIO EN MEXICO	34
I.4. CONSTITUCIONES O LEYES CONSTITUCIONALES DEL PAIS:	46
I.5. BIBLIOGRAFIA DEL CAPITULO	77
CAPITULO II	79
ASPECTOS POLITICOS DEL MUNICIPIO Y LAS RELACIONES CON EL ESTADO	80
II.1. LA SOCIEDAD FUENTE DE TODO PODER	85
II.2. EL MUNICIPIO COMO DIVISION TERRITORIAL DEL ESTADO Y SUS DIFERENTES TEORIAS	107
II.3. BIBLIOGRAFIA DEL CAPITULO	129

CAPITULO III	130
EL MUNICIPIO Y LA REFORMA DE 1983	131
III.1. EL MUNICIPIO COMO BASE DE DIVISION Y ORGANIZACION POLITICA Y ADMINISTRATIVA	131
III.2. EL MUNICIPIO COMO PRIMER NIVEL DE GOBIERNO EN UN ESTADO FEDERAL	138
III.3. BASES CONSTITUCIONALES DEL MUNICIPIO ANTERIORES A LAS REFORMAS DEL 3 DE FEBRERO DE 1983	157
III.4. EL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL	172
III.5. BIBLIOGRAFIA DEL CAPITULO	209
 CAPITULO IV	 210
LA ESPECTATIVA POLITICA Y ECONOMICA A LA REFORMA MUNICI- PAL Y EL MUNICIPALISMO ACTUAL	211
IV.1. LA REFORMA MUNICIPAL DESDE LA ESPECTATIVA POLITICA Y ECONOMICA	211
IV.2. EL CAMBIO SEXENAL	222
IV.3. INTEGRACION, SOLIDARIDAD Y DEMOCRACIA EN EL MUNICIPIO	268
IV.4. EL MUNICIPALISMO ACTUAL	282
IV.5. BIBLIOGRAFIA DEL CAPITULO	310
 CONCLUSIONES	 311



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

En este primer capítulo, del tema que se analiza " El - Municipio en Mexico ". Trata del rescate histórico por el - cual el fenómeno municipal ha pasado; para el análisis mexi - cano se marca los orígenes de trascendencia cultural histo - rica de los pueblos romano y español. De esta forma sólo se hace una revisión general; tomando como visión; el rescate - las raíces etimológicas que están ligadas a la génesis de - la función y estructura del Municipio histórico. El cual - inicia con la " polis griega ", las civitates romanas" el - desarrollo de la autoridad se va imperando a través de la - conformación de las etapas o épocas.

Municipium: indica un cargo o autoridad de un lugar, - comunidad, lugar amurallado, hacienda, cabildo o en térmi - nos actuales célula política de la sociedad o unidad de pri - mer nivel de gobierno. A medida que este fenómeno socioló - gico evoluciona se van insertando los factores o elementos - que lo determinan como: los habitantes, el territorio, el - poder político, la religión, el derecho, costumbres, etc; - es decir, toda una comunidad social. El Municipio será una - institución a través del tiempo para conformar lo que cono - cemos en la actualidad. El Municipio mexicano conformado y - constituido como lo es hoy; implica el resultado de un co -

mienzo violento de independencia empezando por la " Constitución de Cádiz de 1812". España en esos años tenía su más grande colonia Nueva España - México. En materia municipal se reclama tener diputaciones en cada provincia, y un cuerpo municipal.

En España el Municipio español del cual México retoma -- principios inalineables para su formación; su Municipio se erige y crece hasta 1900 a base de lucha, juntas y elecciones de alcaldes formaron a los Ayuntamientos para constituirse por mínimo de 200 vecinos; después por 1,000 habitantes. En México en 1824; la Constitución de este año no especificó nada en materia municipal es hasta 1836 se marca que las autoridades municipales deberían de ser de elección popular. Para 1848 se expide el plan de arbitrios que fué la primera legislación sobre fondos municipales de 16 ediles y 2 síndicos; con la Reforma y el gobierno de Juárez se estabilizó, pero con la dictadura se convirtieron en el engranaje de la tiranía en 1989 y en ese año los ingresos sumaron 14 millones de pesos para los municipios.

Surgió la ley de organización municipal y los jefes políticos se centralizarón en la autoridad y en la ciudad de México. En 1898 el Ayuntamiento se componia de 20 regidores 2 síndicos y 20 comisiones. Por otro lado; después de pasar

por una somera cronología de las legislaciones y de la historia en el factor de los orígenes. También es necesario -- marcar el proceso antropológico, aquí se recava nuestra propia historia, nuestro pasado cultural nuestra identidad. -- Nuestros antepasados dejaron su forma de organización social y sus comunidades autóctonas. El Municipio mexicano re toma valiosas formas como los "Callpullis".

Las culturas maya, azteca, tlaxcalteca y otras son portadoras de esta gran base política el "Municipio" su organización tal vez no se vea tan nitidamente en el ordenamiento jurídico-administrativo y político, pero, socialmente sí y este aspecto de la subcultura entra en las tradiciones del pueblo mexicano. El proceso sociológico de orden legal lleva en sus inicios el mismo que el proceso castellano, los municipios son y han sido comunidades básicas.

El proceso sociológico es primario, instintivo a lo natural; obedece a principios rectores de la humanidad; el -- proceso político es racional, interesado y cambiante, es volitivo y aquí se refiere a las formas de gobierno. El Municipio pertenece a la forma jurídica y pertenece por un lado a la autonomía de los Estados y al propio Estado.

Lo que se destaca es que el estado le otorgue el reconocimiento y el desenvolvimiento de su propia vida interna al Municipio. Para ello se analiza las constituciones en el caso para México.

La Constitución desde un punto de vista parcial y desde un punto de vista jurídico; y poniendo la definición de un autor conocido en esta área Fernando Lasalle dice: la Constitución se presenta como la expresión, el núcleo determinante de la estructura normativa de la organización política de la sociedad que encarna el Estado. la función de citar a las constituciones por las cuales ha pasado la historia de este país es que para el Municipio en materia de tierras y haciendas jugó un papel muy importante en su conformación, de ahí que el Municipio retome su ordenamiento jurídico legal en materia municipal hasta la constitución de 1917.

En el segundo capítulo también se trata el tema de la Soberanía, muchos autores y uno de ellos Rosseau dice : La soberanía no es delegable con ello se manifiesta la idea de la voluntad general del pueblo reconocida por el Estado por derecho originario de forma absoluta. La soberanía para autogobernarse, es delegable a su ejercicio y con respecto a las cosas del común.

La relación Municipio con el Estado parte del proceso o procesos de formación de los nuevos Estados. las circunstancias históricas fueron favorables a los distintos pronunciamientos de independencia, libertad y soberanía, en esas circunstancias, condujeron a la integración del proceso de formación de los diferentes estados, de tal forma cabría decir ¿ se pierde la soberanía ?. Entonces tenemos que la democracia no puede permitir otra fuente de poder que no sea la sociedad misma, segundo debe existir una legitimación -- sufuciente de la misma sociedad. El mismo Municipio está formado por la conjunción de las comunidades municipales en cada Estado de la República. Todas las teorías coinciden en destacar que el Municipio es base de la división territorial con el Estado, muchas son las teorías en efecto que reconocen que el positivismo consideraba al Estado como elemento organizador por exelencia de la sociedad.

Existen varias tendencias como las del autor Fernando-Albi citando uno de ellos manifiesta que la autonomía municipal en relación al Estado manifiesta tendencias desconcertadoras, descentralizadoras, de autarquía de centralización y de autonomía.

En el segundo capítulo se hace la aportación ideológica y política, de como el Municipio trae consigo su trascen

dencia, en el desarrollo del presente se comienza por la corriente positivista, esta doctrina occidental aporta al fenómeno municipal su propia metodología en el terreno sociológico y antropológico. Esta corriente afirma que el municipio se antepone al Estado y las ideas de soberanía, poder son habladas por el Estado, según esta aportación idealógica del positivismo afirma que si se comparte con el Municipio se correría el riesgo de perderlas.

La relación del Municipio con el Estado es correlativa ya que es falso de que el Municipio y el Estado son instituciones abstractas. La historia demuestra que el proceso evolutivo por los diversos factores naturales y sociales. El Municipio manifiesta la comunidad nacional en términos sociológicos.

El Municipio dice : población, territorio, y gobierno-poder autoridad, estas características son analizadas en el desarrollo del trabajo en él aparece a partir de la Reforma de 1983 el Municipio como una fórmula de descentralización-administrativa. Las diferentes teorías que se citan en el segundo capítulo, prueban la importancia de esa comunidad social y las doctrinas aportadas, hacen descender la clase del poder. La historia recoge, hitos inalineables sobre el Municipio y su conformación como los calpullis de nuestra

propia cultura, los de la conquista y como los del siglo pasado desde Cádiz, no detendremos más en estos antecedentes.

De alguna forma Municipio y Estado han existido siempre en México, la doctrina dominante en febrero de 1983 reforma el artículo 115 constitucional, sienta las bases de como será el Municipio en relación con el Estado, ver capítulo III. Las demás doctrinas históricas, sociológicas, y las del Jusnaturalismo, Savigny y Toqueville, Kuntze, Taparelli; estas corrientes forman la concepción del capítulo II y su aportación es amplia y segura de la sociedad municipal. El segundo capítulo se inicia la consolidación del Municipio, tanto como su desarrollo, su conformación jurídica y política.

En el capítulo III comenzamos con la Reforma Municipal y sus cambios estructurales. Primero, El Municipio se analiza desde su división y organización política administrativa ya que el territorio del Municipio es muy importante, es la base material del mismo, sin ella no habría Municipio, ni sociedad alguna estable. Es una porción del territorio como la base de la división política y administrativa de la organización del Estado, posee su propia personalidad jurídica, tiene un gobierno interno democrático, y la libre administración de su hacienda. El curso de la historia lleva

consigo la historia de las sociedades de clases lo jurídico y lo político está asegurado por un aparato autónomo.

El Estado monopoliza la violencia legítima y cuya principal función es mantener bajo la sujeción de la clase dominante todas las otras clases o fracciones de clase que dependen de ella.

El Estado es un instrumento de opresión y su doble función es técnico-administrativa de dominación política. En materia municipal se traduce en la autodeterminación que aparentemente tiene el Municipio proveniente del Estado; a esto se le conoce como la llamada autonomía relativa; es decir, El Estado está aparentemente por encima de las clases que lo detentan (Poulantzas-neomarxismo). El Municipio -- es visto como el primer nivel de gobierno en un estado Federal, el gobierno de la Unión, representa el tercer nivel y los gobiernos de los estados miembros representan el segundo nivel.

El análisis de la Reforma municipal de la cual parte este capítulo hace incapie a la Constitución ya que las normas relativas a la estructura y funcionamiento de los órganos de poder, hace el origen de las normas en sentido estricto. Los legisladores de la Reforma del artículo 115 --

constitucional se valieron de los siguientes puntos:

- a) de la naturaleza del poder municipal
- b) de la doctrina sobre la soberanía derivada del municipio.
- c) del poder soberano del Municipio.
- d) de las bases constitucionales del Municipio anteriores a las reformas del 3 de febrero de 1983.
- e) y por último el capítulo III se da una valorización del artículo reformado por dos autores ya conocidos en materia municipal; Alejandro del Palacio y Héctor Vázquez, además de la posición y análisis crítico de la Constitución comentada.

En el capítulo IV hace énfasis a la expectativa económica y política de la Reforma municipal, el contexto gira en la iniciativa de la campaña presidencial del gobierno de De la Madrid y el proyecto político del sexenio, así como las medidas del plan para una crisis sexenal; El Plan Nacional de Desarrollo enfatiza su carácter Neoliberal. La iniciativa que propone la Reforma esta acompañada en exeso de la doctrina económica en el cual México se incerta en la problemática mundial.

Al inicio del sexenio 1982-1988 el panorama mexicano es desolador, se encuentra con la recesión, crisis que cuyo

proceso inflacionario gira y alcanza los niveles más bajos del país. No es extraño este proceso en las últimas décadas ya que México hasta este momento pasa por el reacomodo más agudo de su historia.

En el desarrollo del capítulo se perfila todo lo que condujo a la reforma del artículo 115; por un lado el proceso de la Reforma fué : La iniciativa Presidencial, el Dictamen del Senado, el Dictamen de la Camara de Diputados, la aprobación de las Legislaturas de los Estados y la aprobación de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión y la promulgación de la publicación en el Diario Oficial de la Federación; también es necesario marcar la cuestión económica del panorama de la Deuda Externa y la Política de ajuste que utilizó el gobierno mexicano para controlar la crisis, la tasa promedio en esos años fué de 6.5 %, el control de la crisis y el arranque acelerado por salir de ella llevó a las políticas de ajuste al cambio estructural, a tomar medidas contractuales de demanda y consumo.

La reestructuración en los planes de desarrollo económico y social de México coadyuva a una participación más directa con las bases, de ahí que el Municipio se ha propuesto como la célula descentralizadora de primer nivel de gobierno, el cambio sexenal va acompañando con un programa --

diferente que conlleva la reforma del texto constitucional, iniciando el sexenio. En el tema municipal en particular, incluye en el punto relativo a la descentralización de la vida nacional, tocando los puntos de desarrollo, de la planeación y el de democratización integral.

El Municipio en la actualidad ya es reconocido como la célula descentralizadora que busca nuevos cauces; como son: renovar y activar la vida misma de su comunidad, pasando -- por los factores que lo integran económico, social y políticamente. Por otro lado se da una visión a cerca del debate en la Camara de Diputados por los diferentes partidos en torno al tema municipal y el enfoque acerca de la Reforma del 115 constitucional, cada partido expresó sus distintas disposiciones partidistas e ideológicas, uno lo reformaron de acuerdo a sus estatutos, planes de acción de partido, estructura y programa de gobierno, que como partidos reconocidos y registrados hasta entonces, merecen de ser nombrados ante tal suceso; en lista aparecen en forma de su participación en la Camara y en el debate; PSUM, FPS, PDM, PRI.

Para finalizar con el capítulo tenemos los temas de Integración, Solidaridad y Democracia en el Municipio, se refiere a la vecindad municipal y colectiva en el cual, tal comunidad pone solución a sus problemas, mediante su representante elegido.

El Municipio representa la democracia desde abajo; es decir desde la base hacia arriba; ahí se da la participación directa e inmediata, esta actitud tiende a responsabilizar tanto a los colonos como al propio presidente municipal en su conjunto.

Los actos administrativos, legislativos y jurisdiccionales dan pie a la relación de derecho municipal y en consecuencia de ello tenemos al fenómeno del municipalismo, movimiento social en voga en torno a él, los alcances son a nivel mundial y una alternativa de poder y de solución democrática manifiestan los resultados, ya visto desde principios de siglo este movimiento demuestra una mejor participación a nivel institucional.

Con esto vislumbra un porvenir incierto, ya que las crisis de los últimos años llevan a los programas de desarrollo Nacional, y en el plano internacional a planear temas como la explosión demográfica y sus consecuencias, uno de ellos es el enfoque espacial y de lugar como el Municipio del futuro del año 2000 sería una ciudad satélite o megalópolis; según estudios de la CEPAL.

México será como hoy la primera ciudad del planeta con los márgenes políticos y económicos sociales y tecnológicos

que se tienen acerca de como funciona y se vive en los municipios se toman escalas de las futuras ciudades espaciales o lunares como los proyectos del año 2000.

El actual gobierno mexicano retoma esta aportación de los principales centros de estudios y de desarrollo de los municipios como son de E.U. y de America Latina. El gobierno mexicano Salinista y el proyecto de Solidaridad, en el cual recae su política central y su plan de Gobierno; sienta y afirma la organización administrativa, en el cual el Municipio a nivel regional la organización rescata los lineamientos del PRI, que según este gobierno con el proyecto de Solidaridad, el poder en sí se propone cambiar las estructuras conforme a las bases ya conocidas.

CAPITULO I

EL MUNICIPIO EN MEXICO :

ASPECTOS HISTORICOS

Y SOCIOLOGICOS

I.- EL MUNICIPIO EN MEXICO : ASPECTOS HISTORICOS Y
SOCIOLOGICOS.

Para comprender y analizar mejor la configuración actual del Municipio en México es necesario partir de una limitación histórica, que permita comprender y sacar a la luz la realidad de la problemática social; en el cual el fenómeno social llamado "Municipio" llega a erigirse como tal. En México el pasado cultural e histórico viene a ser esencia de la cual las bases de este país se construyeron bajo esos antecedentes, y en estos, lineamientos la problemática de este trabajo gira en torno en esclarecer desde la CONSTITUCION ESPAÑOLA de 1812 como marco inicial de referencia de este fenómeno sociopolítico.

Cuando se habla de Municipio histórico en México, nos remitimos a una doble función de tipo cultural, ya que la tradición de México viene primero de España y ésta a su vez tiene sus raíces romanas. España recibe la influencia de los visigodos y de los árabes, así de ésta influencia España se consolida después de muchos siglos y la colonización se traslada al continente Americano por parte de Inglaterra y nuestra afamada España coloniza y conquista a México empezando en 1492 y conquistando con la llegada de Hernán Cortéz en 1521.

I.1 ORIGENES ROMANO Y ESPAÑOL, UNA VISION GENERAL.

ORIGEN ROMANO: Raíces etimológicas y tipológicas - de la palabra municipum (de donde proviene nuestro municipio). Según las fuentes latinas presenta un triple significado, en primer lugar es una población fortificada, segundo lugar, es el cargo de autoridad que se posee dentro de dicha población, y en tercer lugar, equivale a los habitantes de las mismas poblaciones.

a).- POBLACIONES AMURALLADAS Y POBLACIONES NO AMURALLADAS

" La primera equivalente se justifica por la presencia del verbo munio, como parte del término municipium; este verbo significa fortificar, amurallar, de donde el sustantivo topónimo de Municipio significará lugar amurallado o lugar fortificado...., las fuentes latinas representan un elevado grado de racionalización de los fenómenos sociológicos y políticos a los que se refiere con el término de municipium y lo mismo ocurre con los demás términos de fundus, de ager de coloniae, los romanos en su tendencia expansionista, se encontraron con los pueblos asentados unas veces dentro de sus propias fortificaciones, a los que se llamaría originalmente municipia, mientras que otras veces los encontraría asentados libremente en el campo a los que les llamaría con

el nombre de fundus y de ager. * (1) Las diferentes fuentes latinas usan diferentes términos, lo cual permite suponer que la doctrina de esos períodos nos llevan a tratar con diferentes clases sociales, y cuyo poder político se cuenta con el grado de desarrollo alcanzado, así como el grado de, así como el grado de organización interna que tenga.

Ante esta suposición " Los municipia", serían las entidades mejor organizadas internamente y de mayor desarrollo político-social gracias a lo cual habrían podido seguir un proceso hacia las formas de urbanización o constitución de ciudades (civitates); mientras que los fundus y ager; serían todavía entidades de carácter rural, con menor grado de desarrollo económico político lo cual determina el trato del pueblo romano con estas entidades..., esta consecuencia viene del desarrollo de las leyes y autoridades." *(2)

b).- POBLACIONES CON AUTORIDADES PROPIAS

Los términos municipium y de municipies aluden y desempeñan el cargo de autoridad, se ha visto que en el término de municipium, se encuentra la voz de munus eris que significa cargo, oficio o autoridad " Salta una especie de --

1.- Vázquez, Héctor. El Nuevo Municipio Mexicano, Ed. SEP. Méx, D.F. 1986 p. 40-42

2.- Op. Cit., p. 42

cotradicción a una doble teoría explicativa del término municipium; la teoría que encuentra en su raíz el significado de fortificación y la teoría que encuentra el significado de cargo, oficio, o autoridad. Lo cierto es que el municipio se le encuentra históricamente hablando en poblaciones amuralladas frente a otras que no lo están. El nombre de Municipio ó municipies lo reciben quienes ejercen algún cargo de autoridad dentro del Municipio incluso se da a entender que el pueblo romano se dirigió, en sus negociaciones, a dichas autoridades, las cuales en muchos casos se presta a colaborar con Roma firmando sendos tratados de amistad y de alianza, lo cual ocurría con los municipia foederata. Los municipios por tanto son entidades que sin lugar a dudas tienen una muy aceptable organización política o autoridades establemente constituidas lo cual se comprueba con el reconocimiento de supervivencia que en dichos tratados de amistad y de alianza se hace de sus leyes particulares. -- El Municipio, es por tanto una población bien organizada -- asentada en un territorio determinado, amurallado, que tiene autoridad estable y leyes igualmente determinadas y permanentes. En cambio cuando nos referimos a entidades o poblaciones como por ejemplo el fudus, el ager, el populus gabinus, etc., ciertamente se infiere que son entidades también, organizadas, con autoridades propias y tal vez, leyes propias, que no siempre reciben un trato igualitario por --

parte del pueblo Romano y con quienes éste se entiende, en política Roma unificó y racionalizó administrativamente su espacio territorial" * (3)

c).- LOS HABITANTES DEL MUNICIPIO

El término municipium equivale a habitantes, asentados dentro del lugar amurallado cualquiera que fuese su calidad y condición o su status jurídico. Tal significación se encuentra perfectamente documentada: "Municepsest, qui liber matus est in Municipio; item qui ex alio genere hominum -- functus est; municipes ergo sunt cives romani...., * (4)

" Según se observa que en las fuentes latinas, en los municipios, unos habitantes gozan ya de la ciudadanía romana -- (privilegio que poco a poco fué otorgandose a todos los -- hombres libres del imperio), mientras que otros habitan -- tes tienen el status de hombres o de peregrinos, pero en -- todo caso lo que ahora importa subrayar es que las fuentes estan empleando el mismo término de municipium tanto para -- significar el lugar amurallado como para significar igual -- mente a la autoridad cuanto para referirse a los habitantes de dicho lugar abstracción del cuál sea su condición jurídica y política. Como quiera que sea, Roma, al final del im-

3.- Op. Cit., p. 45

4., Op. cit., p. 46.

perio, por las mismas razones políticas terminará extendiendo el mismo status de ciudadanía romana a todos los habitantes del mismo con excepción de los llamados ciervos. de esta manera se concluyó el proceso de racionalización de la administración pública romana, extendiendo la institución municipal, así como reconociéndoles a todos sus habitantes, según hemos dicho, la calidad de los ciudadanos. Muchos de los pueblos sometidos por Roma, lo fueron bajo la forma de la rendición incondicional, que era el trato que deban a quienes les presentaban las armas en calidad de enemigos. Son muchos los testimonios que relatan las fuentes, como sucede con la obra de César, de Salustio y la Tácito; éste último ha hecho clásica la frase, que describe la crueldad empleada por los vencedores. cuando dice: ".... ubi solitudinem faciunt, pacem appellant" (los romanos hablan de paz), después de transformar las poblaciones enemigas en desiertos.

HISTORIA DEL MUNICIPIO ESPAÑOL

" La mayoría de los autores españoles, que se ocupan de esta materia, coinciden en firmar que "los restos de la organización romana no sobrevivieron en la península ibérica a la ruina del reino visigótico" y que no son muchas las huellas que los árabes dejaron en este campo de lo municipal. Algunos autores insisten en destacar los factores sociológicos que permitieron a los pueblos o comunidades ibéricas, afectadas o no por la cultura romana, visigoda o árabe, levantarse o organizarse y emprender con gran fuerza la lucha por la autoconsolidación política que terminará con la expulsión de los árabes y la unificación de los reinos bajo los reyes católicos. Entre estos factores sociológicos se retoman los que producen ciertas figuras o instituciones políticas al estilo del *conventus publicus vicinorum* (asamblea pública de vecinos) al estilo del *concilium* o consejo; al estilo inclusive de la institución, posterior en el tiempo del cabildo, nombre este muy cercano a nosotros, pero de idéntica significación a las instituciones primeramente mencionadas. Muchos de los casos tuvieron orígenes peculiares y propios ya que muchas poblaciones y comunidades nacieron como consecuencia de mandatos expresos por el rey o de asentamientos formales que le rey mandaban constituir fuera de los territorios reconquistados, eran --

poblaciones. en que el monarca favorecía otorgándoles regimenes jurídicos privilegiados, que las fuentes jurídicas denominan Cartas Puebla o Cartas de Fundación y los llamados -- fueros municipales. La dominación arábiga deja huellas en -- la cultura peninsular ibérica y en la dominación de alcalde se mantiene hasta nuestros días inherente a la institución municipal penetrando en Castilla y en León a mediados del -- siglo XI y en Galicia sólo a principios del siglo XIII, algunos autores señalan que la voz alcalde vino a aplicarse a los tradicionales indices o justicias que ya existían. Queda claro que las autoridades romanas así como las instituciones jurídicas, aplicadas al ámbito municipal como los -- magistrati (magistrados los tribuni o tribunos) y otros términos ya no figuran en la nomenclatura medieval española y son sustituidos por la nueva serie de términos como de un consejo; del comes; del iudex; de justicias; de merinos; de consejos municipales o ayuntamientos y más adelante en la -- edad moderna, los alcaldes de fieles o jurados delegados de justicia; de merinos de consejos municipales o ayuntamientos, y más adelante, ya en la edad moderna, los alcaldes corregidores ; las universidades, que es el nombre que en -- Aragón se les da a los municipios o consejos, la misma presencia institucional del fuero correspondiente, que conforma a la población, la disciplina la organiza, permitiéndole un simple desempeño dentro una gran independencia y autonó-

nia. Todo indica que ya no queda del derecho romano, con todo esto ahí esta la fuerza racionalizadora de la terminología o del nombre de MUNICIPIO, que la literatura y las -- fuentes recogerán para que sirva de denominador toda esa -- compleja realidad sociológica y política y sea la base de -- la misma manera que lo fué para los Romanos de la organización política administrativa del territorio peninsular ibérico. El Municipio será una institución y la misma para todo el reino, entre otras razones por que la ley, que lo regulará será una sola para todo el país". * (5)

I.2 ORIGENES DEL MUNICIPIO MEXICANO

Principalmente partiremos de la fecha señalada como marco de referencia para el estudio del Municipio actual en -- México empezamos con la CONSTITUCION DE CADIZ DE 1812. Recordemos, en efecto, como las cortes de Cádiz (1810-1813) -- implantaron dicho principio de unidad " La comisión leemos en el discurso preliminar de la constitución de 1812, cree que generalizando los ayuntamientos en toda la extensión de la monarquía, bajo reglas fijas y uniformes en que sirva de base principal la libre elección de los pueblos se llevará, a esta saludable institución toda perfección que pueda de -- searse su objeto es fomentar por todos los medios posibles la prosperidad nacional". * (6)

5-6.- Op. Cit., p. 52.

El Municipio español es el antecedente histórico del Municipio mexicano y ello se debe a que dicha institución se implantó desde el primer momento de las conquistas Americanas, y dependientes de España . El Municipio de la Vera Cruz, citado por la iniciativa presidencial, fué el primero en tierras mexicanas, arraigadas firmemente; unas veces fué amparado exclusivamente para los conquistadores y a su jurisdicción de dominación y otras se ampararon por igual a españoles que fueron minorías; a criollos que aumentaron pronto en número e importancia a los indígenas incluyendo a las castas; y otras veces, también debe reconocerse, tolerando las formas tradicionales de otras muchas comunidades que permanecieron alejadas de las cabeceras municipales y que llegan hasta nuestros días.

A).- LA CONSTITUCION ESPAÑOLA DE 1812 Y EL MUNICIPIO
HASTA 1900

" La Constitución de Cádiz tiene como antecedente la abolición de la Inquisición, esta tiene principios intransigentes en materia religiosa y postulados burgueses intrincados en la propiedad, en soberanía y preponderancia en la forma de gobierno. Expresó un profundo rechazo en la separación de México y España, con estos antecedentes llegamos a los principios en materia política de la Constitución de

Cádiz: " En el nombre de Dios Todopoderoso, Padre, e hijo y Espíritu Santo", autor y supremo legislador de la Sociedad. La nación española es libre e independiente y no es patrimonio de ninguna familia o persona, la soberanía reside esencialmente en la Nación, y no por lo mismo establece sus propias leyes fundamentales como la libertad civil y de propiedad, su religión es católica. También se restringirá el poder del Rey en materia de propiedad particular; esta Constitución consta de 384 artículos distribuidos en X títulos para Nueva España, fueron designados 17 diputados, 16 de los cuales habían nacido en ella. De esta diputación destacosé el representante por la provincia de Coahuila con Miguel Ramos Arizpe, quien participaría años después con preminencia en las labores del México independiente siendo al frente de una serie corriente de opinión e ideología política. Conviene señalar las 11 preposiciones de los parlamentarios en las cortes a fines de 1810, ellos ponen de manifiesto los serios obstáculos impuestos por España a las colonias." * (7)

El afán por la descentralización venía de la colonia, Ramos Arispe alegaba contra la centralización de las provincias internas de oriente; éste tendrá que estar de acuerdo con los principios de la Constitución, operando la descen-

7.- López, Gallo, Manuel. Economía y política en la historia de México Ed. Caballito, México D.F. p. 71-72

tralización, tanto en materia política administrativa, como en lo judicial. El apoyo del autogobierno se encuentra en los principios democráticos y liberales de la Constitución de Cádiz. "Según estos principios está proclamada la dignidad del derecho constituido en sociedad, si están reconocidos sus derechos de libertad, seguridad personal, y de sus propiedades, e igualdad de presencia de la ley. Ramos Arizpe dice: Si el gobierno y la justicia han de caminar de acuerdo a formar la propiedad de los ciudadanos soy de sentir en nombre de doscientos mil que habitan las provincias se sirva a establecer en ellas un cuerpo gubernativo y otro que en grado de apelación ejerza el poder judicial: el primero con el nombre de Junta Superior Gubernativa de las cuatro provincias internas de oriente en la América Septentrional compuesta de siete individuos vecinos de las mismas provincias y nombrados por la de Coahuila dos, por la de Nuevo Reino de León dos, por la de Nuevo Stander dos, y uno por la de Texas y segundo la del Tribunal Superior de Apelaciones... En la parte política administrativa se complementaría con las juntas o diputaciones de provincias y las municipalidades... es necesario establecer en cada provincia una junta gubernativa o llamese Diputación de provincia, a cuyo cargo éste la parte gubernativa de todo ella, y en cada población un cuerpo municipal o cabildo que responda de todo el gobierno de aquel territorio... Ramos Arizpe -

persigue la descentralización gubernamental como solución a los problemas de México." * (8)

A mediados de 1813 se decide darle el centro político a la revolución de independencia. Es entonces cuando convoca a reunión de un congreso que explica la primera Constitución Mexicana. Antes en España, las Cortes de Cádiz habían decretado varias reformas, entre éstas: La libertad de imprenta, La declaración de igualdad completa de los habitantes de las colonias con respecto a los españoles, la supresión de la Inquisición y la nacionalización de sus bienes. Además, la supresión de tributo, de los repartimientos y de todo servicio personal obligatorio para los indios.

En 1810 la junta central reconocida como autoridad suprema de España por ausencia de los Reyes, había dictado decretos para la América Española suprimiendo el tributo de los indios y ordenando el reparto de tierras con su dotación de aguas, en beneficio de estos.

"Estas reformas liberales alcanzaron su culminación al promulgarse la Constitución de Cádiz de 1812 y jurada en México el 30 de septiembre del mismo año. Sus principios -

B.- Reyes, Heróles, Jesús. El liberalismo mexicano en pocas páginas, p.66-67 Ed., F.C.E

fueron: La monarquía hereditaria pero no absoluta; la división de poderes; la religión como única; la igualdad política y jurídica de todos los habitantes de los dominios Españoles; la sujeción de todos los individuos a los tribunales comunes; conservando todos los fueros eclesiásticos y militar para el solo conocimiento de los delitos del orden respectivo; las garantías para el acusado y la prohibición, de las penas trascendentales". * (9)

Por otro lado en la península española las ciudades lucharon heroicamente en contra del imperialismo napoleónico; se organizaron juntas en las ciudades no ocupadas; una de ellas fué la Junta de Sevilla, llamada central que después, se refugió en Cádiz y que en Enero de 1810, lanzó el célebre documento que convocó a Cortéz. Los municipios españoles se cubrieron de gloria en esa lucha y Zaragoza y Gerona maravillaron al mundo. Por esa parte La constitución de 1812 " Estableció que hubierá ayuntamientos en todos los pueblos que llegasen a 1000 habitantes. La propia constitución gaditana de 1812 copia de la obra de los revolucionarios franceses, persigue sus lineamientos hasta 1814. La Ley del 3 de febrero de 1823 restableció los ayuntamientos constitucionales, pero inmediatamente después, por el real

9.- Cue, Canovas, Agustin. Historia Social y Económica de México, 1521 - 1854 Ed., Trillas, Méx, D.F. p. 223.

decreto de octubre de ese año, El Municipio recibió un golpe mortal hasta que desapareció el absolutismo fernandino. En 1834 algunos municipios navarros y vascongados, deseosos de reconquistar rehicieron en 1835 que la Reina Gobernadora dictó que los pueblos que tuvieran ayuntamientos, los conservarían aunque su población no llegará a 100 vecinos y los municipios que quisieran unirse a uno solo, lo deberían solicitar al Gobernador civil al cual informaría al Ministro del interior y los pueblos que no tuvieran ayuntamiento, -- fijaba un mínimo de 500 vecinos para constituirlo. En 1836 se puso en vigor los decretos de las cortes de Cádiz. El 14 de Julio de 1840 se publicó otra ley de ayuntamientos -- que sometía a los jefes políticos a cumplir las leyes en materia municipal. En España en la época moderada de 1843 -- 1845 la ley del 8 de enero del 45 dice: En el artículo 7 -- " Conservaran todos los ayuntamientos que hoy existen en poblaciones de más de 30 vecinos arreglando su organización a las disposiciones de esta ley, todos los municipios erigiendo las facultades de poder central.

En 1856 se estableció la elección popular, el 5 de julio de alcaldes, para 1868 aparecen varias leyes, como la de 1862 que organizó la Hacienda municipal y como la de --- 1864 que estableció los alcaldes, corregidores para los municipios mayores de 40,000 almas. A la vez la ley municipi

pal de 1845 se reformo por el real decreto del 21 de octubre de 1866. La revolución de 1868 modificó el regimen municipal, el decreto ley del 21 de octubre estableció un minimo de 200 vecinos para conservar o constituir ayuntamientos". * (10)

En tanto que la revolución de septiembre intentó establecer municipios de 1,000 habitantes. " El 24 de noviembre de 1868 se decretó que las diputaciones provinciales deberían formular anteproyectos de la división municipal de sus respectivas provincias.

En España regia la ley de 20 de agosto de 1870 reinando Alfonso XII dicha ley se modificó en 1876 que se autorizó por el real decreto de 1877 tal ordenamiento abolió los fueros con lo que España dió un paso en su unidad sobre la base de un sistema homogéneo municipal. El título I trata de los términos municipales, habitantes y empradonamiento, el título II el gobierno y organización de los municipios, --- ayuntamientos y juntas municipales, en el título III de la administración municipal: atribuciones de los ayuntamientos de los alcaides, de tenientes, síndicos, regidores, y alcaides de barrios, en el título IV de la hacienda municipal, -

10.- Ochoa, Campos, Moises. El Municipio su evolución institucional. Ed. Colec. Cultura Municipal. Méx. D.F. p., 173 - 174.

el título V de las responsabilidades de los ayuntamientos, el título VI del gobierno de los distintos distritos municipales.

La ley municipal del 2 de octubre de 1877 se intentó reformar 22 veces finalmente sufrió en 1896 y 1899 tales decretos sucesivos que la deformaron, esta ley de 1877 es una de las más completas y en ella se define el Municipio como la asociación legal de todas las personas que residen en un término municipal cuya representación legal corresponde al ayuntamiento. Por término municipal se entiende el territorio a que se extiende la acción administrativa de un ayuntamiento y que para construir un Municipio se requiere que no baje de 2,000 el número de habitantes residentes, que se les pueda señalar un territorio proporcionado a su población, que pueda sufragar los gastos municipales obligatorios con los recursos que las leyes autoricen.

Los habitantes de un Municipio se consideran divididos en algunos como residentes y transeúntes y a su vez los residentes se consideran en diversos divididos vecinos y domiciliados.

Todo español debe estar registrado y empadronado en algún Municipio y si tuviera residencia alternativa de preci-

sar cual debe considerarse su domicilio habitual, la calidad de vecino es declarada oficio a instancia de parte. Los vecinos tienen derecho de recurrir a las autoridades municipales en demanda o queja debiendoseles expedir constancia de esa circunstancia, pueden reclamar los acuerdos de los ayuntamientos y perseguir criminalmente a los alcaldes, regidores y vocales en la forma que determina la ley, por sus responsabilidades. Tienen como obligación personal la de efectuar obras públicas municipales; en España era obligación en que varias provincias con sus vecinos de cada pueblo dicaban un día de la semana a la construcción, reparación y conservación de los caminos vecinales.

El servicio era prestado personalmente o por otro a su costa. El ayuntamiento esta considerado como la representación local del Municipio y debe haber ayuntamiento y junta municipal en todo término municipal y su número de concejales varía según su población. En los municipios cuya población no pasa de 5,000 residentes corresponde 6 concejales (alcalde y 5 regidores), y así se señala en forma escalonada. En último lugar, se considera a los municipios de 100,000 habitantes, a los que corresponden 44 concejales, alcalde, 10 tenientes, y 33 regidores, si excede de 100,000 se aumentan un regidor por cada 20,000 habitantes, sin que llegue a exceder de 50 concejales el número total. El cen-

so es la base para determinar el número de concejales a cada Municipio. Estos son electos en sufragio universal aunque las leyes municipales determinen los requisitos de elegibilidad siguiendo tres caracteres distintos; el de la tributación que paga, el del descuento sobre el sueldo y el de título oficial. De acuerdo con las disposiciones de dicha ley Municipal de 2 de octubre de 1877, los ayuntamientos -- pueden asociarse con otros para el cumplimiento de sus obligaciones, pueden formar comunidades administradas por una junta integrada por un delegado de cada ayuntamiento y presidida por un vocal electo por la propia Junta. En España por el año de 1882, existían las siguientes juntas locales: Junta Municipal, integrada por el ayuntamiento y la Asam -- blea de vocales que se designan por sorteo entre los constituyentes; La Junta Pericial encargada de la contribución territorial e integrada por diez contribuyentes; La Junta de Amillaramiento, integrada por el alcalde, cinco concejales, siete contribuyentes y el regidor. Además existía la Junta de Instrucción Primaria, la de Beneficios y otras; España contaba con 9,355 municipios en 1858; con 9,366 en -- 1860; con 9,314 en 1877; con 9,287 en 1887; con 9,274 en -- 1897 y con 9,266 Municipios en el año de 1900" * (11)

I.3 CRONOLOGIA DEL MUNICIPIO EN MEXICO

En México los Españoles tenían más influjo en las Audiencias y los criollos en los Ayuntamientos. Con motivo de la intervención francesa en España, el Ayuntamiento de la ciudad de México inició un movimiento precursor de la Independencia y la tarde del 19 de julio de 1808, el Licenciado Francisco Primo de Verdad y Ramos, síndico del propio ayuntamiento, habló por primera vez de los derechos de la Nación para asumir su soberanía.

" La Constitución española de Cadiz, jurada en México, entonces Nueva España el 30 de septiembre de 1812, estableció los ayuntamientos integrados por un alcalde, varios regidores y un síndico, pero introdujo en México el nefasto sistema de los Jefes Políticos, que duró todo el siglo XIX y que presidía el gobierno del Municipio sujetando a su voluntad a los propios ayuntamientos. Dichos Jefes Políticos llevarían también el nombre de Prefectos políticos. Consumada la Independencia, el plan de Iguala reconoció la existencia de los ayuntamientos, pero la Constitución de 1824 no especificó cosa alguna en materia municipal, al constituirse el Distrito Federal, el antiguo intendente de la época colonial fué sustituido por el gobernador, que era el inmediato superior del Ayuntamiento.

En 1836, la Constitución Centralista dispuso que las autoridades municipales debían ser de elección popular pero la ley de 2 de marzo de 1837 suprimió los ayuntamientos, reemplazandolos por los jueces de paz subordinados a los perfectos y subprefectos. A la vez aparecieron los apoderados de los pueblos que llevarían a ser proscritos en 1845 - año en que se restablecieron los ayuntamientos.

En 1848 se expidió el Plan de Arbitrios, que fué la primera legislación sobre los fondos municipales.

En el propio año de 1848, se suprimieron los alcaldes y el ayuntamiento de México se compuso de 16 ediles y 2 síndicos.

En 1851 se restauró el Ayuntamiento de la ciudad de México, y en ese año el valor de todos los inmuebles apenas llegaba a los 918 mil pesos.

Al volver Santa Anna al poder central, los concejos municipales solamente se conservaron en las capitales de los Estados.

La Revolución de Ayutla restauró los ayuntamientos, el de la Ciudad de México, en 1856 se componía de 15 ediles y

2 síndicos.

Con la Reforma y el Gobierno de Juárez, el sistema municipal se estabilizó, pero la dictadura del General Porfirio Díaz convirtió a los municipios en el engranaje de su tiranía. Los servicios de aguas, mercados y obras públicas en general sólo se realizaron en las ciudades de primer orden.

En 1889 el ingreso total de los municipios mexicanos era de 11 y medio millones de pesos. En 1890 subió a 14 y medio millones.

Pero la centralización ahogó la vida municipal. los prefectos que desde años atrás controlaban la vida local, se convirtieron en Jefes Políticos de los ayuntamientos, acabando con la libertad municipal.

La ley de Organización Municipal decía:

Art. 60. Los prefectos políticos serán los Jefes de todos los servicios.

y la primera autoridad política local, en la jurisdicción en las respectivas municipalidades.

Art. 61. Los prefectos serán los Jefes de todos los servicios en las municipalidades y estarán subordinados al gobernador del Estado. Los prefectos serán representantes del centralismo y tenían el carácter de agentes del gobierno y

presidentes natos del los ayuntamientos.

La Ley General de Ingresos de las municipalidades de la República Mexicana de 1897, establecía cinco clases: rentas propias, impuestos municipales, asignaciones de impuestos federales, subvenciones del gobierno federal e ingresos extraordinarios y accidentales.

El Ayuntamiento de la Ciudad de México en 1898, se componía de 20 regidores, 2 síndicos, y 20 comisiones.

En el propio año de 1898, los ingresos del Ayuntamiento Metropolitano fueron de 3,364,770 pesos y los egresos sumaron 3,348,898 pesos" * (12)

A).- PROCESO ANTROPOLOGICO MEXICANO

La historia del Municipio también deviene de nuestros antepasados, de nuestra propia cultura, ciertas formas de organización de las comunidades autóctonas de nuestra patria, entre los antecedentes del Municipio mexicano del presente recoge, con toda justicia, una realidad social que nos impone todavía hoy en día, las tantas comunidades indígenas de Oaxaca, Chiapas, o Yucatán del sur, Hidalgo, Puebla, Tlaxcala del centro, Sonora, Sinaloa, o Chihuahua del

norte, como entidades políticas y administrativamente autóctonas y que la constitución local la rige el Municipio.

" Existen estudios valiosos, dedicados a esclarecer dichas formas de organización autóctonas, de los pueblos- maya, azteca, tlaxcalteca y de otras comunidades indígenas; los antecedentes de nuestra institución municipal son como, ya lo mencionamos páginas atrás romana, española y más significativamente de nuestras raíces. De alguna forma la doctrina moderna española y romana levanta tecnicismos jurídicos; mientras que la espontaneidad del gesto autóctono de las comunidades castellanas, leonesas, gallegas, aragonesas etc., son para determinarse políticamente.... Y es que el Municipio además de institución administrativa, es un fenómeno sociológico de primer orden, la iniciativa, ciertamente no podía dejarlo de lado que sirve de base y da vida al Municipio moderno de las regiones mencionadas, mayas, mixteco-zapotecas, su cultura y raza perdura hasta hoy. Otro aspecto o factor que hay que señalar es la institución de los "Callpullis", del pueblo azteca como el equivalente de ciudad o barrios; otras veces se refieren a los clanes que se elevan por obra de la vida sedentaria, a la categoría -- del Municipio rural primitivo" * (13)

Sin embargo debemos admitir que los estudios dedicados al tema de las instituciones municipales, de las comunidades indígenas mexicanas, necesitan continuar desarrollandose.

13.- Vázquez, Héctor. El Nuevo Municipio Mexicano.

Ed., SEP. Mexico, D.F., p., 53-55

México cuenta con serias manifestaciones antropológicas en cada una de sus comunidades indígenas y existen numerosos trabajos arqueológicos, pero son apenas reflexiones jurídicas y sociológicas; en nuestro país sobreviven grupos aborígenes fieles a sus propias tradiciones.

B).- EL PROCESO SOCIOLOGICO MEXICANO

El Municipio mexicano que se desarrolla siguiendo; en primer lugar, el mismo patrón del Municipio castellano implantado en México; y segundo, siguiendo el natural desenvolvimiento en lo permisible, de las propias comunidades indígenas, muestra enorme fuerza de sus procesos de formación de tipo social. En efecto nuestros municipios son y han sido comunidades básicas. Nada mejor dicho, maxime si este " vocablo de comunidad se le vincula con la concepción de que la idea de la comunidad perfecta, de la sociedad perfecta de la que hablaba Cicerón y que más tarde retomara la escuela Jurídica Española. En México tenemos la misma nota de lo sociable, la misma tendencia primitiva hacia el agrupamiento, que es lo que importa resaltar aquí. Es decir, -- son válidas para México, para nuestras comunidades aborígenes sobre todo, las conclusiones de antropólogos como Del Real o Braidwood, acerca del carácter social del sentido y comunitario que debe atribuírseles, entre otros sentidos a los restos arqueológicos de los pueblos primitivos, lo que

sucede en muchas partes y desde luego en México se encuentra todavía en la misma etapa de su evolución histórica. -- Por tanto, los que hallamos en común en uno u otro caso, es que en todos los procesos, es su factor sociológico, no político; es la fuerza social del grupo en cuestión; es el pueblo mismo considerado como fenómeno sociológico; como agregado social o como simple comunidad social, el que da vida al proceso mismo en todos los casos; es el pueblo, inclusive en cuanto a fuerza espontánea y viva, el que alterará definitivamente las propias organizaciones y construcciones políticas. En efecto todo parece indicar que son diferentes los grados de madurez y las etapas que aquella se alcanza de uno a otro proceso, del sociológico y del político. -- El sociológico es primario, instintivo, obedece a imperativos primarios, de conservación ante todo, y gracias a él la humanidad sobrevive. El proceso político es racional interesado y cambiante; con frecuencia se pasa de una u otra forma de gobierno, de una u otra clase de Estado (de una monarquía a una república; de un Estado de derecho a algún totalitarismo). En el proceso sociológico el problema se reduce a un esquema instintivo de salvación a conjuntar voluntades para vencer un obstáculo dado. En el político son múltiples y complejos los problemas, según sea la propia composición de los intereses del grupo social. En nuestros municipios las formas jurídicas de los problemas se reducen

reducen al máximo, conciste en buscarles el lugar que les -
corresponde dentro de la administración del Estado. Sin em-
bargo, el Municipio es antes que esas formas políticas y ju-
rídicas, una realidad social, una comunidad básica, tan vi-
va que como lo prueba la historia, puede en un momento dado
imponerse al mismo Estado y reclamar con todo derecho cier-
tas prerrogativas intrínsecas al grupo mismo, de independen-
cia y aún de soberanía " * (14)

En efecto, la idea de que el Municipio es una sociedad
" domiciliada y natural, que es una comunidad social, que -
posee territorio y capacidad política, jurídica y adminis-
trativa, que es el gobierno directo de la comunidad básica
* (15)

" El Municipio se subordina al Estado, no nada más por
virtud del principio de coerción, sino por que plena con-
ciencia, de tipo sociológico, de pertenecer a una comunidad
más amplia, con la que se comparte una misma cultura, una -
misma religión y unos mismos fines de destino.

A primera vista, se podría afirmar que " El Municipio es
una creación natural (corriente jusnaturalista) frente a la

14.- Op. Cit., p. 77 - 79

15.- Op. Cit., p. 92

doctrina positiva que lo considera como una creación del -- Estado, el hecho de destacar de que el Municipio es una sociedad natural o una comunidad social, no representa sino -- el propósito de destacar el fenómeno sociológico del Muni -- cipio; esto es que para el Estado, el Municipio no signifi -- ca un mero formalismo jurídico, idoneo para organizar la -- administración territorial del país, sino que al tomarse en cuenta su naturaleza y organización sociológica, su madurez y desarrollo social, es porque quiere continuar reconocien -- dosele al Municipio, algunas de sus prerrogativas tradicio -- nales, enunciadas ahora en términos modernos de democracia, en reconocimiento formal y constitucional de la natural -- capacidad de estas sociedades para autogobernarse y autoad -- ministrarse, sin dejar por ello de seguir subordinados al -- Estado. Es un gran acierto la caracterización sociológica -- que hace la iniciativa del Municipio. Desde luego que esto, puede tomarse a la manera de Roma, como un mero elemento -- formal de organización y administración de su espacio terri -- torial, y en consecuencia proceder al nombramiento desde el centro de todas las autoridades municipales, según ocurre -- hoy en día en algunos países, pero en el caso de México en -- el Distrito Federal cuyo Regente es nombrado por el Presi -- dente de la República y luego dicho Regente nombra a los -- delegados políticos y además autoridades capitalinas. Dici -- mos que es gran acierto precisamente por que la presencia --

de lo sociológico en el Municipio, no puede desconocerse ni siquiera en los extremos mencionados, de la experiencia romana o las modernas experiencias del Distrito Federal. --- Aunque el Estado fuera el creador del Municipio, sería creado sobre la base de un reconocimiento de la virtual capacidad natural del núcleo de población original, de su condición de sociedad natural, a la que, sin embargo, se le puede dar mayor o menor juego político.

La iniciativa es que el Estado le otorgue reconocimiento y le otorgue desenvolvimiento en su vida interna al Municipio. En el momento en que se pasa de lo social a lo político; de la comunidad natural a la comunidad política; de la sociedad natural a la sociedad civil y política a la cual toca en última instancia la prerrogativa natural de autogobierno. " * (16)

Ahora bien, la historia prueba que el Municipio es algo más que dicho esquema jurídico, en efecto, en muchos casos, inclusive en los momentos más trascendentales, la fuerza interna del Municipio aflora por encima de su es que ma legal, revelándose contra el centro al que vivía atado, proclamando unos derechos, inclusive soberanía, que aparecerán a simple vista, desproporcionados y ajenos a su naturaleza intrínseca. Son ejemplos tales extremos de los muni-

cipios mexicanos cuando se constituye en cabildos abiertos y proclama separarse de España y haber llegado el momento de recuperar sus prerrogativas superiores de independencia y soberanía.

¿ De dónde nace tal fuerza interior ?, ¿ Como se encauza ?, ¿ Y como se legitima ?. Sin duda nace dentro de la comunidad, se encauza por las vías más amplias y democráticas (los cabildos abiertos). Los problemas del Municipio como fenómeno sociológico devienen de las fuentes jurídicas y estas muchas veces no bastan para llegar a una verdadera caracterización de la entidad municipal, dichas fuentes representan ya, conviene repertirlo, un grado muy alto de abstracción y de racionalización de la realidad. Todo ordenamiento jurídico, toda forma o disposición legal no es otra cosa que un esquema, más o menos acertado, más o menos lógico, de los usos y costumbres de las relaciones y hábitos sociales de una comunidad, se trata de una prefiguración algo así como una radiografía de la realidad.

Claro que, desde otro punto de vista, en esa racionalidad estriba la virtud normativa y su eficacia. * (17)

- 17.- Justamente esa es la misión del Derecho; regular las acciones del hombre en sociedad, tomando como referencia algunas ideas fundamentales que el propio Derecho lleva en sí, ideas de justicia y de equidad; ideas de contenido ético y moral.

A través de las fuentes legales, nada más se llega a inferir el fenómeno social, que mencionan, regulan o que se involucran. De ahí que el investigador tenga que acudir, al propio tiempo, al uso de otras informaciones, para poder perfilar mejor la realidad que se pretende estudiar.

Así para la materia municipal y a fin de analizar el papel desempeñado por los factores sociológicos de la comunidad municipal y desde el punto de vista jurídico es necesario repasar las CONSTITUCIONES por las cuales se ha regido México; no obstante la historia del Municipio no debe darse en el simple repaso de los esquemas jurídico-legales, sin intentar pulsar la vida o la realidad que representa, en donde se apoya su misma subsistencia, en donde se contiene escondida la fuerza de la misma institución municipal

I.4. CONSTITUCIONES O LEYES CONSTITUCIONALES DEL PAIS

A).- El concepto de Constitución: " El concepto está estrechamente unido, no sólo a las concepciones científicas de la ciencia jurídica, sino también a la ideología, a la política y adquiere una función eminentemente polémica ..., se vincula a la representación que se tenga del Estado, de su estructura y de sus fines. Así es ya clásica la diferencia que Carl Schmitt y Manuel García Pelayo que dicen: Establece una tipología de conceptos, agrupándolos bajo los -

rubros del concepto racional normativo, concepto histórico tradicional y concepto sociológico. Herman Heller dice: -- Distingue a la Constitución como realidad social, como Constitución jurídica destacada y como Constitución escrita.

Luis Sanchez Agesta, dice que: La Constitución es el Derecho fundamental de organización.

La Constitución es la experiencia del modo de ser político de una comunidad. Dice Sismondi: Que la Constitución es la manera de existir de una sociedad, de un pueblo, o de una Nación... No podría haber ningún Estado sin Constitución, sin algún modo de existir. Desde este aspecto considerada la Constitución viene a reflejar la concreta existencia de la estructura política de una comunidad; no es únicamente una manifestación imperativa de deber ser, sino ante todo una estructuración ordenada de la realidad social y política, de los poderes fácticos que sobre ella imperan.

También Fernando Lasalle juzga a la Constitución: Para él los problemas constitucionales, no son primeramente problemas de Derecho, sino de poder; la verdadera constitución de un país sólo reside en los factores reales y efectivos de poder que en este país rigen; y que las constituciones escritas no tienen valor ni son duraderas más que cuando dan expresión fiel a los factores de poder imperantes en la realidad social. La Constitución se nos presenta como la expresión de una unidad y formas políticas de una comunidad.

humana y su función es ordenar y sintetizar la unidad política del Estado, integrar esa realidad. La Constitución es de esta manera el núcleo determinante de la estructura normativa y es la organización política de la sociedad que encarna el Estado. La Constitución es un conjunto de decisiones políticas fundamentales; la cual se da por el acto de poder que determina conciente y racionalmente la forma concreta por el cual se inclina para la vida política y social de la Nación. Es entonces cuando el pueblo pide si se organiza como República o como Monarquía, si forma un Estado unitario y central, o se estructura bajo la forma de una Federación, si se acepta la autocracia o adopta la forma de democrática, o simplemente se satisface con regular ordinariamente su normalidad política, sino que por medio de estas decisiones políticas fundamentales quiere influir y determinar su realidad existencial. La Constitución se convierte en un plan político para el futuro, en una decisión de ajustar la normalidad que la enuncia, y en una afirmación de perdurabilidad de la normalidad, que la normatividad trata de expresar. En esta forma no se aíslan normalidad - realidad y normatividad - derecho, sino que se erigen en dos entidades de influencia recíproca; se toma en cuenta aquella para elaborar esta, pero la norma será en lo sucesivo la pauta que ha de regir la vida social y política de la comunidad. Así las decisiones políticas que se adopten

en una Constitución dependeran sobre todo de la ideología - política predominante y de la posición que tenga el poder - constituyente respecto de los temas del Estado y de sus fines; por ello la Constitución es el Derecho fundamental del Estado; se ha dicho que es una super ley, la norma de normas o la norma suprema, en efecto hay que considerarla como el ordenamiento jurídico supremo del Estado; ya que de ella deriva el estalecimiento de los órganos productores del Derecho. Otro autor distinguido constitucionalista contemporáneo dice: En las nuevas constituciones se refleja la idea de la supremacía del Derecho, la idea de la unidad del Derecho: Es que toda la vida del Estado está basada sobre el derecho y penetrada por él en la vida colectiva; de ahí que otras funciones radiquen en la institucionalización del poder y la Constitución desempeña un papel decisivo en este fenómeno, pues es precisamente el estatuto del poder. El autor dice que por medio de la Constitución se institucionaliza el poder en sí mismo; y fija las reglas de su ejercicio, organiza al Estado, en su estructura y sus órganos, y protege, en fin, la libertad de los hombres al racionalizar e institucionalizar el poder.

Por último el concepto de Constitución va en el sentido moderno emergido con el llamado Estado liberal burgués Dere

cho. * (18)

18.- De la Madrid, Hurtado, Miguel. El pensamiento económico en la Constitución Mexicana de 1857.

Ed. Porrúa, México, D.F. ; 1986. pp. 8-20

Vista de esta forma la Constitución; es necesario partir a analizar las Constituciones por las cuales ha pasado la historia de este país; su trayectoria ideológica, política, de derecho y económica, empezaremos primeramente con la Constitución de Apatzingán del 22 de Octubre de 1814 distinta de la Española de 1812 por el carácter republicano de aquélla, "atendia a llenar las heroicas miras de la nación elevadas nada menos que al sublime objeto de substraerse para siempre de la dominación extranjera, y subsistir, al despotismo de la monarquía Española, un sistema de administración que reintegrado a la nación misma en el goce de sus augustos imprescriptibles derechos, la conduzca a la gloria de la independenciam y afianzó solidamente la prosperidad de los ciudadanos. En aquella se contenían como preceptos fundamentales: La República Central regida por tres corporaciones: Un Congreso formado por 17 diputados, uno por la provincia, con facultades legislativas, políticas y administrativas; un supremo poder ejecutivo integrado por tres individuos; y una corte tribunal de justicia. Tanto el poder Ejecutivo como el judicial quedaban sometidos al Congreso, que tenía facultades para nombrar a los miembros de aquéllos.

Pero la Constitución de Apatizingan se inspiró más en el modelo de las constituciones francesas de 1793 y 1795 que en los principios sociales y políticos de Morelos. Ade

más de no haber hecho nada por moderar la opulencia de los ricos y la indigencia de los pobres, punto central, del pensamiento revolucionario de Morelos, al depositar el Poder Ejecutivo en tres personas y no en una sola, abría la puerta a la anarquía del movimiento insurgente, tan necesitado de unidad de dirección y de acción en aquella época. Sus autores preocupados por establecer los principios de una -- democracia política, consecuencia de la teoría de los derechos naturales anteriores de todo pacto social que había -- inspirado las constituciones francesas y la misma Española de 1812, olvidaron los principios de democracia social proclamados por Morelos.

Además de que actuaron inspirados por un criterio romántico y liberal, reflejo de las doctrinas de la revolución burguesa en Europa, obraron como representantes de los intereses de terratenientes y cléro novohispano, traicionando así el programa revolucionario de Morelos y de la democracia insurgente.

Morelos mismo es víctima del Congreso que estorba su acción militar y política y es una buena parte culpable de su sacrificio y su muerte. Mier y Terán disuelven el Congreso en Tehuacán, ordena la aprehensión de sus miembros y los substituye por Directorio Ejecutivo. * (19)

19.- Cue, Canovas Agustín. Historia social y económica de México, 1521 - 1854. Ed. Trillas, México, D.F.; 1981, p. 226.

LEY CONSTITUCIONAL DE 1824.

" Por decreto del 24 de febrero de 1822 se instala el Congreso y se señalan las bases constitucionales, así como las autoridades que deberían de ejercer los poderes; se declaró que la religión católica y apostólica romana sería la única permitida por el Estado y que la forma de gobierno -- consistía en la monarquía moderada constitucional.

A raíz de la caída Agustín de Iturbide el congreso --- constituyente por decreto del 31 de Enero de 1824, proclama el Acta Constitutiva de la Federación, compuesta por 36 artículos cuyos postulados se plasmarían concretamente en la primera Constitución de la República.

El 4 de Octubre de 1824, en " Nombre de Dios todo poderoso autor y supro legislador de toda la sociedad " el constituyente decretó una Carta Federal, compuesta por siete títulos y 171 artículos, de los cuales destacan:

1°. La Nación Mexicana es para siempre independiente del gobierno español y de cualquier otra potencia. —

2°. Su territorio comprende el que fué del virreinato llamado antes Nueva España, el que se decía capitania -- general de Yucatán, el de las comandancias llamadas antes -- provincias internas de Oriente y Occidente, el de la Baja -- y Alta California, con los terrenos anexos é islas adyacentes a ambos mares...

3°. La religión de la Nación Mexicana es y será per-

petuamente la católica, apostólica, romana, La nación la protege por leyes sábias y justas y prohíbe el ejercicio de cualquier otra.

4°. La Nación Mexicana adopta para su gobierno la forma de República representativa popular federal.

23°. No pueden ser diputados... fracción VI... los MRR arzobispos y RR. obispos, los gobernadores de los arzobispados y obispados, los provisosores y vicarios generales.

5°. Las facultades exclusivas del congreso general, son las siguientes:

III. Proteger y arreglar la libertad política de imprenta de modo que jamás se pueda suspender su ejercicio, y mucho menos abolirse en ninguno de los Estados ni territorios de la federación.

IX. Contraer deudas sobre crédito de la federación y designar garantías para cubrirlas.

X. Reconocer la deuda nacional y señalar medios para consolidarla y amortizarla.

XI. Arreglar el comercio con las naciones extranjeras y entre los diferentes Estados de la Federación y tribus de los indios.

XII. Dar instrucciones para celebrar concordados con la silla apostólica, aprobarlos para su ratificación y arreglar el ejercicio del patronato en toda la federación.

XIII. Aprobar los tratados de paz, de alianza, de amis-

tad de la federación, de naturalidad armada y cualesquiera otros que celebren el Presidente de los Estados Unidos con potencias extranjeras.

74. Se deposita el Supremo Poder Ejecutivo de la Federación en un sólo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

75. Habrá también un vicepresidente, en quién recaerán, en caso de imposibilidad física o moral del presidente todas las facultades y prerrogativas de éste.

77. El presidente no podrá ser reelecto para este cargo, sino al cuarto año de haber cesado en sus funciones.

11. Las atribuciones del presidente son las que siguen:

I. Públicar, circular y hacer guardar las leyes y decretos del congreso general. (Las atribuciones del Ejecutivo a las que su propio nombre le asigna, esto es ejecutar las disposiciones del poder legislativo y vigilar el buen funcionamiento del judicial).

112. Las restricciones de las facultades del presidente son las siguientes:

111. El presidente no podrá ocupar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbar en la posesión, uso u aprovechamiento de ella; y si en algún caso fuera necesario, para un objeto de conocida utilidad general, tomar la propiedad de un particular o corporación, no lo podrá ha

cer sin previa aprobación del senado, y sus recesos, del -- consejo de gobierno, indemnizando siempre a la parte interesada a juicio de hombres elejidos por ella y el gobierno.

147. Queda para siempre prohibida la pena de confiscación de bienes. —

154. Los militares y eclesiásticos continuarán sujetos a las autoridades a que lo estan en la actualidad, según -- las leyes vigentes.

163. Todo funcionario público, sin escepción de clase -- alguna antes de tomar posesión de su destino deberá presentar juramento de guardar esta Constitución y la Acta Constitutiva.

171. Jamás se podrán reformar los artículos de esta -- Constitución del Acta Constitutiva que establecen la libertad de independencia de la Nación Mexicana, su religión, -- forma de gobierno, la libertad de imprenta, y división de -- los poderes supremos de la federación y de los estados.

Dada en México a 4 del mes de octubre del año del se -- ñor de 1824, 4°. de la independencia, 3°. de la libertad y 2°. de la federación.

Resultó ser una Constitución Híbrida hostil a los prin -- cipios liberales a causa de su intransigencia religiosa; -- muy preocupada por impedir el casicazgo presidencial, pero solapadora de los Estados. * (20)

20.- López, Gallo, Manuel. Economía y política en la historia de México, Ed.; El Caballito, México, D.F.; 1982, p. 85 - 89

LEY CONSTITUCIONAL DE 1836.

El 23 de octubre se ponen las bases para la nueva Constitución y el 29 del mismo se dicta la ley sobre publicación del decreto de bases constitucionales. El 15 de Diciembre de 1836 ve la luz de ese monumento a la estulticia conocido como las siete leyes, redactado en sustancia por Alamán y Tagle: " En el nombre de dios todo poderoso, y trino y uno por quien los hombres estan destinados a formar sociedades y se conservan las que forman... ".

Las primaras de las leyes expresan los derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la República . Entre sus derechos: Artículo. 1. fracc. III. No poder ser privado de su propiedad, ni del libre uso y aprovechamiento de ella en todo ni en parte de sus obligaciones: Art. 3° I. - profesar de la religion de su patria y son ciudadanos: Art. 7°. I. Todos los comprendidos en los cinco primeros parrafos del Art. 1°.; que tengan una renta anual lo menos de cien pesos, procedentes del capital fijo, o inmobiliario o de industria, o trabajo personal honesto... y llegando a cifras denigrantes se carecia de los derechos de los ciudadanos: Art. 10. II. Por el estado de sirviente domestico.

La segunda ley presenta la organizacion del supremo poder conservador y constituye en verdad, endiablado galimatias: Art. 1. Habrá un supremo poder conservador que se depositará en cinco individuos de los que se renovarán uno

cada dos años, saliendo en la primera, segunda, tercera y cuarta vez, el que designará la suerte, sin entrar en el sorteo el que, o los que hayan sido nombrados para reemplazar... para ser miembro del supremo poder conservador se requiere... y un capital (físico o moral) que le produzca por lo menos tres mil pesos de una renta anual.

III. Haber desempeñado algunos de los cargos siguientes: Presidente y vicepresidente de la república, senador, diputado, secretario del despacho, magistrado de la suprema corte de justicia. En todas estas designaciones de presidente, vicepresidente, magistrado de la suprema corte, diputados, etc.; en requisito tener un capital físico o moral.

La función de este cuerpo era una mezcla de atribuciones ejecutivas, legislativas y judiciales, y además: " Este supremo poder no es más responsable de sus operaciones mas que a dios y a la opinión pública... " En otras palabras, respondia ante nadie.

Los últimos dos artículos de esta segunda ley señalan " Las discusiones y votaciones de este cuerpo serán secretas, haciendose las segundas por bolas negras y blancas. - 23. Aunque se les destinará un salón correspondiente en el palacio nacional, no tendrá dias ni horas, ni lugar para las sesiones (i!) y el presidente las reemplazará cuando convenga, por medio de aquellas citatorias a sus compañeros en que especificará las dichas circunstancias. "

La tercera ley se refiere: a como debe constituirse - el poder legislativo y la manera de legislar. El congreso quedaba formado por dos camaras.

La cuarta ley: habla sobre la organización del supremo poder ejecutivo Art. 15 Son prerrogativas del presidente de la república: XXIV. Conceder el pase o retener los decretos conciliares, bulas pontificias, breves y rescriptos... XXV. previo el concordato con la silla apostólica y según en que en él disponga, presentar para todos los obispos, dignidades y beneficios eclesiásticos, que sean del patronato de la nación, con acuerdo del consejo.

Estas disposiciones no causaron desosiego ni protestas por parte del clero mexicano ni romano. " No puede el presidente de la república: II. privar a nadie de su libertad ni imponerle por sí pena alguna, pero cuando lo exijan el bien o la seguridad pública, podrá arestar a los que fuéren sospechosos...

La quinta ley dispone la división política de la república y a sus gobiernos: Art. 1°. La república se dividirá en departamentos conforme a la octava de las bases orgánicas. Los departamentos se dividirán en distritos y estos en partidos.

La sexta ley dispone lo concerniente al poder judicial Por último la septima, previniendo a cerca de las modificaciones a este cuerpo de leyes, aclara que toca a el -

congreso general resolver sobre deudas y obliga a todo funcionario público a prestarle juramento. * (21)

LEY CONSTITUCIONAL DE 1857.

Esta constitución tiene como antecedentes la revolución de Ayutla, y la rectificación de las leyes de Lerdo de Tejada; y por mandato y decreto del entonces presidente de la república Ignacio Comonfort, el 15 de mayo de 1857, decreta el estatuto orgánico provisional de la República Mexicana... este documento sustenta los principios comunes del estado burgués con algunas innovaciones para el derecho constitucional mexicano.

Los fundamentos del estatuto orgánico no va a diferir sustancialmente, de los postulados vertidos en la constitución, lo trascendental fué lo que estos suscitaron.

La constitución se compone de VIII títulos divididos en 128 artículos, además de uno transitorio. Se inicia con las proverbiales palabras " En el nombre de dios ... " y los postulados que se plasmaron en ella, son los ortodoxos de una burguesía con un gobierno dividido en tres poderes. El legislativo quedó en manos de la cámara de diputados; el poder ejecutivo es grandemente limitado; y el presidente --

del poder judicial haría las veces de vicepresidente.

En tanto que el presidente del ejecutivo. Como el de la suprema corte de justicia, era designado a través de --- elección popular indirecta. Los doce primeros artículos, implícita o explícitamente consagran el principio de libertad. Libertad para todo. * (22)

" La constitución de 1857 se ha caracterizado en nuestra evolución constitucional como la estructuración definitiva del estado mexicano en la forma republicana, representativa, democrática y federal, así como la declaración más rotunda de los derechos del hombre; la constitución del liberalismo y el pensamiento político que ella emana en torno a los principios rectores son: La libertad humana y la soberanía del pueblo y sobre todo en materia económica que -- marca tres subtemas fundamentales: La propiedad, la cuestión de los tabajadores y la libertad del comercio e industria. El congreso constituyente se integró por las siguientes personas: Ponsiano Arriaga, Isidoro Olvera, Mariano Yañes, Romero Díaz, Melchor Ocampo; por citar algunos, todos ellos moderados y con una visión puramente política; pe

ro no por eso dejaron de lado el problema social y el de la propiedad atacando fuertemente el latifundismo. * (23)

Pasemos a la transcripción de los artículos cardinales " Art. 1°. El pueblo mexicano reconoce que los derechos -- del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales... (los autores del proyecto considerando los derechos del hombre como naturales y superiores a la autoridad) a la ley y a la sociedad misma, y no simples limitaciones -- del poder público, el artículo 3° estableció la enseñanza -- libre y soberana; el 4° estableció la libertad de trabajo; -- se podría seguir analizando cada artículo de esta constitución como la hacen los investigadores de esa época, como -- son algunos del COLMEX; citados en la obra Historia gene -- ral de México. * (24)

Pero para nuestro mejor objeto de estudio, es necesario señalarlos mas precisamente; tal cual y como se escri -- bieron entonces tenemos:

" Art. 2°. En la república todos nacen libres...

Art. 3°. La enseñanza es libre...

23.- De la Madrid, Hurtado, Miguel. El pensamiento econó -- mico en la constitución mexicana de 1857, Ed., Porrúa México D.F., p. 101 - 106

24.- Díaz, Lilia. "La constitución de 1857", en: Histo -- ria general de México, Ed., El colegio de México, T., III, México D.F., 1981. p. 101.

Art. 4°. Todo hombre es libre para abrazar la profesión, industria o trabajo que se le acomode...

Art. 6°. La manifestación de las ideas no puede ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa...

Art. 7°. Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia...

Art. 8°. Es inviolable el derecho de petición ejercido por escrito, de una manera pacífica y respetuosa...

Art. 9°. A nadie se le puede cortar el derecho de asociarse o de reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito...

Art. 10. Todo hombre tiene derecho de poseer y portar armas para su seguridad y legítima defensa...

Art. 11. Todo hombre tiene derecho para entrar y salir de la república...

Art. 12. No hay, si se reconoce en la república, títulos de nobleza, ni prerrogativas, ni honores hereditarios

Art. 13. En la república mexicana nadie puede ser juzgado por leyes privativas, ni por tribunales especiales.

Art. 14. No se podrá expedir ninguna ley retroactiva

Art. 15. Nunca se celebraran tratados para la extradición de reos políticos...

Art. 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones...

Art. 27. La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que deva hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse.

Ninguna corporación eclesiástica, cualquiera que sea su caracter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única ecepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución

Art. 28. No habrá monopolios ni estancos de ninguna clase, ni prohibiciones a título de protección a la industria...

Art. 32. Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros, en igualdad de circunstancias, para todos los empleos.

Art. 39. La soberanía nacional reside ecencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público demana del pueblo y se instituye para su beneficio. EL PUEBLO TIENE EN TODO TIEMPO EL INALINEABLE DERECHO DE ALTERAR O MODIFICAR LA FORMA DE SU GOBIERNO.

Art. 50. El supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial. Nunca podrán reunirse dos a más de estos poderes en una per

sona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo.

Art. 79. En las faltas temporales del presidente de la república, y en la absoluta mientras se presenta el nuevamente electo entrará a ejercer el poder, el presidente de la suprema corte de justicia.

Art. 121. Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su cargo, prestará juramento de guardar esta constitución y las leyes que de ella emanen.

Art. 123. Corresponde exclusivamente a los poderes federales ejercer, en materia de culto religioso y disciplina externa, la intervención que designen las leyes.

Art. 127. La presente constitución puede ser adicionada o reformada.

Art. 128. Esta constitución no perderá su fuerza y vigor, aún cuando por alguna revelión se interrumpa su observancia. En caso de que por algún transtorno público se establezca un gobierno contrario, a los principios que ella sanciona, tan luego como el pueblo recobre su libertad se restablecerá su observancia, y con arreglo a ella y a las leyes que su virtud se hubieren expedido, serán juzgados, así los que hubieren figurado en el gobierno emanado de la

rebelión, como los que hubieren cooperado a esta. * (25)

Esta Constitución de corte moderado no satisfizo a los principios liberales y uno de los legisladores apunta - en materia municipal " Con el título sobre municipalidades, hizo una severa crítica del sistema de posesión de la tierra, quería que la Constitución se adaptará a las necesidades sociales y que se le identificará con los intereses de los hombres y de los pueblos. Después de apuntar en la -- miseria que vivían las masas campesinas y que habría que -- partir tierras a los indígenas. * (26)

En la comparación con estas ideas es necesario citar otro libro; " el mismo legislador afirma su idea; sin terrenos para el uso común, si han de continuar agobiados por la miseria, si sus desgraciados habitantes no han de tener un palmo de tierra es necesario repartir la propiedad, porque por más que se tema a las cuestiones de propiedad es preciso confesar que en ellas se encuentra la resolución de todos nuestros problemas sociales y económicos... Según estas ideas los estados de la federación adquirirán con sus recursos los terrenos necesarios para el uso común y para la -- adaptación de la propiedad particular se dispondría baldíos

25.-Lopez, Gallo Manuel, Economía y política en la Historia de México, Ed., El Caballito. Méx. D.F., 1982, p. 157-159

26.- Díaz, Lilia. "La Constitución de 1857". en : Historia general de México, T.III., México, D.F., 1981, p. 102.

y las propiedades contraídas, y aún los Estados comprarían tierras a particulares para tal objeto. * (27)

LEY CONSTITUCIONAL DE 1917

La Constitución de 1917, se constituye con los principios democráticos de la revolución de 1910; la cual enmarca un carácter de corte liberal burgués. En nuestra materia - de estudio se ocupa rescatar los puntos en materia municipal; de ahí que sólo se menciona el análisis del objeto que se estudia, entonces tenemos: Que esta Constitución para su mejor comprensión se divide en nueve títulos y cada títulos en sus respectivos capítulos.

Se menciona a la Constitución en títulos y capítulos y para mejor información se cita a la fuente original.

TITULO PRIMERO

- " Capítulo I. De las Garantías individuales
- Capítulo II. De los mexicanos
- Capítulo III. De los Extranjeros
- Capítulo IV. De los Ciudadanos Mexicanos"

27.- De la Madrid, Hurtado Miguel. El pensamiento económico en la Constitución mexicana de 1857. Ed., Porrúa, Méx. D.F., p. 111-112.

TITULO SEGUNDO

" Capítulo I. De la Soberanía Nacional y de la forma de Gobierno

Capítulo II. De las partes integrantes de la Federación y del Territorio Nacional

TITULO TERCERO

" Capítulo I. De la división de poderes

Capítulo II. Del Poder Legislativo

Sección I. De las Elecciones e instalación del Congreso

Sección II. De La Iniciativa y Formación de las Leyes

Sección III. De las Facultades del Congreso

Sección IV. De la Comisión permanente

Capítulo III. Del poder Ejecutivo

Capítulo IV. Del poder Judicial"

TITULO CUARTO

" De Las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos "

TITULO QUINTO

" De los Estados de la Federación "

TITULO SEXTO

" Del Trabajo y de la Previsión Social "

TITULO SEPTIMO

" Previsiones Generales "

TITULO OCTAVO

" De las Reformas de la Constitución. "

TITULO NOVENO

" De la Inviolabilidad de la Constitución " * (28)

Artículos Transitorios

Para nuestro estudio retomaremos solamente el Titulo quinto de esta Constitución y se llama : " De los Estados de la Federación "

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

1. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

Los presidentes municipales regidores y sindicos de los Ayuntamientos, electos populares por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato.

28.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Colec., Nuestras Leyes, Ed., Editores Mexicanos Unidos 4a. Ed., México, D.F., sept., 1980. pp.99

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

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 invertidos 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 residen habitual o transitoriamente.

Los gobernadores de los estados no podrán durar en su encargo más de seis años.

La elección de los gobernadores de los estados y de -- las legislaturas locales serán directa y en los términos -- que dispongan las leyes electorales respectivas.

Los gobernadores de los estados, cuyo origen sea la e-

lección popular, ordinaria, o extraordinaria en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni -- aún con el carácter de interinos, provicionales, sustitutos o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el período inmediato:

a) El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional, aún cuando tengan distinta denominación.

b) El gobernador interino, el provicional o el ciudadano que bajo cualquier denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo en los últimos años del período.

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

El número de representantes en las legislaturas de los estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes; de nueve en aquellos cuya población exeda de ese número y no llegue a ochocientos mil habitantes, y once, en los estados cuya población sea superior a esta última cifra

Los diputados a las legislaturas de los estados no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los diputados

suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales, y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población sea de trecientos mil o más habitantes.

IV. Los estados y municipios de los estados en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la ley federal de la materia.

V. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas, formen o tiendan a formar la 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.

ART. 116. Los Estados pueden arreglar entre sí, por -- convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se -- llevarán a efecto esos arreglos sin aprobación del congreso de la unión.

Art. 117. Los estados no pueden, en ningún caso:

I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro estado ni con las potencias extranjeras.

II. (Derrogada)

III. Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado.

IV. Grabar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.

V. Prohibir, ni grabar, directa e indirectamente, la entrada a su territorio, ni salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.

VI. Grabar la circulación, ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exacción se efectue por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la -- mercancía.

VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre produc

ciones semejantes de distinta procedencia.

VIII. Emitir títulos de deuda pública pagaderos en moneda extranjera o fuera del territorio nacional, contratar directa o indirectamente préstamos con gobiernos de otras naciones o contraer obligaciones en favor de sociedades o particulares extranjeros, cuando hayan de expedirse títulos o bonos al portador o transmisibles por endoso.

Los estados y municipios no podrán celebrar empréstitos sino para la ejecución de obras que están destinadas a producir directamente un incremento en sus respectivos ingresos.

IX. Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.

El congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo.

ART. 118. Tampoco pueden sin el consentimiento del Congreso de la Unión:

I. Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

II. Tener, en ningún tiempo, tropa permanente, ni buques de guerra.

III. Hacer la guerra por sí alguna potencia extranjera

exceptuándose los casos de invasión y de peligro inminente que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediata al Presidente de la República.

ART. 119. Cada Estado tiene obligación de entregar, sin demora, los criminales de otro Estado o del Extranjero a las autoridades que los reclamen.

En estos casos el auto del juez que mande cumplir la requisitoria de extradición entre los Estados, y por dos meses cuando fuera internacional.

ART. 120. Los gobernadores de los Estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales.

ART. 121. En cada Estado de la Federación se dará entera fe y crédito de todos los otros. El Congreso de la Unión por medio de las leyes generales, prescribirán la manera de aprobar dichos actos, registrados y procedimientos y el efecto de ellos sujetándose a las bases siguientes:

I. Las leyes de un Estado sólo tendrán efecto en su propio territorio y por consiguiente no podrán ser obligatorias fuera de él.

II. Los bienes muebles e inmuebles se registrarán por la ley del lugar de su ubicación.

III. Las sentencias pronunciadas por los tribunales de un estado sobre derechos reales o bienes inmuebles ubicados en otro Estado, sólo tendrán fuerza ejecutoria en éste cuando así lo dispongan sus propias leyes.

Las sentencias sobre derechos personales sólo serán ejecutadas en otro Estado cuando la persona condenada se haya sometido expresamente, o por razón de domicilio, a la justicia que las pronunció y siempre que haya sido citada personalmente para ocurrir al juicio.

IV. Los actos del estado civil ajustados a las leyes de un Estado tendrán validez en los otros.

V. Los títulos profesionales expedidos por autoridades de un Estado, con sujeción a las leyes serán respetadas en los otros.

ART. 122. Los poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior.

En cada caso de sublevación o trastorno interior les prestarán igual protección, siempre que sean exitados por la legislatura del estado, o por su ejecutivo, si aquella no estuviere reunida. * (29)

El recorrido a través de las constituciones, es con el propósito de verificar en que situación se encuentra el Municipio en el plano legal. El Municipio queda entonces como la máxima división territorial del estado, el puede obrar libremente ampliándolos, reduciéndolos, fusionándolos, etc..

Cuando la ley reconoce al Municipio como realidad histórica y como fenómeno sociológico; el estado toma la territorialidad municipal como base de sus operaciones; pero estas no son ajenas al Municipio ya que este obra como territorio y población municipal; coordinando que el progreso general no es otra cosa que el progreso por región, de cada municipalidad.

En el caso particular de México, el territorio de los municipios se pueden tomar como base material para la descentralización de lo federal y de lo estatal; pero tal territorio no puede tomarse como parte de lo federal; sino de los estados. La constitución prescribe que estos respeten sus características históricas y que la territorialidad del estado sea la misma que la de sus municipios.

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

- 1.- Cue, Canovas Agustín. Historia social y económica de México, 1521 - 1824, Ed., Trillas, México, D.F., Vigésimo tercera rem., 1981, pp. 422.
- 2.- López, Gallo Manuel. Economía y política en la historia de Mexico, Ed., El Caballito, México, D.F., Vigésima ed. 1982, pp. 497.
- 3.- Ocha, Campos Moises. El Municipio, su evolución histórica, Ed., Colec. Cultura Municipal, México, D.F., --- 1981, pp. 260.
- 4.- Reyes, Heróles Jesús. El liberalismo Mexicano en pocas paginas, Ed., F.C.E. México, D.F., 1985, pp. 480.
- 5.- Vázquez, Héctor. El nuevo municipio mexicano, Ed., SEP México D.F., 1986, pp. 203.
- 6.- De la Madrid, Hurtado Miguel. El pensamiento económico en la constitución mexicana de 1857, Ed., Porrúa -- México D.F., 1986, 3a. Ed., pp. 155.
- 7.- Díaz, Lilia. La constitución de 1857 en: Historia general de México, Ed., COLMEX, T. III., México D.F., -- 1981, pp. 337.
- 8.- Del Palacio, Díaz Alejandro. Lecciones de teoría constitucional, Ed., Claves latinoamericanas, México, D.F. 1989, pp. 465.

- 9.- Constitución política de los estados unidos mexicanos.
Colec., Nuestras leyes, No. 8, Ed., Editores unidos --
mexicanos, 4a. Ed., México. D.F., sept. 1980. pp. 99.

C A P I T U L O I I

A S P E C T O S P O L I T I C O S D E L

M U N I C I P I O

II. ASPECTOS POLITICOS DEL MUNICIPIO

" LAS RELACIONES DEL MUNICIPIO CON EL ESTADO "

El positivismo representa uno de los esfuerzos intelectuales más grandes que jamás se hayan hecho en el campo del pensamiento occidental para tratar de darse una metodología propia indispensable para legitimar su producción intelectual. Esto ocurre en el ámbito de la filosofía que en de Derecho. Por ello debemos reiterar que las afirmaciones positivas acerca del Municipio más son exigencias de esa metodología, que un desden por los problemas sociológicos o antropológicos inherentes al grupo o a la sociedad civil; más es una consecuencia de postulado de su dogmatismo que en un temor hacia una posible independencia total del Municipio frente al Estado.

Desde luego que muchos autores que sin ser positivistas hacen suyas estas doctrinas acerca del Municipio, lo hacen por el temor de dar a entender que dicho Municipio puede sobreponerse al estado; o por el temor de que, tales comunidades políticas, de cuya entraña se reconoce que emana su poder político, pueda sobreponerse a la idea de la nación o de comunidad nacional, insubordinándose, interpretando efectivamente como insubordinaciones esos ejemplos señores que, invocando sus inalineables derechos hicieron -

posible la emancipación y la independencia Americana. Además, se teme que la idea de poder, de soberanía, atribuida al Estado como fuente de todo poder, se desmorone, si éste se comparte con el Municipio.

No deben ser así las cosas, El Municipio y el Estado, si bien son dos instituciones abstractas, creadas por las fuentes jurídicas, no son términos correlativos, en cuyo caso tuvieran que darse relaciones correlativas, como son las relaciones de padre a hijo; tampoco son términos contradictorios, en cuyo caso tendrían que darse relaciones contradictorias, es decir, que al afincar la grandeza del Municipio, se negaría el poder del Estado.

Se trata, en el fondo, de un mismo fenómeno sociológico en proceso de evolución histórica. Algo así como sucede con el grupo familiar, que se desdobra en varias familias; así un grupo sociológico-político, se separa en varios grupos sociológicos-políticos, desplazándose en la geografía, ocupando un nuevo territorio, pero conservando las mismas características de raza, cultura o inclusive mezclándose -- con otras razas y otras culturas, pero con unos mismos propósitos de cohesión y de solidaridad.

Existe unanimidad, prácticamente, en admitir que la organización política nace como etapa final de ese proceso

evolutivo motivado por diversos factores (naturales, so-
ciable, temor, agresividad, factores económicos) del indi-
viduo, familia, clan, gentilicio, tribu y población, ¿ Cuál
sería el inconveniente en admitir que así, por el mismo --
proceso evolutivo, es como nacen las formas llamadas ya en
etapas más recientes: la polis griega, el Municipio Romano,
el Imperio, la República, el Estado o la Nación ? .

Ciertamente en el proceso antropológico primitivo, las
ideas de la necesidad, del temor, de la sociabilidad o de -
lo económico pudieron jugar un papel importantísimo en la -
conducción y dirección de dicho proceso, en cuanto que es-
tamos presuponiendo la presencia ya de la racionalidad hu -
mana. Esto es, el individuo al unirse en matrimonio y for-
mar una familia, las familias al unirse y formar un clan, -
etc., lo han hecho conducidos por ideas plenas de raciona -
lidad, cualquiera que fuera el grado de desarrollo de ésta,
por cuanto comprobamos que finalmente han sobrevivido, gra-
cias a su propia organización racional. ¿ No ocurriría de
igual modo cuando los grupos sociales organizados ya, co -
menzaron a formar nuevas colonizaciones, nuevos grupos so -
ciales hasta llegar a ocupar grandes espacios territoriales
y a formar grandes y amplias comunidades multirregionales -
guiados por una razón o una idea superior, adecuada al de -
sarrollo de la propia raza ? . ¿ No sería esto lo que suce-
dió con los pueblos llamados indoeuropeos, con los pueblos

griegos, o con ciertas mezclas de razas, como vino a ser el Imperio Romano ? .

Para nosotros, detrás del estado, detrás del Municipio sólo existe una comunidad nacional, en términos estrictamente sociológicos: una comunidad compleja, cuya historia se ha encargado de consolidar; cuya unión, cuya idea de nación sus gobernantes, nacidos dentro de la propia comunidad, se han encargado de mantener, valiéndose, entre otras cosas, - del Derecho y desde luego, de las prerrogativas inherentes - a la idea misma de poder.

El Municipio dice población y dice territorio; el Estado dice población, que es la misma comprendida por el Municipio y dice territorio, que es el mismo comprendido por el conjunto de sus municipios.

El Municipio dice poder y autoridad emanada de dentro de su respectiva comunidad. El Estado dice poder y autoridad, emanada de dentro del todo que forman las comunidades municipales. La soberanía, que emana del pueblo, como todo lo nacional ciertamente puede decirse que emana, distributivamente considerada de cada comunidad municipal y de cada individuo.

En fin, se podría concluir que la tendencia de las comunidades municipales es hacia la formación de la comunidad nacional, de igual modo la tendencia del individuo es a la familia; éste al clan, ésta a la tribu y ésta a la sociedad municipal. Una tendencia profunda, que sólo puede verse amenazada por el ejercicio indebido de la autoridad por parte de quienes la tienen encomendada, una amenaza constante según se constata por la historia o por la irrupción de fuerzas enemigas, externas a dicha comunidad.

Vistas así las cosas, las relaciones del Municipio con el Estado podrían ser apreciadas con menos animosidad y desconfianza recíprocamente hablando y, desde luego, podrían fijarse en términos de profundo respeto y colaboración, de manera que fueran, técnicamente consideradas, unas relaciones verdaderamente óptimas o ideales, acordes con la naturaleza de las cosas.

Pues bien, nosotros pensamos que tal es el planteamiento que se hace la iniciativa de reformas a la Constitución de 1983, en materia municipal. En efecto, porque, después de dibujar a un Municipio como una unidad política territorial, como una fórmula de descentralización administrativa y como un primer nivel de gobierno, junto al gobierno estatal y al gobierno federal; he aquí las pautas y los princi-

pios que norman en México las relaciones de los municipios con sus Estados y con la federación.

II.1. LA SOCIEDAD FUENTE DE TODO PODER.

" Las diferentes teorías que hemos venido citando, de carácter antropológico y las teorías pactistas, prueban la importancia de la comunidad social, la cual en un momento dado pasa a ser comunidad política. Igualmente demuestran que el tránsito es psicológico y políticamente igual en una y otra comunidad. Esto es, mediante el pacto social no nacen en unos casos municipios y en otros casos estados, naciones, imperios; nacen simple y llanamente una sociedad política, con tales o cuales formas de gobierno; con tal o cual organización. Por tanto, las ideas de Imperio, Nación Estado, así como las de Provincia, Departamento, Condado, Pártico o Municipio, son ideas sobrevenidas, sobreañadidas de tipo racional, jurídico, que en nada absolutamente afectan a la esencia intrínseca del fenómeno sociológico y político, al que hacen referencia.

En otras palabras, el origen de todo poder político, aunque esté todavía por esclarecerse el problema de cuándo nace históricamente o antropológicamente hablando, proviene de dentro de dicha sociedad política y no se deriva de las formas mencionadas, llamadas Imperio, Nación, Estado, Pro -

vincia, Departamento, Condado, Distrito, Partido, Municipio o como se les denomine. Una sola es la fuente de todo poder político; la sociedad política.

Claro está que otras teorías hacen descender el poder, toda clase de poder de Dios, de acuerdo con la expresión de San Pablo de que Non est potestas nisi a Deo (No hay poder que no provenga de Dios). Y que, según su filiación, regalista o papista, en la Edad Media, los tratadistas añadían que dicho poder, emanado de Dios, se depositaba en el Romano Pontífice o en el Emperador. También es cierto que, bien fué por efecto de esta clase de doctrinas, por efecto de conquista o bien debido a una singular interpretación del Contrato Social más adelante, el Emperador dirá que él mismo es el Estado. Son las teorías del absolutismo; son -- las etapas del absolutismo, las cuales se contrastan con -- los ejemplos, raros ciertamente, en que el pueblo se impone sobre sus gobernantes y, sobre todo. Contrastan con la doctrina de la Escuela Jurídica Española, la cual sin negar el origen divino de la autoridad, afirma que ésta se deposita en el pueblo, en la comunidad y de ella pasa por delegación a sus gobernantes.

Como hemos repetido en varios pasajes, las teorías examinadas no nos señalan la etapa histórica en que se produce

el tránsito de la comunidad social a la sociedad política. La historia, desde luego, recoge testimonios de cuando, cómo y por qué, una comunidad dada, un pueblo determinado, de pronto se congrega en un recinto abierto y público, se reúne en asamblea o cabildo abierto, para tomar decisiones --- fundamentales y trascendentes para todos y cada uno de sus miembros, entre las cuales encontramos ésta; que reasume -- sus derechos inalienables y su soberanía. Ya lo hemos visto en capítulo atrás; son ejemplos poco estudiados y, lo -- que es peor, casi nunca tomados en serio porque se piensa -- una pequeña comunidad inmersa en un gran Imperio Colonial, -- no puede arrojarse a la soberanía.

La historia todavía recoge otra clase de testimonios, -- como son ciertas prácticas populares de legitimar la investidura de un rey, en presencia de todo el pueblo, que le -- recibe, efectivamente, el correspondiente juramento, con -- cuya ocasión el pueblo le recuerda que está recibiendo tal -- investidura por voluntad del pueblo, el cual conserva el -- derecho inapelable de destituirlo. Esto ocurrió durante -- mucho tiempo entre los Aragoneses como lo recuerda Bodino -- al hablar nada menos que de la soberanía.

A) La soberanía de los cabildos.

El ejemplo de los cabildos abiertos, como el de muchos municipios del Nuevo Reino de Granada (Quito, Caracas, Socorro, Santa Fé de Bogotá) reasumiendo sus derechos soberanos pese a que no se repare en el significado doctrinal de la reasunción de tales derechos, de hecho es el comienzo de la Independencia de España y de un movimiento de plena y -- total autodeterminación. El ejemplo de cómo algunos estados de la unión mexicana, como Jalisco, Yucatán, Michoacán, se haya autoproclamado como tales que debido al voto favorable de sus municipios, más en particular, el caso de que los municipios de lo que hoy es el estado de Zacatecas, hayan acordado separarse de Jalisco y formar un nuevo estado, que nacía de la nada, por así decirlo, puesto que no tenía ni Diputación Provincial como la Nueva Galicia, ni la Audiencia territorial, como la de Guadalajara, es todavía un ejemplo más significativo. De hecho, los países de centro-america se separarán del propósito inicial de formar un --- gran imperio con México, por voluntad de sus municipios.

No conocemos casos en los que podamos apreciar, realizándose, esa idea del pacto social, del Contrato Social, -- pero si tenemos esos otros supuestos, en los que una comunidad reasume dichos derechos que las asambleas y cabildos

abiertos llaman derechos de naturaleza.

" Apreciamos, en efecto, que el fenómeno se da tanto - en una ciudad más o menos grande, como en Quito, Caracas y Santa Fé de Bogotá, cuanto en municipios pequeños, como --- eran los de Socorro, Neiva y de Mariquita, todos en el llamado Nuevo Reino de Granada.

Asimismo, apreciamos cómo en los casos mexicanos, la - Diputación Provincial, que es un órgano colegiado diferente al Municipio, se desempeña de la misma manera y su pronun - ciamiento, como el que hace la Diputación de la Nueva Galicia tiene exactamente el mismo significado que el de los -- pueblecitos más pequeños; se reasume simple y llanamente la soberanía. * (1)

Ahora bien, ¿ Qué significa reasumir la soberanía en - todos esos casos ?

José Barragan, que ha estudiado muy bien el caso Mexi - cano de la Diputación de la Nueva Galicia, señala que dicha Diputación expide un manifiesto en el que se precisa:

... Y ved aquí, que destruida la primera y segunda a -- lianza, exentos de la obediencia que prestamos al go -

1.- Barragán, José. Introducción al Federalismo Mexicano - Ed., UNAM, México, D.F. 1978. p. 89

gobierno Español, y después al Emperador que hubo en México, Guadalajara y las demás provincias sus hermanas entran naturalmente en su libertad e independencia

Las circunstancias históricas rompen unas uniones unos lazos políticos y por ello, un pueblo determinado, siente que vuelve al estado de la naturaleza, que significa, en relación con los demás pueblos, un estado de igualdad y de independencia. José Barragan, refiriéndose a este fenómeno, comenta:

El fenómeno de la reasunción de la soberanía -insisto- estaba entonces muy en boga. Fueron las juntas revolucionarias de la península y las mismas Cortes Generales y Extraordinarias de Cádiz, quienes exhumaron esta doctrina, de vieja tradición hispánica, como hemos expuesto ya nosotros, y como observa el mismo García Gallo en su Historia del Derecho Español. De la misma manera cada parte del Imperio Ultramarino fué reasumiendo sus derechos de soberanía frente a la metrópoli peninsular. * (2)

Es cierto, lo volvemos a repetir, que la historia no nos ha permitido asistir a un proceso de nacimiento de una comunidad política mediante el Contrato Social o el Pacto Social; sin embargo, si apreciamos cómo algunas otras comunidades, rotos los lazos políticos que las ataban a un imperio, invocan la doctrina del Contrato Social para autodeterminarse.

Sobra indicar que el valor doctrinal de una y otra proclama de Quito, Caracas, Santa Fé de Bogotá o de la Diputación de la Nueva Galicia y los partidos de Zacatecas, es el mismo. Este valor doctrinal no cambia, en absoluto, por el hecho de que en unos casos, la proclamación de autodeterminación haya sido aplastada por unos milicianos como sucedió en Quito, ni por el hecho de que unos cabildos abiertos hayan sido de poblaciones pequeñas, que luego quisieran unirse al movimiento de independencia más general de todo un reino; esto último probaría, no que la idea de soberanía era diferente, sino que es compatible con un movimiento de adhesión y de formación de una comunidad más amplia, tomando como fundamento la existencia de una cultura, religión, lengua e intereses políticos comunes, entre los que destaca el de hacer frente al Español y consolidar por las armas lo que se había resuelto en las asambleas y calbidos.

No existe más que una sola fuente de poder la sociedad el pueblo. El nombre que se le de a este es lo menos importante; se le llama derecho natural, derecho imprescriptible soberanía. En otras palabras, los tratadistas de la Escuela Jurídica Española, como Francisco de Victoria-Suárez de Soto, Belarmino y los mismos diputados a las Cortes Españolas de Cadíz (1810-1813), al desarrollar este tema, hablan genéricamente de Vis Ordinatrix, de potestas, de derecho esencial, de autoridad suprema.

Ahora bien, se trata de un poder de una soberanía (las fuentes latinas no conocen, en rigor, la idea de soberanía) que nace dentro de la comunidad o de una República, que es la voz empleada por las fuentes latinas, incluyendo a los textos escritos por los autores de la mencionada Escuela Jurídica Española porque es propio de toda comunidad perfecta e integrada el tener esta capacidad natural para autodeterminarse, mediante el proceso del Contrato Social, mediante la transformación del Factum Societatis ó mediante un cabildo abierto en el cual, la comunidad, reasume su prerrogativa de soberanía, de derecho natural.

Por tanto la idea de soberanía no repugna con la idea de Municipio, ni de cabildo, ni el ayuntamiento, ni de partido o como se le llame. Asimismo, la idea del Municipio,-

Diputación Provincial, en el caso mexicano, no repugna con la idea de asociarse, de adherirse a un movimiento de formación de una comunidad más amplia, a la que se le llamará, República, Nación, Estado. En este caso, el problema que importa analizar es el de la cesión o traslación de ese poder soberano original.

B) La soberanía se delega.

" Según vemos por lo que sucede en México, en Centroamérica, en el antiguo reino de la nueva Granada e inclusive más hacia el sur, todos los estados del Continente Latinoamericano nacen gracias a los municipios; nacen por la fuerza de un movimiento de autodeterminación que prendió en muchos cabildos abiertos. Los Municipios, las comunidades -- municipales, son quienes reasumieron sus derechos de soberanía, son quienes iniciaron el movimiento insurgente y de independencia; son quienes hicieron a las nuevas Repúblicas

Por tanto, la primera relación entre nuestros municipios y el Estado tiene que ser una relación generativa, la cual se lleva a cabo por medio de un proceso político llamado de traslación, de toda o nada más una parte de la soberanía, que reasumiera cada población. Este proceso es muy

complejo y presupone, desde luego, el que la soberanía es delegable.

Ya sabemos que para muchos autores, seguidores de Rousseau, la soberanía no es delegable; que por efecto del Contrato Social esta soberanía, que se significa por la idea de la voluntad general, es ejercida por el Estado como por derecho originario y de manera absoluta. En efecto, existe esta corriente doctrinal, la cual conduce al totalitarismo democrático en opinión de los constituyentes de las Cortes Españolas de 1810-1813, para quienes la soberanía, de acuerdo con la doctrina española, si es delegable en cuanto a su ejercicio.

Varios autores, como Diego Sevilla, Andrés y José Barragán han estudiado muy a fondo este interesante planteamiento de la soberanía, en la doctrina de la Escuela Jurídica Española en el pensamiento del constituyente de Cádiz, así como en el proceso de formación del Estado mexicano. Los puntos principales de este planteamiento serían los siguientes: * (3)

La soberanía reside en la comunidad, en cuanto tal .

3.- " La Constitución de Cádiz "_, en: Revista de Estudios Políticos no. 126, Madrid, Nov - Dic. de 1962, p. 169.

" La soberanía reside en la comunidad, en cuanto tal - como punto de partida, se afirma que la soberanía reside en la comunidad, en cuanto tal, en tanto es comunidad perfecta e íntegra. Comunidad perfecta quiere decir que es comunidad de fines totales o que tiene virtualmente la capacidad para ser autosuficiente, para solucionar por sí sola las -- necesidades fundamentales de la vida en común. Comunidad - íntegra significa que no depende de otra. Victoria lo expresa en latín así:

Ergo non est subiecta alicui extra se, alias non esset integra.

Ergo potest sibi constituere principem nullo modo in temporabilis alteri subiectum.

José Barragán traduce como:

Luego no ésta sujeta a alguien fuera de sí misma, porque en otro caso no podría ser íntegra. Luego puede constituir para sí a un príncipe (a un gobierno) que, en modo alguno, esté sujeto a otro en las cosas temporales.

... et sublato comuni iure positivo et humano non sit maior ratio ut potestas illa sit in uno quam in altero, necesse est ut ipsa comunitas

sit sibi sufficiens et habeat potestatem gubernandise

La traducción hecha por el propio Barragán es como sigue:

... Y no hay razón alguna para que tal potestad resida en uno o en otro, es necesario que la misma comunidad sea capaz y tenga el poder de autogobernarse.

El pasaje transcrito es muy elocuente; claramente expresa la idea de la autosuficiencia o de que su capacidad es intrínseca a su organización o a su calidad de comunidad perfecta e íntegra: *Necesse est ut impsa communitas sit sibi suficiens et habeat potestatem gubernandi se.*

He aquí la diferencia esencial entre la doctrina española del Pacto Social y la de Rousseau del Contrato Social, en que, según Victoria, la idea de una comunidad perfecta e íntegra lleva en sí la capacidad intrínseca para autogobernarse; mientras que para Rousseau, la sociedad celebra un contrato por el cual ceden, cada uno de sus miembros, todos sus derechos a la voluntad general. Para Victoria el pacto existe desde que se vive en sociedad natural, esto es, existe como consecuencia del mismo agregamiento; para Rousseau, el contrato no existe en el estado primitivo de mero agre -

gamiento; por el pacto de Victoria no se crea una entidad - diferente a la misma comunidad por el Contrato de Rosseau , si crea una entidad diferente, la voluntad general, la que concentra todo el poder, por eso ese poder ya no se puede - delegar; para Victoria el poder proviene de la misma organización de la comunidad, o del hecho de hallarse en una condición de comunidad perfecta e íntegra, esto es, una comunidad capaz e independiente, efectivamente, de otras.

La soberanía es delegable para su ejercicio. Y tales - características justamente determinan el que pueda:

Sibi constituere principem nullo modo in temporalibus alterum subiectum.

Esto es que para Victoria y para toda doctrina de esta escuela, el poder innato de soberanía, se expresa en la capacidad que dicha comunidad tiene para nombrarse un príncipe, una autoridad, o para darse un gobierno; gubernandi se, sin que por este hecho se enajene nada, como prevee Rousseau.

La Soberanía se confunde en el seno de la comunidad, - con su innata capacidad. Y ésta se traduce al exterior en el proceso de nombramiento de una autoridad, a la cual se - le inviste de poder, que recibe por su mismo nombramiento,

para que lo ejerza en un sentido determinado, en orden al bien común; Victoria, en efecto, define el poder y la autoridad como un gerere ea quae sunt communia: administrar a aquellas cosas que pertenecen al común.

La soberanía, o esa capacidad para autogobernarse, es delegable en cuanto a su ejercicio y con respecto a las cosas común, y luego explica que, íntegra significa: Non alicui subiecta no subordinada a nadie, es decir, independiente. ¿ Qué quiere decirnos Victoria ?.

Sin duda, cuando las circunstancias políticas son tales que, de hecho, por derecho o por la fuerza, se pueden tomar por rotos, por inexistentes unos vínculos políticos, que hasta entonces mantenían firme una dependencia con respecto a otra autoridad (una colonia respecto a su metrópoli) entonces es entendible y factible reasumir unos derechos de soberanía, tal como hacen las juntas en España, o los cabildos en América Latina, cuando Napoleón invade a la península ibérica.

Ahora bien, ¿ Qué ocurre cuando estas comunidades que reasumen su soberanía, por la fuerza de un movimiento más fuerte y superior (un ejército libertador) o por resolución propia de sumarse voluntariamente a dicho movimiento,

se adhiere, efectivamente, al propósito de formar una comunidad más amplia ? ¿ Pierden sus derechos innatos de soberanía primeramente reasumidos ?.

La respuesta es muy difícil y, probablemente, deba darse para cada caso, o deba ser diferente en cada circunstancia.

De acuerdo a tan magnífico planteamiento de Victoria, - que en la Asamblea Constituyente de Cádiz se acepta y se explica con toda precisión el contenido de la soberanía o de esa capacidad autosuficiente de la comunidad, no se reduce al conjunto de facultades o al poder con que se investe al gobernante, a la autoridad; sin duda, el poder que ejerce el gobernante, es la parte más importante de la soberanía, pero no lo es todo; de hecho la capacidad, como fuente del poder se queda en la comunidad, por eso es que, llegado el caso, esa comunidad puede destituir a sus gobernantes; puede cambiar de forma de gobierno; puede reasumir todos sus derechos de soberanía como se dice en los cabildos abiertos.

La subordinación a una comunidad más amplia, no priva de la soberanía.

El proceso de transferencia de soberanía suele terminar con este último paso, el de la subordinación de una comunidad a otra más amplia, bajo ciertas condiciones, impuestas o pactadas.

He aquí un punto muy difícil de comprender, ya que la doctrina, que hemos venido citando, prácticamente no toma en cuenta este entendido. Victoria parte de la suposición de que la comunidad en cuestión tiene que ser perfecta e íntegra.

Hay supuestos muy complejos, como cuando en la provincia de Neiva en el llamado Nuevo Reino de Granada, cada cabildo se autoproclama independiente y se inventan recíprocamente para hacer tal proclamación, si desean, nombrar a algún representante de asamblea, que más adelante se convoque, con propósitos de darse una constitución y permanecer por tanto, nuevamente unidos. Esto mismo sucedió en el caso de Quito, Caracas y Santa Fé de Bogotá, pero con reacciones diferentes; el movimiento de Quito, por ejemplo, fué aplastado por milicianos de Pasto al servicio del rey.

Las autodeclaraciones de las Diputaciones Provinciales en México tienen otro significado; igualmente, el supuesto de los ayuntamientos mexicanos, unos que se pronun-

cion favorablemente para que la Diputación se transforme en Estado, y otros, como los de Zacatecas, que resuelven ellos mismos transformarse en Estado.

Tales supuestos tienen de común la efectiva ruptura -- política de ley con España (Cabildos del Nuevo Reino de -- Granada entre 1809 y 1815); y además el fracaso de todo -- intento de unión según ocurre en México entre 1821 y 1823.-- Por ello, reúne los requisitos de real independencia que -- prevee Victoria; sin embargo, la suerte posterior que ten -- drán, será diferente.

En unos supuestos, como el de las Diputaciones Provin -- ciales en México, que cuentan con le apoyo de sus ayunta -- mientos, inician un movimiento, primero de autoproclamación en estados libres, independientes y soberanos, y en segundo lugar de federación para formar una gran nación. De manera que el proceso termina con la firma de un pacto de Unión, -- llamado Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 31 -- de Enero de 1824 Esto mismo sucedió con Centroamérica, uni -- da en un tiempo a la idea de formar el imperio mexicano --- 1821-1823. Pues bien, en estos casos tal como se establece en el Pacto de Unión, dichos Estados negocian y mantienen -- su condición de libres, independientes y soberanos.

En otros supuestos, un movimiento hacia la formación de una comunidad más amplia arrastrará a las comunidades más pequeñas aún por la fuerza; es la lucha primero, por consolidar un frente amplio contra España; y, en segundo lugar, la lucha entre tendencias a formar estados unitarios, por un lado y estados federales por otro, lo cual se observa en la idea de la gran Colombia Bolivariana, y en la evolución de los países sureños, como Argentina.

Como quiera que sea, en el fondo, tenemos un mismo problema ¿De que naturaleza es la adhesión, forzada o voluntaria, de los municipios o comunidades menores, al movimiento general ?.

Acepta primero, que se van a integrar políticamente a una población superior o mayor y, segundo, que van a participar, a subordinarse y a someterse a un gobierno superior, a una organización administrativa diferente, aquella que se piense adecuada a la naturaleza de los casos (gobierno centralizado y unitario o gobierno federal). Ahora bien, tal subordinación y sumisión política no se hace a un gobierno extraño, sino que, por haber participado en su formación, se tiene como propio y legítimo, en cuanto emana del interior de dicha comunidad. He aquí el papel esencial e importantísimo que juegan, en esta clase de for-

maciones de los estados americanos, los sistemas de participación democrática. * (4).

C).- Municipio.- Relación con el Estado.

" A modo de conclusión, podemos establecer que la relación histórica entre los municipios y el Estado en el continente Americano, es una relación generativa o de formal participación en el proceso o procesos de formación de los nuevos estados.

Las circunstancias históricas fueron favorables a los distintos pronunciamientos de independencia, libertad y soberanía. Esas mismas circunstancias condujeron a la integración de procesos de formación diferentes, de los nuevos estados, de tal forma se pierde su soberanía, reasumida inicialmente en cuya virtud inclusive se llegan a dar sus propias constituciones.

Yo siento que la respuesta es negativa. Esto es, no pierden tales derechos innatos dichos municipios, porque son inherentes a la comunidad misma, y porque el contenido esencial de la soberanía es de tipo antropológico-político;

4.- Héctor, Vázquez. El Nuevo Municipio Mexicano. Ed., SEP, México, D.F. p. 135 - 142.

es la capacidad misma que le asiste a una comunidad para autogobernarse, para nombrar un gobierno. Por tanto, cuando los municipios como los de Zacatecas, Nueva Galicia, Yucatán, o los de Neiva y Caracas se ven en libertad e independencia y resuelven formar una comunidad mayor (El estado de Zacatecas, el estado de Jalisco, el estado de Yucatán, o el estado de Santander, etc.), en realidad están haciendo un uso ejemplar de sus mismas prerrogativas soberanas, admitiendo que, con su adhesión, se formará una comunidad aún más perfecta e íntegra, con lo cual podrán alcanzar y asegurar su independencia, su libertad y los demás fines totales de la convivencia social.

Esto es, que así como cuando se nombra un gobernante por parte de una comunidad perfecta e íntegra, se accede a aceptar una determinada subordinación y sumisión, en mérito al bien común; así también, cuando se resuelve adherirse al proceso de formación de una comunidad mayor o más amplia, también se maneja que en tales procesos resulta históricamente probada la efectiva y resuelta o decisiva participación de los ayuntamientos, cuando éstos como comunidades políticas perfectas, organizadas y autodeterminándose.

Por tanto, vistas así las cosas, las nuevas formas políticas de repúblicas, de estados, de naciones, de federa -

ciones, así como la aparición de unos órganos determinados de gobierno y el establecimiento de una organización político-administrativa determinada (de tipo unitario centralista o federal) son problemas que pueden muy bien reducirse a los mecanismos intrínsecos del comportamiento de toda sociedad perfecta e íntegra en proceso de autodeterminación. De manera que la fuente única e inmediata de todo poder no es otra cosa que la propia comunidad en cuestión, de la cual nacen, sin agotarse, las prerrogativas del poder, que se delegan para su ejercicio en órganos concretos. Una genuina teoría democrática no puede permitir, primero, que exista otra fuente de poder que no sea la sociedad misma; segundo, que dicha sociedad puede dejar de ser en algún instante, la fuerza de legitimación última de todas las formas emanadas de gobierno, y tercero, que exista una institución, una entidad o una forma de poder público; que puedan organizar y ejercer con legitimidad, sin hacer inmediata y permanente relación, de emanación a la fuente o de causa suficiente y efecto, a la misma sociedad.

La teoría de Rousseau, tal como ya lo decían los constituyentes gaditanos de 1810 - 1813 y los mexicanos, como Fray Servando, puede conducir al totalitarismo democrático. Así como las doctrinas positivistas, tan importantes, con ser tan enormes sus aportes a la ciencia y al derecho, en

particular, no pueden imponerse en perjuicio de la sociedad misma; en un esquema democrático no hay lugar para dar cabida a una voluntad del Estado, a un estado desvinculado de la propia comunidad social.

He aquí el acierto de la iniciativa de reformas, en materia municipal, el artículo 115 de la constitución, de febrero de 1983. He aquí su genuina legitimación, al hacer hincapié y al ensanchar los procesos democráticos en las comunidades municipales, de manera que, aunque todavía falte mucho por hacer, se ha dado un trascendental paso, pues en la medida en que se revitalize esta vida democrática municipal, se revitalizará la vida democrática de toda la comunidad nacional que está formada, precisamente, por la conjunción y el agregado de las comunidades municipales.

* (5).

II.2. EL MUNICIPIO COMO DIVISION TERRITORIAL DEL ESTADO. Y SUS DIFERENTES TEORIAS

Todas las teorías coinciden en destacar que el municipio es base de división territorial, y por ello, dicha división se convierte en una fuente de relaciones entre el Municipio y el Estado. Ahora bien, cuando se trata de calificar, significar y determinar tales relaciones, ya no hay coincidencia de opiniones. Muchas son las teorías, en efecto, y van de un extremo a otro desde la dogmática positivista que concidera al Municipio creación del Estado, y por ello, como una simple fórmula de su división interna territorial, hasta aquellas otras que inculcan la tradición histórica de los derechos originarios, anteriores al Estado, el cual debe limitarse a reconocerlos y a respetarlos. Pasemos a revisarlos, muy brevemente.

A) Doctrinas Positivistas.

Los positivistas consideran que el Estado es el elemento organizador por excelencia, de manera que se le encuentra por todas partes, como afirma Febre, y que bajo su acción y control se organizan diversas sociedades como: Las conyugales, las familiares, las aldeas y las demás agrupaciones primitivas Meyer añade, además, que todas esas agrupaciones son creadas por el Estado.

Pese a que se alude al proceso sociológico, invocado por los jusnaturalistas como origen del Estado, Febre despeja las dudas al afirmar que las doctrinas jusnaturalistas de los ciclos sucesivos, son " pura novela ", una " pura ilusión retrospectiva ". El Estado crea a todas las demás clases y formas de sociedad, como los municipios, los cuales usa para desconcertar o descentralizar algunas de sus funciones, como expresa Hauriou. El gobierno municipal recibe todo su poder del Estado y desempeña, únicamente, las funciones políticas y administrativas que éste le delegue.

Otros autores, como Albi, profesando igualmente las doctrinas del positivismo, consideran al Municipio como " Un elemento integrante del Estado ". Sin Estado no puede existir el Municipio y en la actualidad, afirma Albi, " Está totalmente desbordada la vetusta teoría que consideraba a éste último (Al Municipio) anterior históricamente al primero (Al Estado) y reducen el problema de las relaciones del Municipio con el Estado a un problema práctico: El determinar que grado de autonomía se le reconoce al Municipio mediante el análisis de su respectivo ordenamiento jurídico

Fernando Albi, al tratar el tema de la autonomía municipal en relación al Estado, encuentra varias tendencias; tendencias centralizadoras, tendencias desconcentradoras,

tendencias descentralizadoras, tendencias de autarquía y ---
y tendencias de autonomía.

En las tendencias centralizadoras, el poder del Esta--
do se encuentra concentrado en manos de la Administración --
Central del mismo, desde donde se eligen a los agentes o --
autoridades locales; desde donde emanan todas las decisio --
nes de manera que tales agentes actúan por simple delega --
ción.

En las tendencias desconcentradoras se produce un ---
aumento en las atribuciones de las autoridades locales, pe--
ro éstas siguen dependiendo de las centrales.

La autarquía es una facultad que se reconoce a las ---
personas jurídicas para administrarse a sí mismas; esto es,
para obrar más libremente en la obtención de sus fines pro--
pios, se trata de una actividad paralela a la del Estado.

La autonomía, en cambio, se define como la facultad --
que se reconoce a ciertas personas morales para originar--
jurídicamente, creándose su propio derecho.

Albi, en fin, aclara que todas esas tendencias no de --
ben entenderse como desconcentradas entre sí, sino consti --

tuyendo ciclos progresivos en que se manifiesta la expresatendencia de los órganos periféricos a librarse de la dependencia del poder central.

Con mayor o menor autonomía el Municipio continúa re -- presentando un papel formal, para organizar al Estado en -- divisiones políticas y administrativas. En México, la doctrina dominante ha interpretado el artículo 115 de la Constitución, cuando dice que el Municipio será la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados miembros de la unión, como una consagración de la doctrina positivista y piensan que el Municipio sirve de criterio formal para llevar a cabo la división territorial y organización política y administrativa. Jorge Carpizo, por ejemplo, comenta:

"El Municipio puede ser contemplado desde dos ángulos -- como una descentralización política y como una descentralización administrativa por región.

La descentralización política significa que los municipios tienen sus propias autoridades electas directamente por el pueblo, que poseen facultades legislativas en los casos que señala la Constitución General de la República, la del Estado y la ley local; que tienen una

cierta competencia propia; los servicios que deben prestar y que deben tener recursos económicos para poder realizar esos servicios.

La descentralización administrativa por región de los municipios, presupone que en una cierta parte del territorio, se asienta en un grupo de familias, que existe una autoridad administrativa, que coincide con la política y se atienden las necesidades colectivas que la Constitución o la ley les señalen." * (6).

Sin embargo, en nuestra opinión, el texto constitucional no tiene un contenido pasifista. En efecto, toda idea de descentralización (la Constitución no emplea tales términos) presupone la existencia necesaria de un centro, de donde emane lo que se descentraliza. Este centro, para la doctrina positivista, no es otro que el Estado. pero el texto mexicano dice otra cosa.

México, es un país federal, pues bien, si el texto citado del artículo 115 constitucional consagra la doctrina propuesta, significaría que algo federal, que está allí en-

6.- Carpizo, Jorge. " Evolución y perspectivas del régimen municipal de México", en: Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Mex., D.F. Porrúa, 1983. p. 233.

dicho centro, se traslada a la periferia (el servicio de -- correos; de una matriz se extienden cientos y miles de su -- cursales) entonces se está produciendo una descentraliza -- ción de lo federal.

Cuando lo estatal (dentro de un Estado federal como -- México está centralizado en un solo núcleo y se procede a -- trasladarlo a la periferia (el servicio de salud que se -- circunscribe a la capital estatal y a un solo centro y que -- se desdobra a otras ciudades con otros hospitales), enton -- ces se descentraliza lo estatal.

En los casos citados, existe descentralización; lo fe -- deral se descentraliza, lo estatal se descentraliza, pero -- y, ¿Dónde está lo municipal? ¿Acaso, lo municipal, es algo -- de lo federal o del gobierno federal? ¿Acaso lo municipal -- es algo del gobierno de los estados miembros de la Unión? -- Para quienes vean al Municipio como una manera descentrali -- zación política y administrativa, es que admiten que lo mu -- nicipal es algo del Gobierno federal y algo del gobierno de -- los estados.

Salvo mejor opinión, creemos que el párrafo primero del -- repetido artículo 115 constitucional no se refiere al prin -- cipio de descentralización, sino al de organización políti --

ca y administrativa, así como a la división territorial, -- según explicaremos más adelante.

La doctrina, especialmente Jean Dabin, ha querido interpretar al Estado federal mediante las explicaciones relativas a la materia de la descentralización.

No es mala esta doctrina porque puede, en un momento dado explicar cómo se encuentra diseminado el poder federal dentro de un Estado federal. Con todo, puede ser peligrosa su generalización. La doctrina de la descentralización es una de las muchas tesis que han tratado de explicar la proliferación de los órganos de un estado, ahora bien, cuando la Constitución habla de base de organización, no necesariamente se implica la idea de la descentralización. Se está sencillamente reconociendo una realidad, la del Municipio, y se ordena que se le tome como base de la organización política y administrativa así como de la división territorial de los estados.

Los municipios, son para la Constitución un fenómeno de la realidad, son una institución que se debe tomar como base de la organización política y administrativa de los estados; son una región delimitada que debe servir de base física y material para la división territorial de los esta -

dos.

B) Doctrinas histórica, sociológica y jusnaturalismo.

"Frente a la posición del positivismo se aducen varias doctrinas, que tienen de común el hecho de reconocer que el Municipio no es creación del Estado, sino que es un fenómeno histórico o un fenómeno sociológico, anterior al Estado.

La escuela histórica con Savigny y Tocqueville, entre otros sostiene que el Municipio es un producto histórico - anterior al Estado y que, por ello, conservaba siempre un - circuito de acción natural, mantenía un derecho originario, inherente a la comunidad, que no derivaba del Estado. "(7)

Kuntze llama a los municipios realidades históricas -- orgánicas; dice que son creaciones sociales, de manera que el Derecho las encuentra hechas. Tapareli afirma que son -- sociedades hipostáticas de incremento en grados sucesivos, - donde la agrupación de familias constituye el Municipio y - la reunión de éstos al Estado.

7. De Tocqueville, Alexis. La democracia en América, Ed., - F.C.E. México, D.F., 1973, p.77

De Joannes afirma que el Municipio es anterior al Estado, no fué por lo tanto creado por el mismo; existió con anterioridad y en cierto modo puede considerársele salido de las manos de la naturaleza.

Tocqueville, citado por Albi, lo define:

La Commune -dice el filósofo francés- Est la seule association qui soit si bien dans la nature, que, par tout ou il y a des hommes reunis, il se forme de soi-meme une Commune.

La société communale existe donc chez tous les peuples quels que soient leurs usages et leurs lois; c'est l'homme que fait les royaumes et crée les républiques; la Commune parait sortir directement des mains de Dieu." * (8).

El legislador español define al Municipio de la siguiente manera. La cita sólo la tomamos como expresión de esta corriente doctrinal.

El Municipio es una sociedad natural anterior a la --
voluntad del Estado y de los individuos, y cuya exis --
tencia y relaciones necesarias con los círculos supe --
riores tiene por tanto que reconocer, no crear, el Es --
tado con los individuos.

Albi afirma que el jusnaturalismo ha caído ya en desu --
so, que confunde dos elementos que deben ir separados; el --
factor de la agrupación humana y el Municipio, propiamente,
que es institución jurídica. En su apoyo Albi nos recuerda
las opiniones de Ferrera, de Kormann, Mayer, Jellinek y Ro --
mano.

Pese a insistir sobre el principio de existencia ante --
rior del Municipio con respecto al estado, no se llega a --
desarrollar una doctrina que nos explique, entonces, cuáles
deban ser las relaciones entre ambas entidades. Estas co --
rrientes de opinión, como sucede con el jusnaturalismo, pa --
recen quedarse nada más en la fase de los principios filo --
sóficos, conformándose con subyugar lo sociológico, lo an --
tropológico y lo histórico y, a lo sumo, a recomendar que --
el Estado debe reconocer la calidad de sociedad natural al
Municipio y respetarle cierto poder originario, ejercido en
un determinado "círculo de acción natural".

C) Doctrina norteamericana

" Fernando Albi interpreta al Municipio norteamericano como efecto de una lucha, infructuosa y constante, por alcanzar la independencia frente al poder legislativo. Esta sería una lucha histórica tendiente a conservar ciertas posiciones jurídicas tradicionales, ante la incesante intervención, en asuntos municipales, del poder legislativo.

Según Wilcox, estas tradiciones giran en torno al derecho de la municipalidad de elegir entre sus miembros a quienes deban aplicar la ley en el ámbito local, así como el principio de que la ciudad posee la facultad para determinar su forma de organización y que igualmente le corresponde definir la esfera del gobierno local.

Para Deming la ciudad no es una división territorial sino un gobierno local, el cual debe contar con aquellas facultades que resulten indispensables para decidir en lo referente a su política y organización particular. A la ciudad toca tener los medios necesarios para dar solución a los problemas reales de la comunidad; debe tener un sistema propio electoral, aunque sujeto a la Constitución y a las leyes del Estado.

Concluye Albi, señalado la extraordinaria influencia -- que al ejemplo norteamericano llega a ejercer sobre los -- países federales como México.

— Se admite comúnmente la fuerza autonomista, de tipo -- tradicional, de los municipios norteamericanos, lo cual re-- duciría mucho la influencia del Estado sobre la vida de la -- ciudad, reduciendo también, las relaciones entre ambos a -- materias de orden general." (9).

Podríamos seguir citando teorías o doctrinas acerca -- del Municipio, pero en realidad todas las anteriores abor -- dan el tema con bastante certeza e interés; rescatar las -- actuales sería ir en busca de nuevas doctrinas lo que im -- porta es ver el fenómeno del Municipio como es después de -- la reforma de 1983 y las alternativas que brinda así como -- sus obstáculos.

D).— El Municipio Mexicano

En esta parte empieza el análisis a tomar forma de lo -- que centralmente se quiere hacer énfasis; es decir de como -- el Estado y el Municipio juegan una preponderancia a nivel --

9. Vázquez, Héctor. El Nuevo Municipio Mexicano, Ed., SEP, -- México, D.F., 1986. p. 150-151.

político. En términos de Poulantzas él presenta " En la -- superestructura jurídico-político del Estado, lo que puede llamarse lo político y las practicas políticas de clase y - lucha política de clase, lo que puede llamarse la política; el autor cita a Marx retomando estos principios fundamentales del Estado y la clase que lo detenga ". * (10)

En un sentido más particular el Municipio dice Héctor-Vázquez estudioso del municipalismo agrega que un sector de la doctrina mexicana interpreta el principio del artículo - 115 constitucional dice: " Es relativo a que el Municipio - es la base de la división territorial de los estados miembros de la unión, sustentan la teoría de que equivalen a un principio de descentralización política y administrativa .. Existen autores para quienes la base territorial viene a -- ser una cierta y determinada región o una parte del territorio nacional que sirve de asentamiento a un grupo de familias, cuyas necesidades colectivas atienden en lo político y en lo administrativo, según lo señala la constitución"

* (11)

10.- Poulantzas, Nicos, Poder político y clases sociales en el estado capitalista, Ed., S.XXI, México D.F., 1985. p. 471

11.- Vázquez, Héctor, El Nuevo Municipio Mexicano, Ed., SEP México, D.F., p. 151 - 152.

García Maynes jurista reconocido define al territorio como " Es la porción del espacio en que el Estado ejercita su poder, siendo éste de naturaleza jurídica; solo puede ejercitarse de acuerdo con normas, creadas o reconocidas por el propio Estado, su validez está en su territorio en sentido político ". * (12).

De esta forma la autoridad política administrativa se eleva sobre la base territorial y definida esta y marcada el Municipio lo es en relación no al Estado, sino a la federación, la cual es una especie de creación de la constitución esta idea es de la doctrina de Kelsen y de la aportación de Carpizo en su libro La Constitución Mexicana de 1917. El territorio del Municipio sirve de base para ejecutar las políticas de descentralización que emprenda el gobierno federal; aquí surge lo regional y lo central; es decir la periferia municipal y la capital donde reside lo federal, de ahí que la descentralización produce el desplazamiento de lo federal en las territorialidades, que son los municipios. " Las relaciones de los municipios y el gobierno federal desde luego el propio Estado, miembro de la unión; entendemos como Estado ". Es la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se

12.- García, Maynez Eduardo. Introducción al estudio del derecho. Ed., Porrúa, México, D.F., 1985 p. 98

ejerce en determinado territorio y sus elementos son: Po --
blación, territorio y poder * (13).

La intervención del gobierno federal y del estatal so-
bre el Municipio es en su territorio donde se trasladan es-
tos elementos convirtiendo al Municipio en un campo de o --
peraciones federales y estatales; aquí se forman las poli --
ticas de bienestar y en contra de lo federal y lo estatal --
en el Municipio.

" Esta es una práctica de la nueva reforma de 1983 ---
pretendió cambiar, dando participación a los municipios en-
materia de impuestos federales y estatales así como trans --
firiendo las operaciones de desarrollo regional y de servi-
cios al mismo Municipio, con la colaboración de la federa --
ción y de los Estados ". (14).

Como se observa de lo que se trata es de una base de --
organización y no de una descentralización; porque esta úl-
tima cuestión dislumbra todo lo relacionado con el Estado --
sobre el Municipio, y aquí entraría otra doctrina que no --
tiene caso citarla. Por eso las iniciativas a la reforma --
al artículo 115 constitucional resalta el derecho que siem-

13.- Ibid. p. 98.

14.- Vázquez Héctor. El Nuevo Municipio Mexicano. Ed., SEP,
México D.F. 1986 p. 153

pre ha estado presente en la Constitución: " La Constitu --
ción está más que creando, reconociendo la realidad impo --
nente de la presencia, cuya territorialidad no puede sepa --
rarse de la comunidad que se asienta en ella. No hay muni --
cipios sin territorios, no hay sociedades sin asiento te --
rritorial.

En cambio, lo federal carece de territorialidad y de --
población, los poderes federales no dejan de ser lo que ---
son ". * (15).

Conviene hacer incapié en otra definición, que cuyo --
concepto es necesario recalcar para su mejor comprensión de
nuestro objeto de estudio. " Población : son individuos que
pertenecen a un Estado y componen la población de éste ". --
* (16).

La constitución no crea al Municipio, porque éste es --
un fenómeno anterior. La Constitución toma ese fenómeno y--
lo considera base de algo y/o para algo. " Por eso la ---
Constitución del Estado " Son las reglas jurídicas que de--
terminan los órganos supremos de este; su modo de creación,

15.- Ibid., p. 153

16.- García, Maynez Eduardo. Introducción al estudio del --
derecho. Ed., Porrúa, México, D.F. 1985 p. 100

sus relaciones recíprocas, su competencia y la posición de cada uno en relación con el poder estatal " * (17).

Los límites territoriales del Estado mexicano pueden hallarse determinados en la Constitución, pero no son creaciones de la Constitución, sino de procesos históricos complejos casi siempre; el Municipio del 115 constitucional no hace referencia a lo federal, ni al Estado federal mexicano ni al gobierno federal: Por eso no puede ser efecto de una descentralización. La Constitución dice que el Municipio está dentro de lo estatal y es un fenómeno de los estados.

El Estado federal es una realidad diferente a la del gobierno federal y el Municipio hace referencia a los estados miembros; estos se dividen en base a criterios, uno de los cuales es que toman en cuenta el fenómeno de lo municipal.

" El Municipio es la forma de gobierno que está más -- cerca del pueblo y es uno de los elementos básicos en que descansa nuestra organización social y política ". * (18)

17.- Op. Cit., p. 108

18.- Colín, Mario El Municipio Libre, Ed., UNAM, p. 14.

Por eso la Constitución dice que el Municipio sea la base de descentralización del gobierno de los estados; que el Estado se organice políticamente en municipios y que estos sean del territorio estatal de ahí que el autor Mario Colín diga que: " El Municipio forma parte medular del organismo general del Estado y su función primordial es la de satisfacción de los servicios públicos de carácter local y la armonía de su vida social; dentro de un régimen de derecho y prosperidad ". * (19).

Así las cosas de los estados son divisiones administrativas y políticas del Estado federal y no descentralizaciones administrativas y políticas del gobierno federal.

" Por otro lado los municipios no pueden tener más población que la de sus Municipio; la constitución admite y reconoce los hechos históricos y fenómenos sociológicos del Municipio, ya que admite que es una comunidad básica, perfecta que goza de una gran unidad política, de una personalidad jurídica propia, de gobierno directo y democrático de libertad hacendaria y que cumple fines indeterminados y que además los estado son libre e independientes y soberanos.

La Constitución admite que la soberanía descanza en el pueblo y que esta sirve de fundamento al gobierno municipal así como el gobierno estatal, y que los poderes federales son soberanos... Y que se organiza y se administra por municipios, por ello conviene citar las definiciones de Soberanía y Poder de lo anterior podemos referirnos al autor -- Vázquez en su libro ya citado pag. 115, por lo consiguiente citaremos a García Maynez y luego a Max Weber desde el punto de vista sociológico y el primero desde el punto de vista jurídico. " Poder toda sociedad organizada a menester de una voluntad que la dirija, constituye la voluntad del poder del grupo ". * (20).

Para Weber " Poder significa: La probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aún contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad " * (21).

20.- García, Maynez Eduardo. Introducción al estudio del derecho. Ed., Porrúa, México, D.F. 1985 p. 102.

21.- Weber, Max. Economía y Sociedad. Ed., F.C.E. México, D.F. p. 43

E).- El Municipio como forma de descentralización política y administrativa.

De esta forma concebimos al Municipio como el átomo, - como la base esencial e inicial de la sociedad estatal nacional.

" El Municipio tiene sus características peculiares y su propio gobierno, en teoría aunque como parte de un todo, de la misma manera que el átomo está en relación al todo de la materia. En un Estado en donde existan un poder hegemónico el Municipio será débil y al contrario donde sea liberal en el sentido estricto de la palabra, o simplemente --- centralista, entonces el Municipio será fuerte; como el Municipio representa mayor fuerza central, menor fuerza del Municipio y a mayor fuerza del Municipio menor, fuerza central". * (22).

El Estado moderno debe tender a un justo equilibrio de Municipio, ni muy fuerte que tienda a debilitar al centro, - ni muy débil que se autodestruya y haga privar un centralismo, como es el caso de México; esta idea viene de la corriente estructuralista norteamericana de la teoría de la -

22.- Martínez de la Serna, Juan Antonio. Derecho Constitucional Mexicano, Ed., Porrúa, México, D.F., 1985, p. 153.

acción social de Talcott Parssons y el equilibrio del sistema político de David Easton; es decir un equilibrio o estabilidad interna del ambiente del sistema.

" Esta es la razón por la cual en México se habla del Municipio como forma de descentralización, porque la balanza está inclinada muy considerablemente hacia el centralismo y pensamos que una mayor fuerza de la que hoy tiene el Municipio Mexicano puede lograr el equilibrio Estado-Municipio.

Estado en el sentido de Estado Mexicano; porque si el Municipio como centralización política y administrativa se daría a entender con esto que habría que reducir la fuerza municipal para fortalecer al Estado Mexicano.

Hoy el Municipio como forma de descentralización política y administrativa todavía no es una realidad, se requiere un Municipio más fuerte para lograr el equilibrio.

* (23).

Desde el punto de vista jurídico citamos a H. Kelsen por el autor, Del Palacio Diaz dice: "Lo único que distingue a un Estado unitario dividido en provincias autónomas

de un Estado Federal, es el encargado de descentralización. Y así como el Estado Federal de un Estado unitario sólo se distingue una confederación internacional de estados de un estado federal ocupa un lugar intermedio entre el Estado unitario y una unión internacional de Estados.

El Estado federal, presenta un grado de descentralización que todavía es compatible con una comunidad jurídica - constituida por el derecho nacional, esto es, con un estado y un grado de descentralización que ya no es compatible con una comunidad jurídica internacional, es decir, con una comunidad constituida por el derecho internacional". * (24)

Vista de esta forma la descentralización para el caso de México es una realidad aparente, ya que en la práctica - todavía esta lejos. No obstante en la reforma de 1983 se hace incapie a esta cuestión tan importante en el siguiente capítulo se toma el análisis central de nuestro tema.

24.- Del Palacio Díaz, Alejandro. Lecciones de Teoría Constitucional. Ed., México, D. F., 1989. p. 184

" BIBLIOGRAFIA "

- 1.- Barragan, José. Introducción al Federalismo Mexicano. Ed., UNAM, México, D.F., 1987.
- 2.- Carpizo, Jorge. " Evolución y perspectivas del régimen municipal de México en: Nuevo derecho constitucional Mexicano. Ed., Porrúa, México, D.F., 1983.
- 3.- Colín, Mario. El Municipio Libre. Ed., UNAM, México, D.F., p. 144.
- 4.- Del Palacio Díaz Alejandro. Lecciones de Teoría Constitucional. Ed., Claves Latinoamericanas, México, D.F. 1989. p. 465.
- 5.- García, Maynez Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Ed., Porrúa, México, D.F., 1985 p. 444.
- 6.- " La Constitución de Cádiz " en: Revista de Estudios Políticos. Núm. 126. Madrid, Nov - Dic., 1962. p. 169.
- 7.- Martínez de la Serna, Juan Antonio. Derecho Constitucional Mexicano. Ed., Porrúa, México, D.F., 1985, p. 1034.
- 8.- Poulantzas, Nicos. Poder Político y Clases Sociales en el Estado Capitalista. Ed., S.XXI. México, D.F., 1985- p. 471.
- 9.- Toqueville, Alexis. La Democracia en América. Ed., --- F.C.E. México, D.F., p. 751.
- 10.- Vázquez, Héctor. El Nuevo Municipio Mexicano. Ed., SEP México, D.F. 1986 p. 203
- 11.- Weber, Max. Economía y Sociedad. Ed., F.C.E., México, D.F. 1984, p. 1195.

C A P I T U L O I I I

E L M U N I C I P I O Y L A R E F O R M A D E

1 9 8 3

III. EL MUNICIPIO Y LA REFORMA DE 1983

III.1 EL MUNICIPIO COMO BASE DE DIVISION Y ORGANIZACION POLITICA Y ADMINISTRATIVA.

En este capítulo analizaremos más detalladamente las formas en que el Municipio se desenvuelve a nivel estatal -- ahí es donde empieza a tomar cohesión propia de sí y de su estructura la cual se analizará posteriormete.

Primeramente comenzamos así: citando al autor de base -- de este análisis dice: " El territorio del Municipio es muy importante, es la base material del mismo, sin ella no ha -- brá Municipio, ni sociedad alguna estable. Es una porción -- del territorio de todo el Estado, el cual la toma en cuenta como base de la división política y administrativa de la -- organización del Estado.

De conformidad con las teorías, ya analizadas, al Mu -- nicipio puede serle impuesta una organización política y -- administrativa, que forma parte de la misma organización -- política administrativa del Estado; por otro lado el Estado puede limitarse a reconocer la realidad existente, ponde -- rarla y dejarla que se desenvuelva bajo sus formas tradi -- cionales de organización política y territorial, tomandola, haciendola suya, como parte de la organización de todo el --

Estado . En México se ha seguido, tal como lo reconoce la -
iniciativa que comentamos, una tendencia centralizadora en-
perjuicio de los municipios, el gobierno federal y el esta-
tal intervienen en los asuntos municipales. Es necesario --
decir que dicha iniciativa busca, con sus reformas, acabar--
con esas prácticas y devolverles a los municipios todas sus
prerrogativas. Se pretende que el gobierno federal no haga--
de los municipios, simples delegaciones políticas y admi --
nistrativas, sin perjuicio de que en ellos se desplacen de--
legaciones de dependencias federales.

También se pretende que los Municipios, siendo la di--
visión natural, en lo político y administrativo, para que -
los municipios constituyan por sí solos estas divisiones de
los Estados y se prohíbe que se altere esta condición; se -
les reconoce personalidad jurídica; amplia capacidad de --
obrar; se les asegura un gobierno interno democrático; se -
les garantiza autonomía e independencia en el manejo de sus
haciendas y se les asigna obligaciones capitales, de carác-
ter general, equivalente a los llamados fines totales ". -

* (1)

Por otro lado vale la pena destacar porque el Munici -

- 1.- Vázquez, Héctor. El Nuevo Municipio Mexicano, Ed., SEP,
p. 157 - 158.

pio tiene ese carácter jurídico político y es por esto en comparación con Marta Harnecker dice: " En las sociedades de clases, lo jurídico-político está asegurado por un aparato autónomo: El Estado que monopoliza la " Violencia legítima " y cuya principal función es mantener bajo la sujeción de la clase dominante todas las otras clases que dependen de ella... El Estado es un instrumento de opresión y su doble función es técnico administrativa y de dominación política ". * (2)

En materia municipal lo que se quiere decir es que esa autodeterminación que aparentemente tiene el Municipio proviene del Estado es decir lo que se llama autonomía relativa, o traducido de otra forma el Estado esta aparentemente por encima de las clases que lo detentan; esta idea es desde el punto de vista Marxista.

Los Estados quedan obligados a respetar y a propiciar la aplicación de estos principios, mediante los cuales, se les está reconociendo a los Municipios su tradicional capacidad de autogobierno y autoadministración

Las relaciones de reconocimiento y respeto a su orga -

2.- Harnecker, Marta. Los conceptos elementales del materialismo histórico, Ed., S. XXI. México, D.F., 1983, p. 112, 115.

nización política y administrativa; el Estado toma esa organización como propia, de manera que el desarrollo de la misma es el desarrollo del propio estado; por eso la denominación de que el Estado está aparentemente por encima de todas las clases.

" De esta forma el Estado miembro de una federación -- (Estado federal) y el Estado nacional son fórmulas que esa comunidad amplia, compuesta de comunidades menores, llamadas Municipios, se da así misma, como elemento de organización frente a terceros países, y que los órganos de gobiernos del Estado nacional, son emanaciones de la misma fuente de todo poder: la sociedad; de tal manera que las fórmulas de Estado y los órganos de gobierno sólo responden a la -- idea original de ver por las cosas del común, comportandose como buenos administradores, no como amos dominadores, al -- estilo del absolutismo.

De esta forma sólo se mantiene la esencia, en lo político y en lo antropológico, de la misma comunidad básica, -- lo cual, lejos de emitir la tendencia hacia la formación de comunidades más amplias, de comunidades nacionales, las favorece; en la medida que, por la necesidad, dichas comunidades básicas, se desdoblan en nuevas comunidades que responden a una cultura determinada, a una religión y princi --

pios de convivencia determinados, que son elementos primarios de cohesión frente a otros pueblos.

El Municipio, en cuanto elementos de división política y administrativa, es fuente de innumerables relaciones con el Estado. En este supuesto, no importa el número de tales relaciones, sino su naturaleza; es decir; si se trata de relaciones de subordinación, sumisión y sojuzgamiento (relaciones de dominación, o si por el contrario se trata de relaciones de coordinación, de igualdad y de libertad. ---

* (3)

La cita anterior se refiere a las formas de dominación del Estado y desde el punto de vista sociológico clásico tenemos que por un lado Max Weber, hace la clasificación de la dominación legal, racional, tradicional, carismática.

Esta clasificación lleva inserta diferentes valores, pero a la que se refiere Vázquez es a la dominación legal burocrática administrativa; es la que opera mediante cuadros Weber dice: " A nivel de Estado: La dominación burocrática se ofrece en forma más pura allí donde rige con mayor fuerza el principio de nombramiento de los funcionarios. Una jerarquía de funcionarios electivos no existe

3.- Vázquez, Héctor. El Nuevo Municipio Mexicano, Ed., SEP, p. 159-160

con igual sentido que una jerarquía de funcionarios nombrados... esta es la burocracia moderna el contrato administrativo de la libre elección ". * (4)

El simple formalismo; por otro lado la dominación proviene del término usado por las fuentes romanas jurídicas de " Dominus " que significa amo y señor, dueño absoluto de sus esclavos; por ejemplo dueño de sus bienes y propiedades; se dan en aquellos casos en que se aplica y se consagra la idea de que el Estado en cuanto abstracción jurídica, es algo diferente a la sociedad nacional y es, sobre todo el creador del Municipio.

De manera que la dominación del Estado sobre el Municipio es absoluta, no importa que se explique en términos de ley o de constitución: las relaciones todas serán de superior a inferior; de subordinación y sometimiento absoluto; serán relaciones de términos delegacionales, bajo las condiciones que establezca el Estado.

" Las relaciones de coordinación, igualdad y de libertad, sólo tendrán lugar en aquellos otros supuestos en los que mantengan la idea de que la sociedad nacional, en cuan-

4.- Weber, Max. Economía y Sociedad, Ed., P.C.E., México, - D. F., 1984, p. 176.

to conjunto y unidad; así como las comunidades parciales --
menores, componentes de la sociedad nacional tomadas dis --
tributivamente con la fuente única de todo poder; y además,
se mantenga el principio de que, tanto las formas de go --
bierno y organización, en cuanto los órganos mismos, son --
emanación de dicha sociedad, no son distintos o ajenos a --
tales comunidades y se establecen para mirar el bien común --
de todo grupo social. En estos casos, el Estado hace suyas --
las formas tradicionales de organización de sus comunidades
integrantes; el Estado respeta las formas de organización --
de sus comunidades integrantes; el Estado respeta las for --
mas de organización y gobierno interno de cada núcleo so --
cial y en suma, el Estado tratará de favorecerlo fomentan --
do los principios generales de convivencia social princi --
pios de unidad en la diversidad, principio de democratiza --
ción resuelta y sin límites, principios de coordinación pa --
ra el cumplimiento de los fines totales inherentes a cada --
comunidad, a través de cuya consecución se logran los fines
totales de la comunidad nacional ". * (5)

De la cita anterior se rescata por un lado la legiti --
midad de un Estado para elegirse como tal de ahí que el --
Estado mexicano en su interior lucha por no perder esa le --

5.- Vázquez, Héctor. El Nuevo Municipio Mexicano, Ed., SEP,
p. 161.

gitimación que en los últimos años ha venido perdiendo, y-- que para que el Municipio este al día es necesario que a nivel federal; el Estado demuestre ese poder soberano firme y capaz de esa forma el gobierno no pierde con los municipios, ya que de otra manera como se ha visto en los últimos sexenios los Municipios son los primeros en resaltar la falta de esa autonomía y legitimidad.

III.2 EL MUNICIPIO COMO PRIMER NIVEL DE GOBIERNO EN UN ESTADO FEDERAL.

" El Municipio como primer nivel de gobierno, considerado en el caso del Estado federal mexicano, el gobierno de la Unión, representa el tercer nivel; y los gobiernos de los estados miembros, representan el segundo nivel ".

El Municipio como primer nivel de gobierno en un Estado federal es susceptible de diferentes interpretaciones y aquí hay que definirse por una doctrina y hacer el reconocimiento de porqué definimos al Municipio en torno a ésta.

A).- El Concepto de Reforma Política

Para enfrentarnos mejor a un análisis más serio y específico consideraremos la explicación de lo que significa-

una Reforma: " La Constitución tiene las normas relativas a la estructura y funcionamiento de los órganos de poder, por eso la denominación clásica de parte orgánica, pero además asimila los derechos de los individuos frente a esos órganos de poder, en ese apartado conocido como parte dogmática por tradición las constituciones no agotan el contenido -- normativo de las mismas; así la mexicana emerge de una revolución social, que cuyo proyecto entraña una necesidad y que al cumplir las declaraciones y definiciones, que sin -- ser estrictamente normativas dan origen a normas en sentido estricto.

La Constitución contiene soluciones de compromiso, -- aún cuando emane de una revolución más como fue la obra del constituyente del 1917; al cambiar una Constitución por -- otra es reformarla cambiar las bases constituciones de esta; nuestra última Constitución fue reforma y cambio político del país de la de 1857, obstáculo para alterar formalmente la Constitución, la organización política que cede -- ante las presiones de los grupos radicales durante los debates y admite las reformas sociales que imprimen a la nueva Constitución sus cualidades peculiares, y más allá del -- formalismo jurídico, modifican las estructuras de los órganos de gobierno y sus relaciones.

Este caso es de un poder constituyente limitado por un factor ajeno a su esencia y a los principios que le dan -- fundamentos nos permite entender algunas de las causas de -- coexistencia normativa de concepciones jurídicas políticas y económicas incompatibles en la Constitución y su proyec -- to social, desde su origen mismo. El procedimiento clásico -- de promulgación de la Constitución somete a la obra del po -- der constituyente, en quién reace la soberanía nacional, la legitimidad. Por otro lado la Constitución escrita formula -- da por el constituyente se asegura, desde la perspectiva -- clásica mediante un proceso de reforma más rigido que el -- establecido para la legislación ordinaria, con el también -- se pretende dejar atado a un pueblo de una vez y para siem -- pre a las decisiones de una asamblea. Así, las constitucio -- nes escritas y rígidas, según la conotación tradicional --- prevén el órgano revisor encargado de reformarlas, plan --- teando con ello el problema relativo a los límites que debe sujetarse. El caso de E.U. es el primer caso de Constitu -- ción más reformado, en segundo lugar el Francés y el caso -- de México síntoma de los tiempos, también es ejemplar, en -- menos de 70 años de vigencia, la Constitución se ha enfren -- tado a casi 250 reformas. El órgano revisor ofrece dos pun -- tos fundamentales a considerar: (1) Su forma de integración -- y técnica de las reformas; 2) Sus limitaciones.

El primero no presenta dificultades teóricas graves, - en general se caracteriza por ser un órgano diferente del - legislador ordinario y estar formado por un mayor número de miembros.

Las Técnicas de reforma responden a mayores dificultades de procedimiento respecto del seguido para la legislación ordinaria, como la exigencia de mayorías calificadas - (dos terceras partes, tres cuartas, etc.), las formas de - sesionar de las cámaras deliberantes, por separado o con - junta; el referendum.

En México la forma de integración del órgano revisor - y el procedimiento de reformas a la Constitución, conocido - comúnmente con el desafortunado nombre de " Constituyente - permanente " desde que así lo bautizó F. Tena Ramírez, quedan consignados en el artículo 135 de ella misma. * (6)

El Título Octavo de Las Reformas de la Constitución - dice: Art. 135.- " La presente Constitución puede ser adi-- cionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lle-- guen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso - de la Unión por el voto de las dos terceras partes de los -

6.- Del Palacio Díaz, Alejandro. Lecciones de Teoría Consti-- tucional Ed., Claves Latinoamericanas, México, D. - F., 1989, p. 79-82.

individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas ". * (-7)

Lo anterior también lo traduce Del Palacio en su obra ya citada. Las reformas revisten especial interés por las peculiaridades políticas del régimen y la extrema flexibilidad de nuestra Constitución rígida. El problema abarca aspectos tales como el de si el órgano revisor puede modificar la totalidad de la Constitución, si existen normas inmodificables y si es dable a una jerarquía entre las normas constitucionales. " La doctrina reconoce dos tipos de limitaciones: a) Expresas

b) Inminentes o Inherentes

Las primeras quedan contenidas en el propio texto constitucional, independientemente del criterio jurídico o político que las origine, ofrecen la ventaja de ser normas positivas cuya observancia es obligatoria, para el órgano revisor... otro autor K Lowenstein considera que los limi -

7.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Colec., Porrúa, México, D. F., 1992. p. 122.

tes en el fondo tocan los derechos del hombre; el de la determinación si éstos son naturales, si son otorgados por la comunidad y por lo tanto limitables y estima el asunto más que jurídico, de creencia y no susceptible de ser resuelto con argumentos racionales; aún cuando por necesidades prácticas de la convivencia en comunidad humana esta revestido de formas jurídicas.

LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES: Son imprescindibles como adaptaciones de la dinámica constitucional a las condiciones sociales en cambio constante... Cada una de ellas es una intervención, una operación en un organismo viviente y debe ser solamente efectuada con gran cuidado y extrema reserva; (pués)... Toda Reforma constitucional, aunque sea de naturaleza puramente técnica y no afecte en absoluto a los intereses del pueblo propiamente dicho significa, una depreciación de lo que se podría designar como el sentimiento constitucional de un pueblo. Reformas constitucionales emprendidas por razones oportunistas para facilitar la gestión política, desvalorizan el sentimiento constitucional.

* (8)

El elevado número de reformas a la Constitución, ya --

8.- Del Palacio Díaz, Alejandro. Lecciones de Teoría Constitucional, Ed., Claves Latinoamericanas, Mexicano, D. F., p. 83-90

sea que merezca las censuras y condenas repetidas con la -- frecuencia que se ha hecho en este país salta a la luz la -- inestabilidad del sistema priista; el partido sólo se man -- tiene en el poder por esta vía de reformar la Constitución -- para que el siga operando en el seno del poder.

Aquí entra la anticonstitucionalidad de las reformas -- que en realidad operan en un cincuenta por ciento.

Por otra parte la reforma mexicana, fundándose en ar -- mentos históricos y doctrinales, es admirable por muchos -- conceptos, como hemos venido señalando para su superviven -- cia y esta es también una característica también de como -- operan y hacen política los hombres mexicanos.

B).- Municipios como Primer Nivel de Gobierno

Habíamos dicho en el inciso A de este capítulo, en el -- primer párrafo que el Municipio es la unidad de primer ni -- vel de gobierno de los estados miembros, representa el se -- gundo nivel; el tercero lo representa el Estado Federal, el -- gobierno de la Unión.

El enfoque de este análisis es de tipo Kelsiano y del -- conocido autor Héctor Vázquez definimos así lo que es la --

vida municipal: " La autonomía municipal equivale a la administración democrática, administración de los administrados por si mismos o por la Corporación de ellos elegida. -- Las constituciones de los Estados interpretan el Art. 115 - constitucional califican al Municipio como primer nivel de gobierno ". * (9)

Para Héctor Vázquez: la consideración del Municipio -- como primer nivel de gobierno equivale a un reconocimiento expreso de carácter doctrinal; es decir los motivos de la iniciativa de la reforma de 1983, es ahí donde vive la raíz de esta tesis y el carácter precisamente de esa forma debe entenderse e interpretarse con sujeción a las doctrinas de las cuales se valieron los legisladores para reformar el artículo 115 constitucional en febrero de 1983.

Héctor Vázquez menciona las siguientes;

a) Naturaleza del poder municipal

Antes de referirnos a este poder es necesario plantear esta interrogante ¿La Constitución y la doctrina imperante de un sector, habla y permite dar un poder soberano al Municipio?.

9.- Hans, Kelsen. en Colín Mario. El Municipio Libre, Ed., - UNAM, Colec., Divulgación Histórica, México, D. F., -- 1978, p. 82.

En páginas atrás, llegamos a la conclusión de que todo poder emanaba de la sociedad o, inclusive, nos planteamos - el problema de la soberanía municipal. Desde luego nuestro planteamiento partió de supuestos sociológicos con inferencias en lo jurídico. Pues bien, ahora examinemos ese mismo problema, pero desde lo jurídico, esto es, nos preguntamos - sobre si la Constitución, en primer lugar, y la doctrina, - aún que sea de un sector, habla y permite de un poder soberano municipal.

DOCTRINA SOBRE LA SOBERANIA DERIVADA DEL MUNICIPIO

" Un Sector de la doctrina española, los autores de -- Derecho Financiero, como el propio Saínz de Bujanda, al estudiar el tema del poder soberano financiero, distinguen -- dos clases: un poder originario, otorgado al Estado y ejercido por el órgano supremo (el poder legislativo en materia tributaria) y un poder soberano derivado, el cual se ejerce, entre otros, por los Municipios, a quienes en efecto se les reconocen algunas facultades de establecer ciertas contribuciones.

Es un hecho muy común, el que los municipios gocen de la facultad de establecer impuestos: en Gran Bretaña existe un rate que grava los bienes inmuebles; en Estados Unidos - se grava toda clase de propiedades; respecto al mundo his -

pánico, Albi trae un cuadro que muestra cuál es la tendencia general. México como sabemos ya por el texto del 115, consagra la mencionada facultad de establecer ciertos impuestos a favor de los Municipios.

Claro, la materia objeto de ese poder soberano tributario derivado de los Municipios vería de uno a otro su puesto. En todo caso, ahí está el reconocimiento expreso de dicho poder, que es lo que ahora interesa.

Desde luego, prácticamente nada más, los autores de Despacho Financiero hablan de ese poder soberano financiero de los Municipios. Ahora nos preguntamos ¿Ese poder soberano derivado, nada más se tiene en materia tributaria? ¿Cabría hablar de un poder soberano derivado ingenere, para todas las clases de materias municipales?.

Pensamos que la respuesta debería ser afirmativa, pues no se comprendería y no en la policía, en la de urbanismo, en la de servicios y obras públicas, así como en otras tantas materias. Esto es, que la idea de la unidad de poder, permite decir que el poder soberano municipal, aunque derivado, como lo plantea la doctrina tributarista española debe ser un principio universal para todas las materias.

Sería un poder soberano, en todas ellas, pero un poder soberano derivado. Y nos preguntamos ¿Podría haber un poder soberano originario de los Municipios?

HACIA UN PODER SOBERANO ORIGINARIO DEL MUNICIPIO

Ya hemos afirmado: es posible que el Municipio goce -- de un poder soberano originario, que comparta con el Estado (En Estado unitario) o con el gobierno estatal y el federal (En un Estado Federal), por mandato de la Constitución. --

* (10)

Pasamos a definir lo que es Constitución en materia -- formal y material: Kelsen " La primera esta constituida por los conceptos que regulan la creación de normas jurídicas -- generales y especialmente la creación de las leyes. En sentido material la Constitución abarca las normas que regulan el proceso de legislación. Jellineck: dice la Constitución -- abarca los principios jurídicos que designan a los órganos -- supremos del Estado, los modos de creación, sus relaciones -- mutuas fijan el círculo de su acción y la situación de cada uno con el poder del Estado. * (11)

10.- Vázquez, Héctor. El Nuevo Municipio Mexicano, Ed., -- SEP, México, D. F., 1986, p. 161-163

11.- Tena, Ramírez Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, Ed., Porrúa, México, D. F., 1990, p. 22.

Por ejemplo, cuando la Constitución mexicana en su artículo encomienda la materia educativa, por igual al poder federal, al estatal y al municipal, no hace sino reconocer un principio de poder originario en materia educativa a favor de los tres poderes mencionados. Lo mismo sucede en materia de contribuciones, según lo ordena el artículo 31 constitucional. Esto significa que es posible hallar un principio de reconocimiento expreso y legal de un poder originario a favor del Municipio.

¿Cómo se explicaría tal poder originario? La respuesta tiene que darse con base en las exigencias de cada tesis doctrinal. Podía verse, en el fondo de ese reconocimiento expreso hecho por la Constitución; por eso como dice Vázquez " Una teoría jusnaturalista, como una concesión a las teorías historicistas o realistas y, desde luego podría poner en apuro a la corriente positivista Kelsiana, que tiende a esquematizar o a formalizar al fenómeno complejo que llamamos Estado.

En efecto, el vicio de esta corriente positivista estaría en identificar al Estado con sus órganos, y a uno y otros con la Constitución por la que se rigen. Se afirma que el Municipio es parte integrante del Estado y que aquél no puede existir sino en éste. Ciertamente, esto es exacto y

verdadero. Pero, sin afectar esa verdad, cabe afirmar que el gobierno municipal no sea lo mismo que el gobierno central del Estado (o que el gobierno federal y estatal en las federaciones). De manera que el poder del Estado (la soberanía) se mantendría como la unidad a favor del Estado, pero podría ser muy bien ejercida por igual o partes determinadas por cada orden del gobierno central y el local, o del gobierno federal, estatal y municipal en las federaciones. Y habría así la posibilidad de un poder originario municipal, igual que existe un poder soberano estatal junto a un gobierno federal soberano, como en el caso mexicano.

No se pretende penetrar en el campo intrincadísimo de la soberanía, más allá de las someras alusiones ya hechas. Tampoco queremos suscitar controversias sobre tema tan importante.

Lo expuesto basta para indicar cómo la tesis doctrinal del Municipio, como un primer nivel de gobierno, puede perfectamente encuadrarse dentro de las doctrinas del poder soberano derivado, sin temor de preguntarse si acaso la propia Constitución no admite un verdadero y concreto poder soberano originario, nacido de ella misma, fuente formal del poder público.

Como cabe apreciar, se ha llegado al mismo ápice del poder-soberano original del Municipio, a donde habíamos llegado -- ya nosotros, pero por otra vía, con otra metodología: aquí -- hemos llegado a la Constitución, ápice de toda normativi -- dad, utilizando un método positivista. En cambio, en pági -- nas atrás, llegamos al ápice de la soberanía municipal, -- por la vía sociológica y política, afirmando que la socie -- dad nacional, no es más que el conjunto de sociedades loca -- les o municipales, por así llamarlas, y afirmamos que esa -- sociedad era la fuente única de todo poder y que por tanto -- el poder o soberanía se delegaba del pueblo a los órganos -- del gobierno, o se delega, decimos ahora, a una asamblea -- constituyente, quien la fija en un texto escrito, y único, -- llamado Constitución. * (12)

La teoría de la escuela jurídica española es flexible -- la soberanía reside en el pueblo y en el permanece siempre, pero se delega su ejercicio en uno o varios poderes, en -- uno o varias órdenes de un mismo Estado, en cambio las teo -- rías que tienen trascendencia desde Rousseau son inflexi -- bles y conducen al totalitarismo democrático.

Supuestas estas posibilidades jurídicas, de un poder --

12.- Vázquez Héctor, El Nuevo Municipio Mexicano, Ed., SEP, México, D. F., 1986, p. 164-165.

soberano municipal, por mandato de la Constitución, así --
sea para ciertas y determinadas materias, claramente se --
percibe que las relaciones del Municipio con los estados y--
la federación (en un Estado Federal) serán de coordinación--
y auxilio recíproco, al más alto nivel, como lo es el de la
soberanía.

En suma, la idea del Municipio, como primer nivel de --
gobierno, es muy profunda, muy rica en sugerencias, única --
manera de fortalecer el federalismo mexicano, que es el mo--
tivo que la inspiró.

C).-- Normaciones constitucionales del régimen municipal: --
Artículo 115

Este precepto atendiendo a las ideas expuestas no alu--
de al Municipio como forma de descentralización política y--
administrativa, sino como base de su división territorial--
de los Estados - y de su organización política y adminis--
trativa.

" Desde 1928 el Distrito Federal dejó de tener Municipi--
pios pero nunca cuando existieron los territorios dejarón --
de tenerlos, y sin embargo el 115 no los previó. Las refor--
mas constitucionales que en numerosas veces se realizaron,

la casi totalidad de ellas innecesariamente, nunca dieron cabida a una como ésta que realmente sí procedía.

La primera normación del 115 se ciñe al artículo 40, es decir, el Municipio no puede salirse de los lineamientos estructurales de nuestra forma política: gobierno republicano, representativo, democrático y federal.

La segunda normación se encuentra en la fracción primera; prohíbe las autoridades intermedias, o sean los partidos distritos o cantones que tanta fobia originaron y que a la postre generaron la advocación de Municipio Libre, determinando la existencia de regidores y síndicos, como integrantes del Municipio.

La Constitución no lo dice, pero en la realidad estos ayuntamientos no sólo administran sino también legislan para el propio Municipio, mediante reglas que como hemos visto son inconstitucionales. Otra vez más una norma constitucional llenada por la práctica. Reformas van y vienen, reformas letristas y las que pudieran ser más viables no se realizan.

Esto nos muestra una vez más que nuestro Derecho Constitucional sujeto a praxis sea funcionado ¿Porqué no se --

guirlo?.

En relación también los ayuntamientos, se infiere que si éstos sólo se componen de regidores y síndicos varía y su regulación es estrictamente local, generalmente el presidente Municipal es también primer regidor y siempre en cabeza toda fórmula es decir cuando los habitantes del Municipio votan para alcalde lo hacen también para todos los regidores y síndicos.

La reelección es permitida, pero no para el período inmediato posterior. Los suplentes que no han estado en funciones sí pueden reelegirse para el período inmediato.

Otra normación de la fracción segunda al expresar que aún cuando libremente los Municipios administran su hacienda sin embargo serán las legislaturas las que señalen sus contribuciones. ¿No quiere decir esto que también las legislaturas deben dar leyes al Municipio, ya que su misión natural es en vez de los ayuntamientos?.

En cuanto a la fracción tercera es obvia la personalidad jurídica que tienen los Municipios. Aquí misma se ordena que en los Municipios que sean de los Estados los gobernadores y no los presidentes municipales tendrán el mando -

la fuerza pública, lo anterior encierra un anacromismo -- que arranca desde 1928, pues al inicio del párrafo segundo de la fracción se dice: " El ejecutivo federal y los gobernadores tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren..." Desde 1928 ya no existe el Municipio en la ciudad de México como capital federal.

Reformas y reformas cada año, y las proceden están -- operando. Las fracciones cuarta y quinta se refieren a los asentamientos humanos regulados por el 27 constitucional.

La fracción cuarta dispone que los Estados y Municipios en el ámbito de sus respectivas competencias expidan -- las disposiciones conducentes a fin de dar cumplimiento a -- dicho artículo 27 en la materia de asentamientos.

¿Y el Distrito Federal no tiene el problema de los -- asentamientos humanos?.

Una vez más tenemos que admitir la gran cantidad de -- misiones constitucionales o es ¿Es que aquí la Constitución quiere excluir al Distrito Federal? Evidentemente (que no. -- Por eso pues no se debe seguir en el afán reformatorio. La fracción quinta, trata las continuidades geográficas llamadas conurbaciones. Ordenando la fracción que tanto los Es--

tados como los Municipios se someten a la ley federal que es la de asentamientos humanos.

El último párrafo de la fracción tercera introduce como una innovación de la reforma política, " El principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los Municipios, cuya población sea de 300 mil habitantes, o más ".

Nosotros pensamos que un ensayo democrático en donde sería conveniente iniciar la educación cívica sin duda podría ser en los Municipios menores de 300 mil habitantes, o sea a la inversa de la reforma constitucional. En donde podría ya ensayarse la democracia es en Municipios pequeños a fin de ir implantando paulatinamente, pero ralmente la democracia en México.

Pensamos que sólo en estos Municipios y en la Cámara de Diputados, es en donde debe ya otorgarse valor al voto e ir así iniciando el largo y difícil pero único camino a la democracia. * (13)

13.- Martínez de la Serna, Juan Antonio, Derecho Constitucional Mexicano, Ed., Porrúa, México, D. F., p. 153-155.

III.3 BASES CONSTITUCIONALES DEL MUNICIPIO ANTERIORES A LAS REFORMAS DEL 3 DE FEBRERO DE 1983.

a) Conforme al artículo 115, in capite, de la Constitución, el Municipio libre, es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados miembros por consiguiente, el territorio de estos se compone de circunscripciones especiales que pertenecen a las entidades municipales sobre las que éstas, a través de sus órganos de gobierno, ejercen las funciones públicas de que ya hemos hablado. Esta consideración nos conduce a la conclusión de que el territorio de un Estado-miembro y sobre la población que él reside, ejercen el poder público dos órdenes de autoridades, a saber las que a tal Estado corresponden y las que conciernen al Municipio dentro de los respectivos ámbitos competenciales que establezcan las constituciones particulares de las entidades federativas, pues la demarcación de los mismos entraña una cuestión no federal cuya regulación no incumbe, por ende a la ley Fundamental de la República.

Esta aseveración, sin embargo, no implica, evidentemente, que dichas dos especies de autoridades sean las únicas que desempeñan el poder del imperio de un Municipio y dentro de un Estado miembro, ya que, según hemos afirmado, en lo que atañe a las materias de la legislación, ad -

ministración y jurisdicción que sean de índole federal, son los órganos de la Federación los que desarrollan las funciones respectivas.

b) La disposición constitucional invocada califica al Municipio como " Libre " respetando el adjetivo que le adjudicó el proyecto de don Venustiano Carranza, ahora bien, esa " Libertad municipal de ninguna manera debe interpretarse como independencia, sino como denotativa de una autonomía interior en el orden político administrativo y hacendario de que los Municipios disfrutaban jurídicamente dentro de los marcos estructurales de la Federación y del Estado miembro a que pertenezcan. En efecto, las constituciones locales acatando siempre las normas establecidas por la Constitución Federal, pueden señalar las materias sobre las cuales las autoridades municipales ejerzan las funciones públicas de carácter administrativo, reservado a las del Estado miembro las que estimen pertinentes, sin contrariar, claro está, ningún mandamiento de la Ley Fundamental de la República. Como se ve, la autonomía administrativa del Municipio se subordina, en cuanto a su extensión, a las facultades que las constituciones de los Estados miembros le asignen en los ramos que obviamente no correspondan a la órbita federal; pero por lo que concierne a su autonomía política, dichos ordenamientos de ningún modo deben afec

tarla ya que se encuentra prevista en la Constitución de la República en el sentido de que los miembros integrantes de los ayuntamientos deben provenir de " Elección popular directa " y de que entre estos cuerpos y el gobierno del Estado respectivo " No habrá ninguna autoridad intermedia " (Art. 115 constitucional Frac I). Estas prevenciones entrañan la prohibición para los órganos legislativos de los Estados miembros de impedir, mediante reformas constitucionales locales o legales ordinarias, que el elemento humano de cada entidad municipal elija directamente a los presidentes, regidores y síndicos que componen el ayuntamiento correspondiente, así como la imposibilidad de que exista alguna autoridad o funcionario entre el gobierno municipal, depositado en ese cuerpo, y el gobierno estatal, como lo fué antiguamente el jefe político o el prefecto, que no era sino el agente por medio del que los gobernadores se injerían en la vida interior de los pueblos y evitaban su pretendida democratización. Por otra parte es lógico que las constituciones locales y la legislación ordinaria de cada Estado pueden establecer cualesquiera modalidades en lo que concierne a la organización donde los Municipios al procedimiento electoral de los miembros de los ayuntamientos, a los cargos respectivos, con la condición de que tales modalidades no violen o no se opongan a las bases consignadas en la Constitución Federal, en la inteligencia de que por

lo que atañe al lapso de ejercicio, éste no debe exceder -- de seis años, ya que sería incongruente que el gobernador -- deba permanecer en su puesto este término máximo y los pre- sidentes municipales regidores, y síndicos un plazo mayor.

La autonomía hacendaria de los Municipios consiste en- que esas entidades pueden administrar libremente su hacien- da, sin que se revele, por tanto en señalar las materias -- gravables que sean la fuente de los ingresos formen, ya que este señalamiento compete a las legislaturas de los Estados miembros las cuales son las únicas que pueden determinar -- las contribuciones que deba percibir el erario municipal -- (Frac. II de Art. 115 consta. Esta situación normativa es -- perfectamente explicable, pues todo impuesto, conforme a la Constitución Federal (Art. 31, Frac IV), debe decretarse -- en una ley o sea, en un acto de autoridad que tenga como -- atributos la abstracción, la impersonalidad y la generali- dad y que provenga del órgano formalmente legislativo, ca- -- reciendo los ayuntamientos de la facultad correspondiente, -- ya que estos cuerpos son meros órganos administrativos se -- gún se infiere de lo dispuesto en la fracción I de dicho -- artículo 115. Además si cada Municipio tuviese la facultad- legislativa tributaria, es decir, si estuviese capacitado -- para establecer impuestos, se provocaría la anarquía fiscal en cada Estado miembro al existir tantas órdenes de tribu --

ciones que paguen los hijos del propio Municipio y son los interesados en fomentar el desarrollo del Municipio en las obras de más importancia, en las obras que den mejor resultado, en las que más necesite, en fin, aquel Municipio. Seguramente que los habitantes de un Municipio son los más interesados en el desarrollo de éste. Concluyó Jara su intervención parlamentaria diciendo: " Si damos por un lado la libertad política, si alardeamos de que los ha amparado una revolución social y que bajo este amparo se ha conseguido una libertad de tanta importancia, y se ha devuelto al Municipio lo que por tantos años se le había arrebatado, seamos consecuentes con nuestras ideas, no demos libertad por una parte y la restrinjamus hasta lo último la libertad económica, porque entonces la primera no podrá ser efectiva, quedará simplemente consignada en nuestra Carta Magna, con un bello capítulo y no se llevará a la práctica, porque los Municipios no podrán disponer de un solo centro para su desarrollo, sin tener antes el pleno consentimiento del Gobierno del Estado.

Al diputado Martínez de Escobar le pareció II del artículo 115 tal como la propuso la Comisión " En el fondo es meramente conservadora, dando oportunidad a los gobernadores para ingerirse en la administración hacendaria de los Municipios al poder nombrar inspecciones para el efecto de-

percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada Municipio ". Para asegurar la citada libertad municipal, Martínez de Escobar opinó que " Los Estados deben recaudar inmediata y directamente los fondos que les pertenezcan, por medio de sus receptorías o por medio de las oficinas que ustedes quieran; pero deben recaudarlos directamente y no por conducto de los Municipios, -- porque aunque aparentemente parece que es una gran facultad que se les da a los Municipios, no es verdad, porque da lugar a la intervención directa del Estado sobre el Municipio, nombrando inspectores y estudiando la contabilidad de esos mismos Municipios, y por eso no estoy de acuerdo con este punto y por otra parte, el Municipio creo yo que para que sea completamente libre, como aquí se trata, necesita ser oído ante la legislatura del Estado, en cuanto a sus impuestos... "

Don Fernando Lizardi, quien tuvo muchas intervenciones afortunadas durante los debates habidos en el seno Constituyente en Querétaro, se preguntó qué es lo que forma la hacienda municipal para poder demarcar la libertad económica del Municipio frente a las legislaciones los Estados, dando la siguiente respuesta: " Hay tres sistemas perfectamente distintos para saber que es lo que constituye la hacienda del Municipio. Si consideramos el absolutismo muni --

cipal, podemos decir que el Municipio recaudará todos los -- impuestos, si consideramos la acción del Estado sobre la -- marcha municipal y otros asuntos del Estado. Entre estos -- dos extremos existe también un término medio; que los Muni- cipios administren libremente sus y que los estados fijen -- su contribución o la parte proporcional o una cantidad fija anual y ¿Quién de nosotros, señores diputados, podrá decir -- qué es lo más conveniente para la administración munici -- pal?. Todos estamos perfectamente de acuerdo, al menos, así lo supongo, en que cada hacienda municipal debe adminis -- trarse libremente y todavía no sabemos qué es lo que cons -- tituye la hacienda municipal. ¿Son los arbitrios que le de -- je el Estado? ¿Son los que el Municipio fija?. Si es lo úl -- timo, el Estado fija un tanto por ciento o el Estado fija -- una cantidad determinada. Estos problemas, señores diputa -- dos, no debe resolverlos la Constitución, ni podemos noso -- tros resolverlos; porque solamente las necesidades locales, las necesidades de cada Estado vendrán a decirnos en cada -- momento si los Municipios son capaces para fijar sus arbi -- trios y el Estado debe limitarse a una parte proporcional, -- o si los Municipios deben fijar y el Estado exigirles de -- terminada cantidad, o si el Estado debe reservarse determi -- nados ramos y dar otros al Municipio, y en una Constitución Federal que fije las bases generales para todos los Esta -- dos, podemos decir con exactitud, como dice el dictamen; --

" Los Municipios recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado, en la proporción, términos que señale la legislatura local Yo diría sencillamente: " Los Municipios recaudarán los impuestos en la forma y términos que señale la legislatura local Sostuvo Lizardi, la tesis que son las legislaturas locales que deben determinar y expedir las leyes municipales, dejando en libertad a los Municipios para administrar sus ingresos.

El texto de la fracción II del artículo 115, según lo redactó la Comisión respectiva, fué en la sesión que se efectuó el 25 de Enero de 1917 por ciento diez votos contra treinta y cinco, habiéndose presentado un nuevo proyecto del que desistieron Medina y Jara, concebido en estos términos: " Los Municipios tendrán el libre manejo de su hacienda y ésta se formará de lo siguiente: I. Ingresos causados son motivo de servicios públicos, que tiendan a satisfacer una necesidad general de los habitantes de la circunscripción respectiva. 2. Una suma que el Estado integrará el Municipio y que no será inferior a diez por ciento del total de lo que el Estado recauda para sí por todos los ramos de la riqueza privada de la municipalidad de que se trate; 3. Los ingresos que el Estado asigne al Municipio para que cubra todos los gastos de aquellos servicios que, por la nueva organización municipal, pasen a ser del reso -

rio del ayuntamiento y no sean los establecidos en la base --
primera de este inciso. Estos ingresos deberían ser bastan --
tes a cubrir convenientemente todos los gastos de dichos --
servicios. El mismo proyecto sugirió que en caso de suci --
tarse un conflicto entre el Municipio y el Poder Ejecutivo --
del Estado por lo que a los arbitrios municipales concier --
ne, incumbiese a la legislatura local respectivamente re --
solverlo, y si la controversia sobre el mismo punto surgie --
se entre ésta y la entidad municipal correspondería al Tri --
bunal Superior del Estado dictar la decisión pertinente.

Los desidentes Juan Medina propusieron una fórmula am --
plia y dúctil para que en cada caso se integrara la hacien --
da municipal, sugiriendo que " Los Municipios administrarán --
libremente su hacienda, la cual se formará de las contribu --
ciones municipales necesarias para atender sus diversos ra --
mos y del tanto que asigne el Estado a cada Municipio. To --
das las controversias que se susciten entre los poderes de --
un Estado y el Municipio, serán resueltas por el Tribunal --
Superior de cada Estado en los términos que disponga la ley --
respectiva.

Como se ve tanto la Comisión como dichos diputados --
aunque discreparon en cuanto al punto concerniente a la --
composición de la hacienda municipal, coincidieron en lo --

que atañe a la eliminación de la competencia de la Suprema-Corte que proponía el proyecto primitivo para dirimir " Los conflictos hacendarios entre el Municipio y los poderes de un Estado ", siguiendo a este respecto las argumentaciones de Martínez de Escobar. Pero quien sugirió la fórmula que se convirtió en la fracción II del artículo 115 constitucional fué el diputado Gerzayn Ugarte, el cual expuso lo siguiente: Es muy loable el propósito de crear la independencia económica del Municipio pero ha dicho el diputado Calderón, con mucha justicia, que no podemos crear la absoluta autonomía de los ayuntamientos, por que eso sería, en términos claros tanto como concederles el derecho de legislar para sí en materias administrativas hereditarias y en los demás ramos encomendados a su cuidado. Para satisfacer ese deseo, esa justa aspiración de los señores diputados autores del voto particular, voy a decir al señor general Jara, y eso es hacer un elogio de él, pues es quien más se ha preocupado de las cuestiones que afectan a los pueblos y a los individuos de nuestra clase humilde, que él ha sido diputado al Congreso de la Unión, pero no ha sido diputado a algún congreso local. Yo sí lo he sido, más no cuando había Municipios libres. Yo sí he sido diputado a una legislatura local; y esta es la práctica, no cuando había Municipio libre, sino cuando tenía todavía encima el odioso cargo de jefe político; tenía digo la facultad de proponer-

sus presupuestos a la legislatura del Estado incluyendo los recursos de que disponía, para cubrir esos presupuestos y la de todos los servicios que debía atender. Ahora que se creó el Municipio libre no vamos a quitar ese régimen, esa armonía de ponderación que debe seguir existiendo entre el Municipio y los poderes del Estado; obrar de otra manera -- sería desviar la organización política de los Estados; los Municipios tienen que acatar las leyes que dan las legislaturas locales, y tiene que aceptarlas también el Poder Ejecutivo porque es el que va a hacer cumplir esas leyes y -- sentencias en el ramo judicial. En consecuencia, algunos -- diputados que han querido de la mejor manera satisfacer el deseo de la Comisión para no dejar el hueco de las fracciones I a la III, en que constad la innovación que con muy -- loable propósito se introdujo han pensado, aunque no sea -- reglamentario presentarlo yo, que la fracción II del artículo 115 quede no como lo propone la Comisión, ni como lo propone el voto particular, ambos dictámenes, ya desechados, sino en los siguientes términos: Los Municipios administraran libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados, y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades.

Según lo declara la fracción III del aludido precepto-

constitucional, " Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales ". La expresión subrayada debe interpretarse no en un sentido imperativo -- futuro, sino en cuanto que las mencionadas entidades tienen dicha personalidad se las atribuyan a posterior las legislaciones particulares de cada Estado miembro, como podría inferirse de los vocablos " Serán investidos ".

La personalidad jurídica ha sido un tema muy polemizado en la doctrina general del Derecho y respecto de él se han formulado diversas teorías cuyo planteamiento rebasaría el contenido de la presente obra. La más extendida y aceptable tesis es la que considera a la personalidad jurídica, también llamada personalidad normativa. Por ende, las personas jurídicas o morales sólo existen por virtud de la norma jurídica, que el elemento que les otorga capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones. Esa ficción, sin embargo, no denota un mero ente conceptual, una simple forma sin correspondencia la realidad, sino la síntesis unitaria de diversos factores antológicos y teleológicos que operan en la dinámica socioeconomía. Los factores a que nos referimos están representados por un elemento humano, un elemento patrimonial y un conjunto de fines con cernientes a un sujeto indeterminado que la Ley determina mediante la ficción de la personalidad jurídica o moral. --

Como bien dice el distinguido jurista mexicano don Manuel-- Cervantes, " El legislador no puede dejar sin solución el problema de la incertidumbre del sujeto de derecho en donde quiera que este problema se presente ", agregando que para resolverlo " Los jurisconsultos, no los legisladores, imaginaron el admirable artificio de la persona moral, suponiendo la existencia de un ente ficticio allí donde el verdadero sujeto de derecho está indeterminado o incierto; y esa solución el legislador puede muy bien admitirla o rechazarla; pero si no la admite debe adoptar otra, sea cual fuere, que tenga la virtud de resolver igualmente ese problema ".

Estas ideas pueden aplicarse para justificar la disposición constitucional que comentamos en cuanto que inviste a los Municipios con personalidad jurídica. En efecto, antes que ésta en el ámbito de la realidad social, económica y geográfica existen diferentes comunidades que integran el elemento humano del Estado; esas comunidades se asientan y viven en un espacio; afrontan diferentes problemas y sufren necesidades de variada índole y a ella y a sus individuos componentes pertenece un cierto patrimonio constituido por bienes de distinta naturaleza ahora bien, a esos sujetos indeterminados que son las citadas comunidades el Derecho imputa personalidad considerándolos como entidades públicas

e integrándolas sintéticamente con los elementos ónticos -- que hemos señalado para que puedan adquirir derechos y contraer obligaciones, en relaciones de diversa naturaleza, a a efecto de que puedan realizar ciertos fines, cuyo con -- junto traduce el elemento tecnológico de que hemos habla -- do. En otras palabras, al otorgarles personalidad, el De -- recho las erige en Municipios, concepto que, según se ha -- indicado, es eminentemente jurídico.

d) Una importante atribución que tienen los Municipios consiste en expedir leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados con el párrafo tercero del artículo 27 constituc -- cional en lo que se refiere a los centros urbanos y de -- acuerdo con la Ley Federal sobre la materia, es decir, con la ley reglamentaria que de dicho párrafo expida o haya ex -- pedido el Congreso de la Unión. Esta facultad se estableció al adicionarse el artículo 115 de la Constitución el 6 de -- febrero de 1976, incorporándose a este precepto la fracción IV que la contiene. La capacidad que tienen los Municipios -- en los términos de la citada atribución es ejercitable por -- conducto de sus respectivos ayuntamientos y su validez for -- mal está condicionada a que las leyes, reglamentos y dispo -- siciones administrativas; que mediante su desempeño se pro -- duzcan, no estén en desacuerdo con la legislación emanada --

del Congreso de la Unión y que tenga como materia los objetivos y las medidas del Congreso de la Unión y que tenga como materia los que consigna el tercer párrafo de dicho artículo 27 que en este mismo hemos someramente comentado y cuyo texto damos por reproducido.

Debe enfatizarse que la aludida facultad municipal sólo puede ejercitarse en relación con centros urbanos y no respecto de materias, bienes, objetos o recursos y elementos naturales que no conciernan a ellos.

Por otra parte, debemos observar que conforme a dicha fracción IV del artículo 115 constitucional, los estados tienen la misma facultad, la cual obviamente se desempeña por conducto de sus correspondientes legislaturas. Esta identidad de facultades en favor de los ayuntamientos y de los congresos locales puede propiciar un ambiente, dentro de cada entidad federativa, para que, respecto de un mismo centro urbano, exista una dualidad de legislaciones que pudieran ser un mismo centro urbano, exista una dualidad de legislaciones que pudieran ser contrarias, contradictorias, incongruentes o incompatibles, situación que originaría el caos normativo en derivamiento de los propósitos sociales que animan las disposiciones implicadas en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional. Por ende, estimamos que no fue acertada la

conseción de la indicada facultad en favor de los municipios -- pues para fines que persigue la disposición constitucional -- invocada, hubiese sido suficiente que aquélla sólo se hubiese otorgado a las legislaturas de los estados en relación con -- sus centros urbanos. * (14)

III.4 EL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL

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

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

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos populares por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas -- que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de estos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no-

14.- Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, Ed., - Porrúa, México, D. F., 1985, p. 888-895.

podrán ser electas para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios a menos que hayan Estado en ejercicio.

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

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

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

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

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

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

- a) Agua potable y alcantarillado
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia;
- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastro
- g) Calles, parques y jardines
- h) Seguridad pública y tránsito
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse

y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda.

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

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

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

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

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

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

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

V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas.

* (15)

15.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Colec. Porrúa, México, D. F., 1992, p. 97-100.

" Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución - expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

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

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

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

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

rias. * (16)

IX. (Derogada)

X. (Derogada)

B).- Las Reformas publicadas el 3 de febrero de 1983

En la fecha indicada se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto Congressional que introdujo importantes modificaciones a la estructura municipal, reformando y -
adicionando las disposiciones constitucionales respectivas -
que comentamos en el párrafo 2 que antecede. La teología de -
dichas modificaciones aspiró al reforzamiento de la auto-
nía municipal en materia tributaria, en dar a los ayuntamien-
tos mayores facultades, incluso legislativas y en destacar, -
por lo general el Municipio.

Aquí mismo cabe destacar el concepto de Federación; este mismo autor lo define de esta forma; " Federación significa -
alianza o pacto de unión y proviene del vocablo latino Feudus
Federare, que significa; unir, ligar o componer. * (17)

16.- Ibid., p. 100.

17.- Burgoa, Inicio. Derecho Constitucional Mexicano, Ed., -
Porrúa, México, D. F., 1985, p. 156.

La Reforma también se debe analizar desde la perspectiva política económica y administrativa; esta expectativa lleva consigo el análisis de cómo y en que ambiente nacional se encontró el país para dicha reforma; sin embargo estos temas no los analizaremos aquí sino en un capítulo más adelante. "La importancia que debe tener el Municipio dentro de la vida política, económica, y social del país. Sin embargo, las referidas reformas, lejos de establecer las bases para la realización de dichos objetivos, supeditan a los municipios y a sus autoridades a la potestad de las legislaturas de los Estados, pues las facultan para expedir leyes conforme a las cuales la actividad municipal debe desenvolverse. La simple lectura de su texto corrobora esta afirmación, según podrá advertirse de su mero comentario exegetico.

a) Facultades de las legislaturas. Estos cuerpos legislativos en cada entidad federativa tienen la facultad de suspender a los ayuntamientos, de declarar que éstos han desparecido y de revocar el mandato a alguno de sus miembros, con sujeción a las prevenciones que determine la legislación local correspondiente.

Al respecto, los párrafos tercero, cuarto y quinto de la fracción I del nuevo artículo 115 constitucional disponen: " Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos ter-

ceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán --- suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros por --- alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siem --- pre y cuando sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebren -- nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los ve --- cinos a los consejos municipales que concluirán los períodos --- respectivos. Si alguno de los miembros dejare de desempeñar --- su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá se --- gún lo disponga la Ley ".

Facilmente se comprende que el ejercicio de tales facultades puede llegar a eliminar el origen popular de los miembros de los ayuntamientos que preconiza el mismo artículo --- 115 constitucional, pues bastaría, para que este fenómeno se produzca que se expidiera una ley local que señale las " Causas graves " según las cuales se puedan suspender o declarar-desaparecidos a dichos cuerpos edilicios o suspender o revocar a cualquiera de sus miembros integrantes. Conforme a la --- disposición transcrita, la voluntad de las legislaturas de --- los estados es susceptible de imponerse a la voluntad del --- pueblo municipal que hubiese elegido a los componentes de los ayuntamientos mediante la expedición de la ley y de su aplicación, haciendo negatorio el principio de la autonomía polí-

tica del Municipio.

b) Facultades de los ayuntamientos. Estos antes edili -- cios tienen facultades para expedir bandos de policía y buen -- gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administra -- tivas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, con base en las normas que deba expedir la legis -- latura del Estado de que se trate (Frac. II del art. 115 --- const.) Esta facultad, como fácilmente puede advertirse, no -- corresponde por ser a los ayuntamientos sino que éstos la tie -- nen secundum quid o sea, que su desempeño debe someterse a -- las bases normativas que establezcan las legislaturas de los -- estados, circunstancia que corrobora la supeditación de que -- hemos hablado.

c) Servicios públicos municipales. La fracción III del -- nuevo artículo 115 constitucional atribuye a los municipios -- diversos servicios públicos, de cuyo desempeño, evidentemen -- te, quedan excluidas las autoridades de la entidad federati -- va de que se trate y de las federales, tanto en el área le -- gislativa como administrativa.

Dicha fracción dispone: Los municipios, con el concurso -- de los estados. Cuando así fuere necesario y lo determinen -- las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públi --

cos:

a) Agua potable y alcantarillado; b) Alumbrado público; c) -- Limpia; d) Mercados y centrales de abasto; e) Panteones; f) -- Rastro; g) Calles, parques y jardines; h) Seguridad pública y tránsito, i) Los demás que las legislaturas locales determi -- nen socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad -- administrativa y financiera. Los municipios de un mismo Esta -- do, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a -- la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz --- prestación de los servicios públicos que les corresponda.

Tampoco en la prestación de los citados servicios públi -- cos se advierte la autonomía municipal, ya que los estados -- pueden concurrir en ella si las leyes que sus legislaturas -- así lo estimen necesario. Por ende, tales servicios pueden -- ser segregados parcialmente de la órbita municipal en los ca -- sos en que lo decidan dichos cuerpos legislativos locales.

d) Hacienda municipal. La fracción IV del actual artícu -- lo 115 constitucional estructura la hacienda municipal con -- los rendimientos de los bienes que pertenezcan a los Munici -- pios, las contribuciones y otros ingresos que las legislatu -- ras decreten a su favor, debiendo percibir diferentes ingre -- sos que se señalan al respecto.

La fracción IV mencionada establece: Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan a los Municipios, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor; y en todo caso: a) Percibirán las contribuciones incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones; b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados; c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones o con relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de las personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los estados o de los municipios estarán exentos de dichas contri-

buciones, las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

También en lo que a la hacienda municipal concierne, se advierte la ingerencia no sólo de los estados, sino de la misma Federación, según claramente se deduce de la disposición transcrita.

e) Facultades en materia ecológica y demográfica, Las fracciones V y VI de dicho artículo 115 amplían considerablemente las funciones municipales en lo que concierne a la citada materia, sujetándose, sin embargo, a lo que las leyes federales y de cada Estado determinen, coordinando las actividades de los municipios con las de las autoridades locales y federales.

Las fracciones mencionadas disponen: los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regulación de-

la tenencia de la tierra urbana; otorga licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas, para tal efecto y de conformidad los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta o coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

Es en la materia de que tratan las disposiciones transcritas donde sí se advierte una amplia esfera de acción de los Municipios en cuanto a la aplicación dentro de su territorio de las leyes federales y locales relativas a la ecología y demografía en cuyo manejo sí se advierte su autonomía.

f) Conclusión general. La subordinación del Municipio a las legislaturas de los estados que se deriva evidentemente de las disposiciones que integran el nuevo artículo 115 constitucional, nos hace recordar que dicha entidad, como persona moral de Derecho Público, jamás debe ser considerada como una

especie de insula dentro del sistema constitucional del Estado mexicano, pues indiscutiblemente forma parte de él. En otras palabras, el Municipio debe gozar de autonomía, nunca de independencia. Por ello no se le puede equiparar a las polis griegas. Su autonomía está demarcada por los principios constitucionales y las bases legales que forman su régimen en los términos del artículo 115 de la Ley Suprema.

Las facultades de sus órganos representativos deben coordinarse con las de las legislaturas locales y el gobierno administrativo estatal. La autonomía política municipal se encuentra amenazada por la facultad que tienen dichas legislaturas para suspender y declarar desaparecidos los ayuntamientos y para revocar el mandato de sus miembros, según dijimos. Por ello, la propia facultad debe suprimirse si se pretende asegurar y fomentar la expresada autonomía para hacer posible la consecución de los objetivos que inspiraron las reformas de 1983 al artículo 115 de la Constitución.

* (18)

C) Marco jurídico del Municipio Mexicano

" El Municipio se reviste primeramente:

PERSONALIDAD JURIDICA: La Constitución federal reconoce al

18.- Op, Cit., p. 895-898.

Municipio personalidad jurídica por lo tanto su capacidad para gozar y ejercer sus derechos, para contraer obligaciones y para tener un patrimonio propio. * (14)

FORMAS DE GOBIERNO MUNICIPAL: La forma de gobierno municipal-acepta en las constituciones de los estados es la de alcalde-consejo. Existen estados cuyas leyes orgánicas establecen el nombramiento de entre sus propios regidores electos popularmente. * (15)

LEYES ORGANICAS MUNICIPALES: " Las leyes orgánicas municipales vigentes se ocupan invariablemente de determinadas materias a saber organización territorial interna del Municipio, órganos municipales, esfera de competencia, patrimonio, relaciones con particulares y con otros Municipio y responsabilidades y sanciones. Estos temas constituyen los aspectos fundamentales del Municipio. * (16)

14.- Feliciano, Calzada Padrón. El Municipio Libre Fortalecimiento del Federalismo, Ed., UNAM, México, D. F. 1983 -- p. 123.

15.- Op. Cit., p. 127

16.- Op. Cit., p. 129

ORGANIZACION TERRITORIAL INTERNA DEL MUNICIPIO: Las leyes orgánicas municipales dividen a las corporaciones locales en -- cabeceras municipales, asiento del ayuntamiento y delegaciones, secciones, o comisarías, que son demarcaciones administrativas dependientes de la cabecera municipal y a veces son menores comunidades, rancherías, ranchos, pueblos ciudades. -- Algunas leyes clasifican a los municipios en tipos, según su importancia pueden ser de primera, segunda y tercera; según su población y su capacidad para proveer a su subsistencia -- política como son algunos estados del sur y del centro de la República. * (17)

ORGANOS MUNICIPALES: " La Constitución Federal, sólo habla -- del Ayuntamiento como órgano proveniente de la elección popular directa, las constituciones de los estados son parcas -- respecto a este tema; en cambio las leyes orgánicas municipales lo desarrollan con amplitud.

El Ayuntamiento se compone: por un órgano de deliberación y decisión del Municipio cuya actividad se materializa -- en normas generales que se denominan, bandos u ordenanzas.

Los miembros del Ayuntamiento se llaman regidores y su --

número es el mismo para todos los municipios; y desempeñan -- por un lado también inspección y vigilancia. El ejecutor de -- las ordenanzas municipales y el promotor de los intereses de -- la corporación es el presidente municipal. El síndico, que -- por lo menos en número de uno existe en todos los ayuntamien- -- tos desempeña funciones de procuración y defensa de los inte- -- reses municipales, representación de la corporación local, -- funciones hacendarias, y de agente de ministerio público en -- aquellos lugares en que no lo hay. Las leyes orgánicas muni- -- cipales reiteran las elecciones populares directa de los fun- -- cionarios exceptos los casos ya señalados en que el presiden- -- te municipal es electo por el ayuntamiento dentro de sus pro- -- pios miembros.

Por cada miembro del ayuntamiento propietario se elige -- un suplente. Las delegaciones municipales están administradas -- por funcionarios que nombra y remueve libremente el ayunta -- miento generalmente son " Juntas municipales " compuestas por -- tres miembros, de los cuales uno funge como presidente, o -- bien simples comisarios y delegados. * (18)

REQUISITOS DE LOS FUNCIONARIOS MUNICIPALES: " Además de lo -- previsto en la Constitución Federal y en los estados, respec-

to al voto activo y pasivo, se establecen requisitos esencialmente locales para quienes aspiren a ocupar cargos en el Ayuntamiento, determinado tiempo de residencia en la localidad, buena fama pública, determinado grado de cultura elemental, no ocupar cargos federales, estatales o militares, no tener lazos de consanguinidad con otros funcionarios municipales, no ser contratista ni suministradores del Municipio, ni tener pendientes litigios en contra de él. * (19)

FUNCIONAMIENTO: " El Ayuntamiento funciona en sesiones ordinarias, que por lo menos deben celebrarse una vez a la semana y sesiones extraordinarias reunidas cuando lo considere conveniente el presidente municipal o un determinado número de regidores. El quorúm normal de asistencia es además de la mitad de los miembros del ayuntamiento, las votaciones, por lo general, se toman por mayoría. * (20)

COMISIONES: " Para mejor despacho de los asuntos municipales se han establecido en algunas leyes " Comisiones " o sea grupos formados por uno o varios regidores y otros funcionarios municipales dedicados a la atención de un ramo específicamente

19.- Op. Cit., p. 131

20.- Ibid., p. 131.

te determinado de la administración. * (21)

REGIMEN FINANCIERO Y PATRIMONIAL: " El capítulo económico del Municipio esta organizado en las leyes respectivas en la forma siguiente: Ingresos municipales: Por disposición de la --- Constitución Federal, los impuestos municipales son fijados -- por la legislatura de cada Estado, siendo este uno de los puntos críticos de nuestra legislación. Los derechos y productos derivados de la prestación de servicios o del aprovechamiento de bienes municipales forman el segundo renglón de ingreso -- considerado en todas las leyes. Por lo que se refiere a los -- empréstitos el criterio unánime es que su contratación no --- puede hacerse sin la aprobación previa de la legislatura del Estado . Lo cual constituye una limitación de la administración aún libre de la hacienda municipal que consagra la Constitución Federal.

Egresos: El presupuesto de egresos del Municipio, elaborado por el Ayuntamiento, se sujeta en casi todas las constituciones y leyes orgánicas municipales de los estados a la -- aprobación de la legislatura estatal en franca violación al -- principio constitucional de la libertad administrativa municipal.

Bienes: Se admite generalmente, la división clásica entre bienes del dominio público (muebles, inmuebles dedicados a un servicio público, los de uso común, los monumentos y --- piezas históricas o arqueológicas, los bienes cuyos productos se dediquen al sostenimiento de los servicios públicos y bienes del dominio privado, sujeta a los respectivos bandos de policía). * (22)

RELACIONES CON LOS PARTICULARES Y CON OTROS MUNICIPIOS:

" Las autoridades municipales cuentan con vías de apremio para hacer cumplir sus determinaciones a los particulares; como apercibimiento, multa, arresto, y auxilio de la fuerza pública. Por lo que se refiere a las relaciones con otros municipios es el reconocimiento y los límites geográficos. * (23)

RESPONSABILIDAD Y SANCIONES: " Respecto a responsabilidades de los funcionarios municipales y sus respectivas sanciones, las leyes siguen, en términos generales el sistema siguiente: las faltas menores se sancionan con multa; los delitos tienen como consecuencia la suspensión en las funciones mu ---

22.- Op. Cit., p. 134.

23.- Ibid., p. 134.

nicipales apartir del momento en que se dicte el auto de formal prisión.

Es interesante la Ley Orgánica Municipal ya que en algunos Estados existe un fuero municipal. Los presidentes municipales y regidores podrán ser procesados por los tribunales del Fuero Común, sea cual fuere el delito oficial que hubieren cometido hasta que el tribunal Superior de Justicia del Estado haga la declaración de si es de suspenderse o no al presunto responsable en el ejercicio de sus funciones y si da lugar a proceder en su contra de acuerdo con el artículo 337-Código de Procedimientos Penales vigente.

No gozarán de fuero algunos de los presidentes municipales y regidores tratandose de delitos comunes, pudiendo ser enjuiciados; por lo tanto por la autoridad respectiva, sin necesidad de declaración previa alguna. * (24)

D) Confrontación de la Reforma Municipal al artículo 115 constitucional; por los autores Alejandro del Palacio, Héctor Vázquez y la Constitución Comentada.

Veamos, cuál es la organización y el funcionamiento del Municipio mexicano al amparo de la reforma al artículo 115 constitucional, reforma que evidentemente tuvo que afectar a cada una de las constituciones locales, en beneficio de la institución municipal.

Desde esta perspectiva, México puede pasar como ejemplo de una organización municipal progresista y profundamente democrática. Todo lo anterior tiene validez política y jurídica a la doctrina contenida en la exposición de motivos de la iniciativa de Reformas al mencionado artículo 115 constitucional, ya analizada en capítulos atrás.

Esta confrontación de ideas; ya materializadas en la actualidad dictan firmemente la existencia del Municipio; empezaré primero por referirme al autor Alejandro del Palacio Díaz, para este autor el Municipio es " El tercer nivel de gobierno, es decir el tercer del régimen federal; el Municipio libre, contiene la prescripción relativa al régimen político interior de los estados el cual debe ser: republicano, representativo, popular a imagen y semejanza del federal, artículo 40 y 41 ya citados anteriormente. * (25)

25.- Del Palacio, Diaz Alejandro. Lecciones de Teoría Constitucional, Ed., Claves Latinoamericanas, México, D. F., - 1989, p. 192.

Para Héctor Vázquez el Municipio es " El primer nivel de gobierno en un Estado federal. * (26)

Como se observa en ambos autores existe un lugar propio para el Municipio, no obstante el sitio en forma ascendente o descendente que los autores manejan es en forma lógica no nos preocuparemos por cual u otro lugar ocupe de lo que se trata es de analizar su acción dentro del Estado Mexicano.

Ambos autores estan de acuerdo en la siguiente afirmación: El artículo 115 dice en la Constitución que el régimen anterior de los estados tiene como base su división territorial y su organización política y administrativa al Municipio Libre y el régimen político mexicano se integra con tres niveles de poder federal, estatal, y municipal. * (27)

" Del Palacio y H. Vázquez afirman esta tesis de que " El Municipio vive de la administración descentralizada y política con una apariencia relativamente del Estado; dice del Palacio que la administración esta desligada de lo federal, respecto a la división territorial dice que los munici -

26.- Vázquez, Héctor. El Nuevo Municipio Mexicano, Ed., SEP, México, D. F., 1986, p. 161.

27.- Del Palacio, Díaz Alejandro. Lecciones de Teoría Constitucional, Ed., Porrúa, México, D. F. 1989, p. 192-193.

pios son la base de esta misma división territorial o por región y que los asuntos administrativos son de carácter local.

* (28)

" El Municipio constituye la unidad política elemental de una comunidad básica localizada geográficamente; en el los lazos de unión de la población con su órgano de gobierno, el Ayuntamiento proveen de las condiciones necesarias para consolidarlo la célula política donde se practica la democracia cotidiana. Es la instancia de poder más cercana a los hombres y sus necesidades, la más adecuada para captar y aceptar la participación ciudadana directa y para adoptar decisiones por asambleas deliberantes y mantener la unidad de ejecución.

Así se desprende de su dimensión local, la integración de su gobierno y las atribuciones de éste. * (29)

Ambos autores están de acuerdo de que el Municipio tiene personalidad jurídica propia, es libre y es una forma de descentralización política propia, es la unidad básica de gobierno, es la base de la división territorial, los dos coinciden en que el Ayuntamiento del Municipio esta formado por

28.- Op. Cit., p. 193.

29.- Op. Cit., p. 194.

un presidente municipal regidores y síndicos electos popularmente a través del voto, afirman también el Ayuntamiento es el órgano principal del gobierno municipal en donde se concreta la voluntad del Municipio.

Dice del Palacio " La Reforma responde a la convicción de que el fortalecimiento del federalismo requiere de la consolidación del régimen municipal como célula administrativa y política es heterogénea en el sentido económico de cada municipio. * (30)

Para H. Vázquez el Municipio alcanza estos niveles dice que el desarrollo y el progreso en los ordenes social político material y económico y que en esto estriba su sentido heterogéneo a nivel económico y es donde guarda la relación con el Estado, su relación en todos los niveles es desigual, ya que no depende del todo con el Estado, pero si cierta relación con el, es una relación de subordinación, de lo anterior consultese al autor en sus respectivas páginas. * (31)

A continuación señalaremos como Del Palacio sintetiza las modificaciones al artículo 115 Constitucional: La reforma

30.- Op. Cit., p. 196.

31.- Vázquez, Héctor. El Nuevo Municipio, Mexicano. Ed., SEP. México, D. F., 1986. p. 179-180.

Municipal.

1.- Los requisitos para la suspensión y declaración de desaparición de poderes municipales o revocación de mandatos a los integrantes de los ayuntamientos, que eran materia de las constituciones locales.

2.- La facultad ahora expresa para expedir bandos de policía y buen gobierno.

3.- Los servicios públicos que deben prestar, de los cuales ahora se precisan los mínimos preveniendo la posibilidad de la coordinación de varios municipios para prestarlos.

4.- La redistribución de las competencias en materia fiscal a fin de que la administración de su hacienda sea factor eficaz de su autonomía y desarrollo.

5.- Los conceptos de los ingresos que integran el patrimonio municipal, elevándose a rango constitucional el derecho de los municipios a recibir participantes federales.

6.- El desarrollo y la planeación urbana, reservas territoriales, el control y vigilancia del uso del suelo y la regulación de la tenencia de la tierra; el otorgamiento de licencias y permisos de construcción y la administración de las zonas de reserva ecológica, en concordancia con el artículo 27 de la Constitución. Este artículo se refiere a la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los

límites del territorio nacional, y con respecto al Municipio las tierras y las aguas que atraviesen su propiedad, él tiene el derecho de hacer valer la ley ahí.

7.- La supresión de condiciones poblacionales para la representación proporcional de los partidos minoritarios en los ayuntamientos.

8.- La regulación de los derechos laborales y la implantación del servicio público de carretera estatal y municipal de conformidad con el artículo 123 de la Constitución Este artículo se refiere de que todo trabajo es digno siempre y cuando esté conforme a la ley, sea útil y en el que se promuevan los empleos conforme a la ley.

La comprensión cabal de esta reforma, simultanea a las de los artículos 16, 21, 25, 26, 27, fracciones XIX y XX, 28, 73 fracciones XXIX-D, XXIX-E, XXI-F, así como otras de fechas cercanas, relativas a las funciones de poder legislativo, a los derechos sociales y a las responsabilidades de los servidores públicos, requieren el análisis de las tendencias generales que marcan, y de las cuales habremos de ocuparnos en breve, en especial cuando tratemos el capítulo económico de la reforma municipal, y ahí mismo el político también.

* (32).

E).- El artículo 115 constitucional reformado ocho veces, visto por la Constitución Comentada.

" Después de múltiples debates, finalmente quedó esta fracción aprobada con la redacción que tuvo hasta 1983, que decía: Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen legislaturas de los estados, y que serán suficientes para atender las necesidades municipales ".

La redacción final, por su vaguedad, fué la causa de que la hacienda municipal haya pasado por largos años de penuria, por ello en las reformas de 1983, que adelante comentamos, el constituyente permanente ha vuelto a plantear las bases de la autonomía financiera del Municipio.

Otra cuestión vital de importancia que se olvidó en la redacción final del artículo 115 al ser aprobado por la asamblea de Querétaro, fue la forma de resolver los conflictos entre el Municipio y las autoridades del Estado.

En los diversos proyectos de las comisiones del Congreso se habían propuesto algunas formas de solución a este tipo de conflictos ; proponiéndose ya la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o en su caso, del Tribunal

Superior de Justicia de la entidad federativa.

El artículo 115 constitucional ha sido reformado ocho -- veces en su texto original.

LA PRIMERA REFORMA (DIARIO OFICIAL DEL 20 DE AGOSTO DE 1928) Se hizo para modificar el número de representantes en las legislaturas locales, de acuerdo al texto original debía ser proporcional al de los habitantes de cada Estado, pero, -- que en todo caso no debería ser menor de 15 diputados.

La reforma estableció que la representación en estas legislaturas sería proporcional al de los habitantes de cada -- Estado, pero que sería de cuando menos 7 diputados en los estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes, de 9 en aquellos cuya población exeda de este número y no llegue a -- 800 mil habitantes y de 11 en los estados cuya población sea superior a esta última cifra.

LA SEGUNDA REFORMA (DIARIO OFICIAL DEL 29 DE ABRIL DE 1933). Tuvo como objeto establecer con precisión el princi -- pio de no reelección absoluta para gobernadores, y de no reelección relativa para diputados locales e integrantes de los ayuntamientos. En el primero de los casos la no reelección es absoluta, ya que quien ha ocupado el cargo de gobernador no -- lo podrá volver a ocupar; tratándose de los ayuntamientos y -- de los diputados locales, no podrán ocupar el cargo para el --

período inmediato siguiente, pero sí para los subsecuentes.

TERCERA REFORMA (DIARIO OFICIAL DEL 8 DE ENERO DE 1943)

Modificó la parte correspondiente de la fracción tercera del texto original, que indicaba que los gobernadores de los Estados no podían durar en su cargo más de cuatro años, para reglamentar que la duración del cargo de estos funcionarios no podrá ser mayor a seis años, como a la fecha se encuentra estipulado en este precepto.

CUARTA REFORMA (DIARIO OFICIAL DEL 12 DE FEBRERO DE 1947). De nuestro artículo en comentario fué de importancia básica en la historia del país; por virtud de ella se otorgó el derecho a la mujer para participar en elecciones municipales, tanto para votar como para ser votada. El texto de la reforma, textualmente indicaba que : En las elecciones municipales participarán las mujeres, en igualdad de condiciones que los varones con el derecho de votar y ser votadas.

Por primera ocasión en el texto constitucional se otorgaba este derecho fundamental a la participación ciudadana a la mujer mexicana.

LA QUINTA REFORMA (DIARIO OFICIAL DEL 17 DE OCTUBRE DE 1953). Está íntimamente ligada a la anterior y se le añadió

el artículo 34 que dice: Son ciudadanos por nacimiento varones y mujeres, y además adquiriendo 18 años se les considera ciudadanos legítimos mexicanos, con esto la ciudadanía de la mujer es libre para participaren forma cabal en todos los procesos políticos nacionales.

LA SEXTA REFORMA (DIARIO OFICIAL DE 6 DE FEBRERO DE 1976). Adicionó al artículo 115, para adecuarlo a lo establecido en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución sobre la regulación de asentamientos humanos y desarrollo urbano.

LA SEPTIMA REFORMA (DIARIO OFICIAL DEL 6 DE DICIEMBRE DE 1977). Tuvo por objeto adicionar al artículo 115 a efecto de introducir el sistema de diputados de minoría en la elección de legisladores locales y el principio de representación proporcional en la elección en los ayuntamientos de los municipios, cuya población fuese de 300 mil o más habitantes.

LA OCTAVA Y ULTIMA REFORMA AL ARTICULO 115 (DIARIO OFICIAL DEL 3 DE FEBRERO DE 1983). Cambió sustancialmente el contenido del artículo que se comenta, dividiendolo en diez fracciones, de las que siete corresponden específicamente a las estructuras municipales, dos son comunes a los estados y municipios y una más reglamenta cuestiones de los estados.

El artículo 115 establece la libertad municipal reivindicada por el constituyente como la base del sistema democrático mexicano. En este sentido el Constituyente estableció al Municipio libre como el baluarte de los derechos de la comunidad que se organiza para autogestionar la atención de sus necesidades básicas de convivencia. Pasemos a comentar y a reconocer y garantizar la autonomía del Municipio. La autonomía municipal, como facultad jurídica de autorregular la vida de las municipalidades en la esfera de sus competencias, podemos válidamente analizarla en tres grandes apartados:

a) La autonomía política. El anhelo revolucionario que situó al Municipio como base de la organización territorial, política, y administrativa del país se garantiza en el artículo 115 al afirmar en su primer párrafo, que los estados adoptarán en su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, y en el Municipio se le otorga la libertad en forma popular directa y no habrá ninguna relación entre el gobierno del Estado y Municipio y se establece la no reelección de las autoridades municipales en el periodo inmediato.

Sólo las legislaturas locales podrán desconocer, suspender ayuntamientos y declarar que estos han desaparecido, suspender a algunos de sus miembros este acuerdo sólo podrá ser por las dos terceras partes de las legislaturas y por causas graves se suspenderá la ley y para ello será necesario

hacer alegatos. La representación proporcional del Municipio a partir de 1983 generalizó al ayuntamiento del país como lo dice el párrafo de la fracción VII; la hipótesis legal determina que todos los municipios del país tengan en sus ayuntamientos representación proporcional de los partidos políticos en contienda, en la actualidad no todos los 2, 377 municipios cuentan con esta representación, ya sea por que en muchos no existe la contienda política en varios partidos, o por que en otro la votación es tan exigua que los partidos minoritarios no obtienen los porcentajes que las respectivas leyes electorales establecen.

La autonomía financiera se reafirma con los otros aspectos de la autonomía municipal: política y administrativa, esta quiere decir; que los municipios tendrán su libre administración de su hacienda así como los rendimientos de los bienes que le pertenezcan; con las contribuciones que establezcan las legislaturas de los estados a su favor y que los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. Establece la Constitución que los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que este se haga cargo de algunas funciones relacionadas con la administración de las anteriores contribuciones siendo evidentes que muchos Municipios no cuentan actualmente con la infraestructura administrativa y técnica para administrar de pronto esas contri -

buciones, como es la intención del dictado constitucional.

La fracción cuarta del texto constitucional indica que las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones que la Constitución estipula en beneficio del Municipio, así como los derechos por la prestación de los servicios públicos municipales, ni podrán conceder las propias leyes federales exenciones en relación con las contribuciones, tampoco las leyes locales podrán establecer exenciones o subsidios en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Finalmente las leyes de los ingresos de los ayuntamientos y la revisión de las cuentas públicas de estos, la harán las legislaturas de los estados.

Se establece como cuestión novedosa de las reformas de 1983, la disposición constitucional por virtud de la cual los presupuestos de egresos deberán ser aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

La autonomía administrativa. Las fracciones segunda, tercera, quinta y sexta del artículo 115 establecen las bases normativas para apreciar este aspecto de la autonomía municipal la fracción segunda establece que el Municipio cuanta con personalidad jurídica y que podrá manejar su patrimonio con -

forme a la ley. La fracción tercera enumera los servicios públicos que estarán a cargo de la municipalidad observando que tales servicios son aquellos que la población requiere en forma inmediata para tener un modo digno de vida, el precepto deja abierta la posibilidad a los municipios que económicamente pueda asumir o otro servicio público y esta fracción señala la asociación de municipios para la prestación de servicios públicos. Las fracciones quinta y sexta del artículo 115 otorgan a los municipios amplias facultades para que dentro del marco de las leyes federales y estatales formulen y aprueben y administren sus zonificaciones y sus planes de desarrollo urbano para que participen en la creación y administración de sus reservas territoriales para que controlen y vigilen la utilización del suelo del territorio municipal también se le otorga a los municipios entre sus funciones otorgar licencias de construcciones y la administración de reservas ecológicas.

El texto actual de la Constitución otorga al Municipio toda una serie de facultades reveindicatorias en relación a su territorio, pues anteriormente poco tenían que ver las municipalidades en la regulación con su propio desarrollo urbano, de sus reservas territoriales y de la regularización de la tenencia de la tierra urbana, así como la participación de la vida contemporánea del país. Por otra parte al definir que

la Constitución que el ejecutivo federal y los gobernadores -- de los estados tengan al mando de la fuerza pública en los -- municipios en donde residen habitual o transitoriamente.

Señala reglas en materia estatal, la fracción octava y -- no municipales, establece que el período máximo que pueden -- fijar los estados para ocupar el cargo de gobernador será de -- seis años y de la no reelección relativa de las legislaturas -- locales; indicando que también los estados deberán introducir -- el sistema de diputados de minoría y el principio de repre -- sentación proporcional en los ayuntamientos.

La fracción novena se refiere a las relaciones de traba -- jo entre sus trabajadores indicando las reglas por lo dis -- puesto en el artículo 123 constitucional y sus reglas esta -- blecidas como: bases mínimas las de la protección de un em -- pleo y un salario, la seguridad y además prestaciones que ga -- rantiza la Construcción para todo trabajador al servicio del -- Estado y de los municipios en esta relación van implícitos -- los convenios de coordinación entre la Federación, los Esta -- dos y los municipios, esta relación requiere de una amplia -- participación y cooperación adecuada entre ellos mismos para -- que las esferas de gobierno provoquen una descentralización -- efectiva en el sentido respeto de la soberanía de la Federa -- ción. * (33)

33.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos -- Comentada. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la -- UNAM, Méx., D. F., 1985, p. 357.

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

- 1.- Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Ed., --
Porrúa, Méx. D. F., 1985, p. 1034.
- 2.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, --
Colec., Porrúa, México, D. F., 1992, p. 126.
- 3.- Del Palacio, Díaz Alejandro. Lecciones de Teoría Consti -
tucional. Ed., Claves Latinoamericanas, México, D. F., --
1989, p. 463.
- 4.- Feliciano, Calzada Padrón. Municipio Libre: Fortaleci -
miento del Federalismo. Ed., UNAM, México, D. F., 1983, --
p. 173.
- 5.- Hans, Kelsen; en: Colín Mario, El Municipio Libre. Ed., --
UNAM, Colec., Divulgación Histórica, México, D. F., 1978,
p. 143.
- 6.- Harnecker, Marta. Los Conceptos Elementales del Materia -
lismo Histórico. Ed., S. XXI., México, D. F., 1983, p. --
341.
- 7.- Martínez de la Serna, Juan Antonio. Derecho Constitucio -
nal Mexicano. Ed., Porrúa, México, D. F., 1983, CAP. X, --
p. 447.
- 8.- Tena, Ramírez Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. --
Ed., Porrúa, México, D. F., 1990, p. 651.
- 9.- Vázquez, Héctor, El Nuevo Municipio Mexicano. Ed., SEP, --
México, D. F., 1986, p. 203.
- 10.- Weber, Max. Economía y Sociedad. Ed., F.C.E., México, --
D. F., 1984, p. 1195.
- 11.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, --
México, D. F., 1985, p. 357.

CAPITULO IV

LA ESPECTATIVA POLITICA

Y ECONOMICA

A LA REFORMA MUNICIPAL

Y EL MUNICIPALISMO

ACTUAL

IV. ESPECTATIVAS POLITICAS Y ECONOMICAS DE LA REFORMA MUNICIPAL Y EL MUNICIPALISMO.

IV.1. LA REFORMA MUNICIPAL DESDE LA ESPECTATIVA POLITICA Y ECONOMICA.

A) " La Reforma al artículo 115 de la Constitución se procede dentro de un contexto especialmente crítico, que conviene analizar para atender mejor el significado, alcance y razón de ser, de tal medida. A este respecto, cabría subrayar, primero, que es producto de un cambio de sexenio; en segundo lugar se trata de uno de los puntos esenciales del programa político del Presidente de la República, Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, como lo es el fortalecimiento de la vida nacional; en tercer lugar se estaba pensando en el auge petrolero del país, el cual crearía excedentes en divisas como para redistribuirlas entre los municipios; y finalmente habría que valorar la crisis en que se encontraba el país. Estos puntos enfatizan en que ámbito se encontró el contexto de la Reforma Municipal en febrero de 1983. * (1)

La iniciativa que propuso esta reforma viene con exceso de la doctrina económica en el cual México se incerta ante el

1.- Ugarte, Cortés Juan. La Reforma Municipal, Ed., Porrúa, México, D. F., 1985, p. 3.

contexto mundial esos años en el cual inicia la Reforma marca la inflación, la recesión del gobierno partillista de ahí que la reforma tenga su propio carácter y perfil político y su matriz económico.

Como hemos venido ya citando y en este capítulo se perfilará totalmente todo lo que condujo a reformarse al artículo 115 constitucional el proceso de la reforma fué: La Iniciativa Presidencial; Dictamen del Senado; Dictamen de la Cámara de Diputados; aprobación de las Legislaturas de los Estados y la Aprobación por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión y su promulgación y publicación en el Diario Oficial de la Federación.

La iniciativa presidencial: " La iniciativa de reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución lleva la fecha del día 6 de diciembre de 1982. Es decir se produce a tan sólo seis días de iniciado el nuevo gobierno del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado. Tal parece que se quisiera significar el nuevo mandato sexenal por su vocación municipalista; o que se quisiera subrayar de uno de los puntos fundamentales de su campaña, la descentralización de la vida nacional, tan inmediatamente puesto en practica. * (2)

" La exposición de motivos a la reforma trae la necesidad de justificar o motivar las reformas y adiciones en cuestión el Ejecutivo va más allá de las simples consideraciones de rigor, para ocuparse de la enunciación de ideas profundamente municipalistas. Aquí no sólo se explica las razones que pudieran dar por buena y oportuna la reforma, sino que llega a emitir diversos conceptos de las entidades municipales. Es una iniciativa riva en contenido doctrinales. * (3)

La iniciativa se refiere al baguaje de los antecedentes históricos del Municipio como ya lo hemos visto en el primer capítulo, también al pasaje cultural nuestro, el aborígen y sobre los calpullis de los Aztecas y de la civilización maya, la iniciativa presidencial maneja la información adecuada y motiva la historia por el cual pasa el Municipio para consolidarse como tal; ver capítulo I.

B) LA REFORMA DESDE LA ESPECTATIVA ECONOMICA.

Deuda Externa y Política de Ajuste:

Para darle la visión que merece la expectativa económica partiremos de esta forma México en 1982 enfrentó la crisis más aguda de las recientes décadas luego de haber crecido a

una tasa promedio de 6.5% por más de cuarenta años (19-40 -- 1981), los procesos de freno y arranque de la actividad se hicieron presentes a partir de las restricciones que imponía el saldo de la cuenta corriente de la balanza de pagos, que estaba determinado por el lado de los egresos fundamentalmente por las importaciones de bienes manufacturados imprescindibles para el desarrollo del proceso de inversión. La magnitud de la crisis del 82 condujo a la adopción de un programa de reordenación económica y a la elaboración de una nueva estrategia de desarrollo que permitió avanzar en un profundo cambio en el desarrollo de la economía, la deuda superaba los \$ 80,000.000 MDL, se había transformado en uno de los principales determinantes del déficit de cuenta corriente, pues los pagos de intereses eran mayores que disponibilidad neta de recursos provenientes de la cuenta comercial y de los servicios no factoriales. Las soluciones adoptadas en la esfera productiva para resolver el estrangulamiento externo, el gobierno mexicano elaboró los programas de ajuste y cambio estructural y en este marco acordó con el FMI un programa de estabilización con, la modalidad de extensión amplia por un período de tres años.

La racionalización de la estructura de protección permitió lograr que más del 90% de las fracciones arancelarias estén exentas del requisito del permiso previo. " El rendimien-

to del sector público redujo el número de empresas industriales del Estado de 412 a 151 lo que ha asignado en 13 ramas industriales, situación que contrasta con su presencia en 28 de las mismas en 1982 ". * (4)

En el ámbito industrial ha permitido en los últimos años eficiencia y competitividad internacional, la reconversión industrial entro en marcha y en esos años fue apoyada con inversiones de 5288 MDLS. En la misma situación la tendencia al alza de los precios del petróleo no sólo contribuyó a aumentar los ingresos por exportación sino que fue aval directo de la banca internacional la mayor disponibilidad a México " Del 77-82, los recursos provenientes del extranjero por exportación de petróleo crecieron a una tasa promedio anual de 73% y en el año de 82 fue del 16% MDLS, la deuda externa total paso de \$ 30.000.000 MDLS, en 77 pasó en 82 a 87.6 MDLS ". * (5)

- 4.- Grifit, Jones, Sthempan. " Deuda Externa y Política de Ajuste, de Rene Villarreal, la restructuración de la deuda en México, de angel Gurría Treviño " en: Deuda Externa y Renegociación y Ajuste en A. L. Ed., F.C.E, México, D.-F., 1988, 431, p. 43.

Estos recursos permitieron incrementar la inversión pública y privada a tasas muy por encima de los promedios obtenidos del 70-75, la estructura del flujo de recursos favoreció más la expansión petrolera que el desarrollo del sector manufacturero. La creciente importancia de las exportaciones petroleras dentro de los ingresos externos está ligado al incremento de la deuda externa la vulnerabilidad de la economía nacional y la capacidad de crecimiento dependió básicamente de 2 variables fuera del control de la política interna: las tasas de interés internacionales y el precio del petróleo, la política seguida se apoyaban en expectativas compartidas por los responsables de su elaboración y por los acreedores internacionales de que la evolución y por los acreedores internacionales de las variables mencionadas dejaría saldos ventajosos para México, desde el 81 las tasas internacionales empezaron a aumentar al mismo tiempo que el precio del petróleo la política seguida se apoyaba en expectativas compartidas por los responsables de su elaboración y por los acreedores internacionales de que la evolución y por los acreedores internacionales de las variables mencionadas dejaría saldos ventajosos para México, desde el 81 las tasas internacionales aumentaron al mismo tiempo que el precio del petróleo y así -

empezó su descenso tendencia que continuó en 82. Ante esta señal el cambio frente a la inflación interna dentro del régimen de libre convertibilidad se aceleró la fuga de capitales, y a esto la balanza de pagos se calcula que para 81-82, la salida de divisas no explicada ascendió a 16 MDLS. En febrero del 82 se devaluó el tipo de cambio y se adoptaron medidas para contener el gasto público, las medidas implantadas provocaron una recesión y cierta recuperación en los saldos de la cuenta corriente, sin embargo la fuga de capitales continuaba y cuando las reservas del Banco Central estaban casi agotadas en agosto de 1982.

México se declaró en suspensión de pagos. Esto interrumpió bruscamente el flujo de ingresos desde el exterior marcando además al comienzo de la crisis de la deuda externa en la esfera mundial.

a) Política de Ajuste y Cambio Estructural.

La crisis de 82 se evidenciaba con una sintomatología muy evidente de desequilibrio interno Pierre Salama nos dice: -- " La crisis es destacada, no como accidente, sino como elemento necesario, como regenerador de capital, ... sino como competencia entre los capitales que contiene los gérmenes de la crisis este revela el agotamiento de las fuerzas tomadas en su conjunto que contrarresten la baja tendencia de la tasa-

de ganancia este agotamiento o incapacidad, consiste en la explotación de los trabajadores por lo mismo revela la necesidad objetiva de modificar las condiciones de explotación ". La inflación en 82 fue de 98.8% y un decremento del PIB de 0.5% y el desequilibrio externo con un déficit en cuenta corriente " Superó los 12500 MDLS. que llevó después a una devaluación en el tipo de cambio de mercado en 82 de casi 500% de 25 a 150 pesos dólar el desequilibrio externo y financiero y público representó el 16.8% del producto interno bruto en 1982.

El desequilibrio externo tenía su origen estructural -- tanto en el déficit comercial manufacturero de 1977-81 que alcanzó un total acumulado de 48.7% mil millones de dólares, como en los elevados pagos de intereses de la deuda externa que para 1982 alcanzarón 12.2 mil millones de dólares ante esto el gobierno mexicano puso en marcha un programa de Reordenación Económica y Cambio estructural al mismo tiempo que refirmó un acuerdo de extensión ampliado para el período de 1983-85 en el Fondo Monetario Internacional, el programa de México fue un programa tradicional y heterodoxo tanto su política fiscal y monetaria, los ajustes de precios de tasas de interés y precios de tarifas se mantuvieron en el marco heterodoxo de ajuste; la política comercial y de cambio estructural fue particularmente heterodoxa para el caso mexicana-

no. * (6).

a.1. Políticas de Ajuste y Cambio Estructural.

Contracción de la demanda. La Política fiscal fue de -
contracción tanto en el consumo como de inversión pública y -
la política crediticia lo mismo pasó en el sector privado y -
disminuyó el crédito. La política de precios relativos: Es -
la que se refiere al tipo de cambio como una variable de a -
juste fundamental en precios y tarifas del sector público es-
tos fueron los elementos de la política de ajuste en México.-
La política comercial. Ante la contracción de la demanda y el
elevado endeudamiento de las empresas.

Se impiantó un programa de defensa de la planta produc -
tiva y el empleo se protegió a las importaciones el 100% se -
plantearon apoyos fiscales y crediticios a la planta produc -
tiva con el objeto de evitar la quiebra y el desempleo masivo
este programa era de tipo Keynesiano en Estados, y Municipios
protegió el consumo básico por medio de la CONASUPO.

a.2. La Evolución del proceso de Ajuste Interno y Externo.

La política de ajuste presentó resultados positivos en -
el período de 83-85. " Es necesario analizar las caracterís -

ticas del proceso de ajuste como su evolución durante el período señalado; en el año de 83 la política de ajuste fue significativa, la balanza en cuenta corriente pasó de un déficit de 6.2% mil millones de dólares en 1982 en un superávit de 5.4 mil millones en 1983. La inflación se redujo de 100 a 80% y el déficit económico del sector público se redujo de 16.8 a 17%, el producto interno bruto se redujo en 5.3% en 1983; la planta productiva se defendió y se pudo evitar en parte, el desempleo masivo. * (7)

Por otro lado México siguió pagando 10.1 mil millones de dólares de intereses sobre la deuda externa al mejoramiento fue producto principalmente de una drástica reducción en las importaciones de mercancía. El desempleo pasó en 1982 de 8.0% a 1983 a 10.1%, lo cual se debió a los programas de defensa y a la Planta Productiva, esto fue en todo el país se vio gravemente el desempleo durante el período de 1984-1985 la política de ajuste permitió una reactivación de la economía con tasa positiva de crecimiento del producto interno bruto de 3.7% y en 1985 de 2.8%, y la inflación se redujo en el año de 85, la balanza comercial fue inferior en 1.8 mil millones de dólares a los pagos de intereses de la deuda externa; en los ajustes de la economía mexicana interna y externa presenta la

tasa de ahorro más alta de América Latina, lo cual se ha mantenido en el 23% con respecto al PIB desde el 81 al 86. " En 1986 la tasa de ahorro aumenta de 24.6% ". el coeficiente de inversión se reduce a 18.4% ". Así se puede fundamentar que en México el problema fundamental no ha sido la baja tasa de ahorro, sino la baja canalización de estos recursos a la inversión productiva, que además ha sido obstaculizada por elevadas transferencias al exterior vía servicio de la deuda.

El análisis de la deuda externa de México también es vista por la autora Rosario Green quién afirma que la " Deuda externa de México y pública se debe al predominio de ciertos componentes norteamericanos y la causa junto con otros factores como el vecino del norte una consecuencia fue la entrevista de López Portillo- Carter en febrero de 1977 donde se dió basta gama de mandatarios oficiales del mundo de las finanzas oficiales, el gobierno norteamericano le puso las reglas de juego a la deuda pública mexicana acaparada por la banca privada. " La incidencia fue directa en los planes de desarrollo económico y social de México. * (8)

IV.2 EL CAMBIO SEXENAL

Como es sabido, cada sexenio presidencial viene precedido de su correspondiente campaña electoral, la cual implica un programa diferente de gobierno, no obstante que puedan respetarse los grandes lineamientos del Partido o los fundamentales principios de la Revolución o de la propia Constitución de la República.

"Cada campaña, así, genera su propia literatura, su propia imagen; cada campaña se legitima ante el pueblo elector. Una prueba de que son diferentes unas campañas de las otras, no obstante el sentido unidireccional que presentan, nos ofrece la lectura de su correspondientes memorias: una campaña preparada por un Partido (Revolucionario Institucional) precisamente renovado en sus cuadros de mando; y una campaña avalada, si se quiere, por un programa que el propio Partido elabora para su candidato.

En la campaña, de hecho, casi siempre se encuentran ya, trabajando con el candidato, quienes serán sus más cercanos colaboradores, cuando asuma el poder. Un cambio de sexenio representa, también un cambio de hombres, no sólo en la política del partido; no sólo a niveles superiores (Secretarías de Estado); sino inclusive a escalas medidas superiores (Oficiales Mayores y Subsecretarios); a escalas medias (directores

y gerentes de paraestatales y aún a escalas menores (Coordinaciones y jefaturas).

Sin embargo, el verdadero cambio y el perfil del nuevo gobierno, se manifiesta y se aprecia por antonomasia, en la acción inmediata que se emprende para reformar el texto constitucional. He aquí, el signo evidente que diferencia un sexenio de otro, y no es ilógico tal proceder, toda vez que se experimenta la profunda necesidad de incorporar, de alguna manera el propio programa del gobierno al texto fundamental; o, en todo caso, se participa la idea de que, puestos los puntos esenciales en la Constitución, ésta legitimará la consecuente política de gobierno, del nuevo presidente para su período sexenal.

Y como ya apuntábamos, puede muy bien suceder que, a pesar de los discursos y de los cambios de personas en el partido y en el gobierno, a pesar de las reformas mismas a la Constitución, los cambios verdaderos no sean tan profundos ni trascendentales. Quizá por esta circunstancia, casi siempre, figuran enérgicos pronunciamientos en los de los candidatos para corregir errores, y castigar la corrupción y las desviaciones del gobernante y equipo que termina.

Cabal idea daría de que los cambios no son, por sí so --

los, trascendentes, el hecho de que la problemática que se aborda en todas las campañas políticas, es la misma; el problema agrario, por ejemplo, se nos muestra como una constante, pero cada vez más grave, si vemos el fracaso de la producción de alimentos, algo parecido sucede con todos los demás planteamientos de fondo; el fortalecimiento del federalismo y descentralización de la vida nacional; la fé republicana y democrática; la moralización, etc.

El Plan Nacional de Desarrollo, elaborando como punto programático del actual gobierno, es un ejemplo insuperable de este tejer y subtejer la política nacional, con los mismos elementos de las inevitables carencias nacionales, con los mismos elementos de las inevitables carencias nacionales, últimamente deterioradas por una mayor crisis que jamás haya afectado al país, según lo viene a reconocer el propio Plan.

El Plan Nacional de Desarrollo, en efecto nos proporciona un magnífico diagnóstico, de dicha problemática; un diagnóstico dramático que nos mueve a reflexionar y a la vez dudar de la eficacia de varias acciones del gobierno, ya que, a casi setenta años de querer consecuentar un bienestar social previsto en el texto fundamental de 1917, no sólo no se ha logrado tal meta, sino que, por efecto de la crisis que sufre México, muchos piensan que se ha regresado a niveles de

deteriorización social, comparables con la etapa anterior a la etapa anterior a la Revolución. * (9)

Vista así, de manera superficial, la reforma al artículo 115 constitucional, podría significar simplemente un cambio de reforma respecto al propósito constante, expresado sobre todo por el propio Constituyente. Queretano, de fortalecer el Municipio. Por ello, será preciso examinar los términos de la reforma con todo cuidado, para ver si se va más allá de esta superficial apariencia, que nos impone la circunstancia de un cambio sexenal en que se produce.

A) EL MUNICIPIO, PARTE DEL PROGRAMA DE GOBIERNO.

Son muchas las referencias al Municipio del entonces candidato y ahora Presidente de la República, para el período de 1982-1988. Se trata, incisto, de un tema complejo objeto de análisis desde muy diferentes puntos de vista. Este planteamiento complejo y amplio en la pasada campaña presidencial, le da ya una gran profundidad a ese primer acercamiento al tema, por fin parece ser, un tratamiento adecuado.

1.- SEGUN LOS DISCURSOS DE CAMPAÑA

" La campaña de un candidato priista a la Presidencia de la República, se desarrolla a lo largo y ancho del país; se trata de una gira electoral, que abarca los centros de población más importantes, en la que se combina la organización de reuniones de trabajo con los pronunciamientos políticos e ideológicos del candidato y representantes de los sectores del Partido. En este caso me refiero únicamente al Partido Revolucionario Institucional, aunque el comentario podría aplicarse a cualquier otro partido con candidato a la Presidencia de la República.

Dicha campaña, genera una enorme producción literaria consistente, no sólo en discursos del candidato, sino también en ponencias de todo género que se presentan en las mencionadas reuniones de trabajo. De entre tan abundante literatura que recopila el Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del PRI, nada más trascienden los discursos del candidato, los cuales son impresos y ampliamente difundidos, entre los electores.

Pese a esa gran campaña de difusión, son muy escasos y raros los estudios científicos consagrados a analizar este tipo de literatura política. Luis Molina Piñeiro, por ejemplo, se ha dedicado a desentrañar el pensamiento político,

social y económico de los discursos de campaña del entonces candidato, Luis Echeverría Álvarez. De la producción de Miguel de la Madrid, hasta la fecha, sólo disponemos de comentaristas o compiladores, más o menos oficiales.

De entre esta clase de glosa, tenemos el libro Las siete tesis rectoras de Miguel de la Madrid, publicado en México en 1984, por el PRI. Se trata de una compilación justamente, de sus discursos de campaña, selección hecha con un criterio temático. Supuestamente en siete puntos fundamentales se cifra el mensaje de dicha campaña; fueron los siguientes

- El nacionalismo revolucionario
- Democratización integral
- Sociedad igualitaria
- Renovación Moral de la sociedad
- Descentralización de la vida nacional
- Desarrollo, empleo y combate a la inflación
- Planeación democrática

El tema municipal, en particular, se incluye en el punto relativo a la descentralización de la vida nacional, y, desde luego, tienen que ver con el Municipio, los puntos del desarrollo, de la planeación y el de democratización integral.

El tema municipal, por otro lado, se plantea de diversas

maneras en los discursos del Lic. Miguel de la Madrid. Con todo, el discurso de 7 de mayo de 1982, es un esquema de este complejo planteamiento. * (10)

a) El Municipio y el Federalismo.

Lo primero que se aprecia es la asimilación del Municipio al esquema relativo a la forma de gobierno que tiene México, el federalismo: es esta una fórmula para consolidar la unidad y respetar lo diferente. Dice:

" Los mexicanos reconocimos en 1824, después en 1857, y, posteriormente, en la Revolución y en la Constitución de 1917 que la fórmula para lograr la unidad en el desarrollo nacional del mosaico geográfico, étnico y cultural que es nuestra realidad, era respetar lo diferente y consolidar lo común. Para conjugar las fuerzas regionales y el impulso integrador que nos anima, hubimos de encauzar a la nación incipiente por la vía del federalismo.

Desde este planteamiento se lucha por evitar caer en el centralismo, que quisiera el partido de la reacción. Dice:

Los enemigos del federalismo en el siglo pasado, inte -

grantes del partido de la reacción, lucharon inútilmente por restaurar el centralismo colonial. Fracasaron en su intento. - El pueblo mexicano los derrotó.

La Constitución de 1917 consagra el federalismo, reco - mienda esa unidad, pero con el respeto debido a las particu - laridades. En los discursos se admite el hecho de que en la - localización de la vida nacional, está el propósito de des - centralizar en el campo, la política, la administración pú - blica, la economía y la cultura. Se dice, al respecto

Consolidaremos las instituciones estatales de Planeación para el desarrollo, e induciremos la creación de los instru - mentos municipales de programación, vigorizando los que ya - existen.

" Rechazamos la planeación centralizada y tecnocrática - porque provoca injusticia y desigualdades; induce la sensa - ción de marginación en los habitantes de la provincia mexica - na respecto a las grandes decisiones nacionales; provoca que - la Federación, o incluso los Estados, establezcan planes y - ejecuten obras sin siquiera avisar o consultar a los habitan - tes del Municipio.

Y más adelante, se insiste:

Para fomentar un desarrollo extenso acudiremos a las regiones que tienen posibilidades reales de desenvolvimiento, entre ellas nuestras cosas y fronteras. Impulsaremos la implantación de un federalismo económico.

Descentralizar la vida nacional implica redistribuir geográficamente las actividades, productivas; la industria y los servicios, sobre todo en su expansión. El sector de servicios, como gran generador de empleo, también debe ser considerado como inductor importante de la descentralización. Práctica posrevolucionaria se ha tenido y fortalecido la inclinación centralista, y agrega:

" Sin embargo, nuestra práctica política apuntó la necesidad de matizar el ejercicio del federalismo como una dinámica centralizadora que permitiera una larga fase histórica de multiplicación de la riqueza, de aceleramiento económico y desarrollo social y creara centros productivos modernos. Si la necesidad nos condujo a centralizar decisiones y actividades como solución obligada, hoy resulta en muchos ambitos, en mayores costos que beneficios. Las prácticas y mentalidades centralistas se ha convertido en obstáculos que distorcionan la democracia, profundizan la desigualdad e imposibilitan el desarrollo armónico de las diferentes regiones y

grupos del país. * (11)

Por ello, es preciso revisar estas prácticas y volver al fortalecimiento del federalismo, lo cual entraña, en palabras del entonces candidato, " Un proceso decidido y profundo aunque gradual, ordenado y eficaz, de revisión de competencias constitucionales entre Federación, Estados y Municipios ". He aquí, pues, al Municipio integrado plenamente en este planteamiento de fortalecimiento al federalismo mexicano.

b) El Municipio y el Desarrollo Regional

Como parte importante del planteamiento de la descentralización.

c) El Municipio y la Participación Ciudadana

El Municipio, según esta temática discursiva, es parte de la forma federativa que adopta el país desde 1824; es, además, una circunscripción geográfica para el desarrollo general de México; en el Municipio se cifra el desarrollo regional.

Ahora bien, también se afirma que, en este propósito descentralizar la vida nacional, deberá tomarse en cuenta a

las comunidades municipales. Esto es, a sus gentes, a sus vecinos, para que se destierre el caciquismo; para que se arraigue la democracia. En efecto, se apunta:

" Los ciudadanos de cada unidad deben tomar las decisiones que corresponden realmente a esa instancia, en el mareo de las leyes de la República, que deben respetar y situar con claridad los legítimos intereses locales en el gran marco del interés nacional.

Este proceso de renovación incluye por supuesto la revisión de las prácticas electorales del PRI a nivel municipal por ello subraya:

La Reforma, la modernización del Partido Revolucionario-Institucional deberá encontrar nuevas pautas de actuación que amplíe el margen de autonomía de las decisiones políticas de los habitantes de las comunidades municipales, sin perder la línea uniforme que debe anotar a un partido nacional.

De igual manera se requiere que las gentes de las comunidades se manifiestan y se les tome en cuenta en el proceso de planeación.

La planeación democrática concierne a las acciones de la

Federación los estados y con los municipios, influye en sus procesos de diseño, ejecución y vigilancia de las comunidades mismas a través de sus organizaciones obreras, campesinas y populares.

" La planeación democrática exige la cabal participación de los estados y de los municipios en las tareas de definición y ejecución del desarrollo nacional. Es indispensable que en cada comunidad de toda la República se decida y actúe dentro del marco general de la actividad nacional mediante un plan en el que todos hayamos participado.

Como se observan, el tema municipal gozó de la atención y preocupación del candidato. Y presentan un planteamiento complejo, el cual abarca los aspectos políticos, tanto relativos a la distribución de competencias derivadas de nuestra forma de organización federal, cuanto relativas a la participación democrática derivadas de la organización y prácticas partidistas del propio Partido Revolucionario Institucional; abarca, así mismo, a los aspectos económicos, que toman en cuenta al Municipio como base fundamental del desarrollo económico Regional.

Los discursos fueron pronunciados ante un país con una economía en expansión, así promisorio y edénico por las ex-

pectativas del petróleo. El Plan, en cambio, contempla a un país desolado. Justamente comienza diciendo este Plan.

" El Plan Nacional de Desarrollo ha sido elaborado en el contexto de la crisis económica más seria que haya enfrentado el país en su historia moderna y en el marco de graves problemas mundial.

Estamos ante una realidad muy diferente. Estamos ante un Plan pensado en función, estrictamente hablado, de la coyuntura creada por la crisis, la más seria que haya enfrentado el país en tiempos de paz, precisaríamos nosotros. * (12)

d) Plan y el Municipio

Como no podía ir menos, se afirma en este Plan ante un Plan pensado en función de las llamadas tesis del entonces candidato y ahora Presidente de la República, entre las que se enumera la relativa a la descentralización de la vida nacional " Son las orientaciones de gobierno reconocidas como la mejor plataforma para encauzar la realidad del país; convertidas en mandato democrático, constituyen aspectos fundamentales del Plan.

Más adelante, leemos:

El Federalismo expresa la voluntad política de descentralizar la vida nacional para el fortalecimiento de los estados y el Municipio, de modo que éste se constituya en el espacio esencial de la vida económica, social y política del país dentro de un mejor equilibrio territorial. También es factor del fortalecimiento de las instituciones de la República es respecto recíproco entre los Poderes y reconocimiento de su independencia.

El Federalismo es el principio de estructuración del espacio nacional, a partir de la voluntad de estados, miembros iguales.

Se destaca, a continuación, que el principio de la descentralización de la vida nacional es un proceso convergente con respecto a ese otro principio de la democratización integral, porque en nuestro país " Se requiere combatir simultáneamente todas las concentraciones, descentralizar la toma de decisiones y reorientar geográficamente la distribución de la actividad productiva, del bienestar social y de la población.

El federalismo, según el Plan, es una relación política, económica y social que implica la corresponsabilidad de los Estados en el desarrollo nacional. Se busca, dice, asegurar la descentralización de los servicios, de la industria, de la

población de producción y del empleo, pero sin que ello signifiquen la práctica de niveles de gobierno, ni la renuncia a la articulación estatal o nacional. * (13)

e) El Plan y la reforma al artículo 115 Constitucional.

Todavía se debe advertir que el Plan es posterior a la reforma al artículo 115 Constitucional, al que se alude como el fundamento de este programa de descentralización. Más aún el plan, al hablar del gobierno y bajo el espígrafe del fortalecimiento del federalismo, vuelve, sin mencionarlo, a destacar los puntos esenciales de tal reforma, tales como el de:

" Asegurar a través de los municipios de la prestación de servicios públicos y asignarles recursos económicos propios y participaciones legalmente fijadas; favorecer un desarrollo urbano planeado conforme a la ley; establecer mecanismos flexibles que permitan la instauración de relaciones de municipios entre sí y con el Estado.

Así como el punto de que:

" La Federación apoyará el libre juego de procesos estatales, regionales y municipales de desarrollo, para su desenvolvimiento autónomo y concertara, mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas, las acciones acordadas-

con el Plan de afin de coordinar programas tendientes a un desarrollo global más equilibrado.

O ese otro punto sobre que:

El fortalecimiento del Federalismo exige una estricta aplicación de las normas que rigen el Pacto Federal, así como las respetuosas y coordinadas relaciones del Poder Ejecutivo Federal con los gobiernos de los estados y con los ayuntamientos.

El principio de democratizar las instancias municipales, para preservarlas del caciquismo, se enuncia más adelante:

Ha sido generalizada la introducción del principio de representación proporcional en los ayuntamientos de todos los municipios y plenamente sujetas al principio de legalidad y a la garantía de audiencia las relaciones entre los ayuntamientos y las legislaturas: Corresponderá a las legislaturas de los estados determinar los requisitos mínimos y las modalidades, a fin de facilitar la representación de minorías y salvaguardar el principio democrático del gobierno de las mayorías. Con el acuerdo de los poderes locales se implantarán, con base en el nuevo texto del artículo 115 Constitucional, las reformas a la legislación local y federal, según sea el caso, y las nuevas modalidades electorales en las elecciones

municipales. * (14)

En suma, se ve como el tema municipal, en su planteamiento complejo vuelve a aparecer en el texto del Plan Nacional de Desarrollo en los capítulos relativos a la Política del Estado mexicano.

f) Un Plan elaborado sin la participación de los Estados y los Municipios.

" Pese a lo expuesto, debe desde ahora subrayarse que dicho Plan no fue elaborado con la participación efectiva y directa de los Estados y los Municipios. sin apartarnos por supuesto, que se trata de un Plan Nacional y no de un Plan para un Estado o Municipio. Esto es importante. Estamos ante un documento gubernativo, del Gobierno Federal. En él se involucra la acción, más compleja cada vez, de dicho gobierno en su proyección nacional. Se incluye, pues, a los estados y municipios, porque así conviene a un gobierno nacional; se les toma como puntos de referencia, porque así conviene a la idea misma de la planeación, una planeación indicativa.

* (15)

14.- Op. Cit., p. 14.

15.- Op. Cit., p. 15.

2. SEGUN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

Veamos ahora cuál es el trato que se le da al Municipio en el Plan Nacional de Desarrollo. Este, frente a los discursos, es un documento gubernativo, se emitió después de la toma de posesión, el 2 de junio de 1983. Tiene una naturaleza, desde el punto de vista jurídico, meramente indicativo, una publicación en el Diario Oficial de la Federación.

a) Plan para una crisis.

" Quizá la mayor diferencia entre los planteamientos que se enuncian en los discursos de campaña y el Plan Nacional de Desarrollo consista en que entre unos y otros medió la crisis. Luego hablaremos de ésta, para precisarla, pues no se trata de una especie de rayo o azote instantáneo que se presentó de un momento a otro. Aunque, eso sí, los discursos contemplan una realidad que cambió radicalmente, de la noche a la mañana, como consecuencia de la profundización de dicha crisis.

De los discursos de campaña, por tanto, así como de los planteamientos del Plan Nacional de Desarrollo, se desprende un programa interesante de apoyo al Municipio, nada fácil de cumplir, habida cuenta de la crisis en que se encuentra el país. Los puntos capitales de este programa serían:

a) En lo político:

Se piensa que en lo político deben evitarse las prácticas caciquiles y de concentración de funciones; debe fortalecerse al sistema federal, redistribuyendo competencias entre los tres órdenes de gobierno (El Federal, el Estatal, y el Municipal); y que debe dárseles una mayor y más auténtica participación a los vecinos y a las comunidades a fin de democratizar más los procesos electorales que estén en vigor.

b) En lo Económico:

El Municipio es parte esencial de la geografía nacional, es región o subregión que debe tomarse en cuenta en los planes de desarrollo; es además, una base para la generación de servicios para la descentralización de servicios; de industrias y de producción. Al Municipio, en fin, debe dárseles efectivamente, su libertad económica prevista en la Constitución.

c) En lo Social;

La tesis relativa a la sociedad igualitaria, del empleo y bienestar social deben llevarse a la periferia, para alcanzar al campo, a las comunidades rurales de los municipios. De aquí que la reforma al artículo 115 Constitucional, que el Plan invoca, prevea la implantación de estos servicios mínimos a realizar en todos los municipios. * (16)

IV.2. B. EL DEBATE EN LA CAMARA DE DIPUTADOS Y SENADORES POR- LOS DIFERENTES PARTIDOS POLITICOS.

Más tarde fue el debate. Y tenía que ser así toda vez - que éste dio lugar a que miembros de la oposición, externaran sus opiniones al respecto, porque como es de conocimiento general, en todas las comisiones participan diputados de la - oposición, porque, a decir de Hegel se requiere contrastar - los claros a los oscuros para ver las figuras reales. Examinemos por tanto, los puntos esenciales de la discusión.

1. LAS INTERVENCIONES.

Resultamos el hecho de haber participado la oposición - con opiniones importantes desde el punto de vista de nuestro análisis, no obstante que el número de intervenciones fue reducido, ya que nada más tomaron parte escasas 8 personas: una por el PSUM; y dos por el PAN; una por el PPS; una por el - PST; una por el PDM y dos por el PRI. Muy pocos oradores para un total de 312 Diputados presentes al tiempo de la discu -- sión, de los cuales por cierto, 19 votaron en contra.

2.- LAS TESIS EXPUESTAS.

Pese a la intervención de algunos y las exposiciones - confusas de otros, aunque también las hubo brillantes, nos - permite explicar el debate desde las distintas posiciones - partidistas e ideológicas.

a) La tesis del PSUM.

Ante todo, cabe indicar que se pronuncia contra el Dictamen: " ... por eso votaremos en contra del dictamen ", confirma Raúl Rea en su intervención.

El motivo por el cual se pronuncia en contra, es la solución que se le da a la cuestión laboral: rechazan el que esta facultad sea ejercida por las legislaturas estatales. En opinión de Raúl Rea y el PSUM, en cuanto " Partido de los trabajadores ", dice, y agrega: " La facultad de legislar -- acerca de la materia laboral debe corresponder, nada más al -- congreso de la Unión ".

Las razones particulares del sentir de este partido, giran en torno de la idea de que, los Estados " Cuanto tubieron esa facultad (hasta 1929) no la ejercieron y que, cuando se -- ejerció, se hizo mal ". " Con muchas lagunas y con muchas figuras lesivas a los intereses de los trabajadores ". Muestra el orador temor de que, a pesar de establecer el principio de que se respetará el 123 Constitucional, en la práctica quedan desprotegidos sus servidores públicos: " La verdad es que de hecho quedarán fuera de la protección de ese artículo tutelar ". * (17)

Todavía aduce Raúl Rea, que " No se puede aprobar, dicha proposición, cuando está pendiente un proyecto para desaparecer los tribunales en materia laboral de carácter estatal. En suma, Raúl Rea recuerda la inactividad legislativa de las legislaturas en tratándose de la materia agraria, así como en la materia sobre asentamientos humanos, y concluye en que ésta es una actitud que lesiona gravemente los intereses de las clases trabajadoras.

Como ya apuntábamos anteriormente, una cosa es que las legislaturas puedan no reglamentar la materia laboral o que lo hagan mal, y otra cosa, muy diferente, es que esta materia corresponda o no a ellas, insistimos, la materia es de aquellas que caen bajo el llamado régimen interior de los estados. Negarles esta facultad equivaldría a negarles o limitar los atributos fundamentales de su soberanía interior; sería sujetar más al centro a los Estados, sería fomentar el pupillage sobre los Estados ¿Qué soberanía quedaría a los Estados, si éstos no pueden regular las relaciones laborales de sus propios trabajadores?

Si por ejemplo, el temor es de que algunas legislaturas locales no vayan a reglamentar nunca esta materia, entonces que se les fije un plazo determinado para que lo hagan.

Si, por otro lado, el temor es de que lo hagan mal, entonces que se les aperciban lo que incurrirán en responsabilidad por contravenir a la Constitución general.

Estamos, realmente ante cuestiones diferentes. Y en todo caso no debe haber acerca de lo que corresponda a uno u otro régimen soberanos de gobierno, el federal y el estatal.

Desde otro enfoque, el PSUM, subraya los puntos de la iniciativa que resaltan la autonomía y la personalidad del Municipio. A quí, la tesis es radical, ya que alaba la tendencia hacia el fortalecimiento de dicha autonomía, al tiempo que rechaza cualquier intento de mediación, hecho sobre todo por parte de las legislaturas de los Estados.

A este respecto, indica que el Municipio es realmente anterior a la Federación y a los Estados y que en cuanto poder público debe cumplir con todas las funciones inherentes al mismo, funciones tales como " La administrativa, legislativa, ejecutiva, judicial, social y hacendaria "; y que su autonomía debe expresarse en el ejercicio de sus derechos de " Autoadministración, autodesarrollo, autogobierno, autocomposición y autoseguridad "

De ahí, el rechazo formulado por Raúl Rea, al principio-

de que la legislatura local medio en el Municipio, para aprobar su presupuesto de ingresos, para fiscalizar los ejercicios presupuestales. Y sostiene que nunca habrá un Municipio que sea libre " Cuando carece de los recursos necesarios para atender los servicios que son indispensables en su municipalidad ". * (18).

Se pronuncia en contra de la existencia en el ámbito municipal de organismos que realizan funciones que corresponden al ayuntamiento. El Municipio debería tener la facultad para desaparecer esta clase de organismos paralelos, recomienda Raúl Rea.

Sobra decir que todavía es más violento el rechazo de la Iniciativa por el PSUM, cuando se trata de esa rara facultad de las legislaturas para desaparecer ayuntamientos: " Eso atenta, vulnera y liquida el principio del Municipio Libre ". En una interpretación ortodoxa, afirma el representante del PESUM, tendríamos que entender y aceptar que deberán ser los ayuntamientos " Los que calificarán en última instancia sus propias elecciones. Y que solamente la mayoría de los electores tendrían el derecho de modificar estas disposiciones o de revocar el mandato otorgado por ellos mismos ". * (19).

18.- Op. Cit., p. 106

19.- Op. Cit., p. 107

b) La tesis del PAN

Por parte de Acción Nacional, hablaron sus diputados Javier Blanco Sánchez y Roger Cicero.

Afirman los panistas que su partido siempre ha tenido una " Firme vocación municipalista y liberalista ", y que mantendrían siempre esa " Tercera posición ".

Para Javier Blanco Sánchez, el Municipio es una patria chica: " Es la amada patria chica ", que se forma gracias al espíritu y naturaleza solidaria del ser humano. Esta patria chica es el Municipio.

Acto seguido menciona a constituyentes de Querétaro, Hilario Medina, Fernández de Lizardi; a Heriberto Jara, al tiempo que recuerda a otros panistas, defensores de las ideas de libertad eficaz de los municipios

El PAN, por estos antecedentes aprueba la Iniciativa, porque, aunque no llena del todo las necesidades y los requerimientos del Municipio, si le devuelve caudal y hacienda, facultad de administración hacendaria, y su derecho original de tipo legislativo para los efectos de su propia vida interior.

El PAN coincide con el PSUM en que es positiva la idea de que se extienda a todos los municipios el principio de integración plural proporcional de los ayuntamientos. Se trata-se dijo: " De una rectificación que hace honor, al menos en la letra de la ley, a las nobles aspiraciones, a las nobles intenciones y decisiones del constituyente de Querétaro.

Blanco Sánchez, por tanto, acepta la Iniciativa, en su conjunto, y anuncia que su Partido la aprobará con algunas modificaciones. Roger Cicero, del propio Partido Acción Nacional, se encarga de enunciar los puntos a modificar, puntos que por otro lado, constituyen la doctrina.

En esos puntos, continuó Roger Ciceros, se avalan las ideas de que histórica y técnicamente la comunidad municipal es fuente y apoyo de libertad política; de que el gobierno municipal ha de ser autónomo, " Celosamente apartado de toda función o actividad que no sea la del Municipio mismo ". De que sólo así el Municipio podrá hacer frente al cumplimiento de los fines que le son propios. Y concreta así las modificaciones:

" Los ayuntamientos tienen el derecho de recurrir al juicio constitucional de amparo para proteger su patrimonio y personalidad, y así mismo el ejercicio de sus

atribuciones y la ejecución de sus tareas frente a cualquier acto de autoridad que afecte o tratase de afectar a su buen gobierno y de disminuir o suprimir su calidad de primera autoridad del Municipio, y -acá la otra-, las tesorerías de los ayuntamientos se mantendrán abiertas a auditorías permanente e independientes que permitan, cualesquiera ciudadanos u organismos y en todo momento, conocer de la situación financiera municipal, de quiénes y cuántos son sus proveedores, a qué costos paga sus adquisiciones y retribuye en sus trabajos a sus integrantes; a sus demás servidores públicos y al personal que contrata; con qué instituciones bancarias y de crédito opera y a que montos y en qué forma lo hace, así como conocer de todos y cada uno de sus renglones hacendarios.

Más tarde apunta una nueva modificación al párrafo cuarto de la fracción I, que debe ser substituido por el siguiente:

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediera que entraran en funciones los suplentes, las legislaturas designaran entre los vecinos a los consejos municipales que actuarán con carácter provisional y dejarán de hacerlo al tomar posesión las nuevas autori-

dades emanadas de elección popular extraordinaria, a la que -
habrá convocado en el menor tiempo posible a partir de la de-
sesaparición del ayuntamiento.

Todavía propone una dición a la fracción VII.

El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados -
tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde
residieran habitual o transitoriamente ", propone se adicio -
ne: " Sin menoscabo de que la fuerza pública esté a disposi -
ción de los ayuntamientos, en función de su autoridad la re -
quieran ". * (20)

I. El amparo a favor del Municipio

" Una de las propuestas hechas por el PAN, a través de -
Roger Cicero, recomienda que se legitime el Municipio a fin -
de que pueda recurrir al Juicio de Amparo en defensa de sus -
prerrogativas constitucionales

Se les ha negado dicho recurso por mandato del legisla -
dor ordinario; porque en las leyes reglamentarias del Juicio-
de Amparo, que elabora el Congreso de la Unión, se determina -
quiénes gozan de la acción al recurso de Amparo, no mencionan
al Municipio, para todos esos extremos, que apunta la propo -

sición panista. He aquí la razón formal. Ahora bien, ¿Por qué dicho legislador ordinario limita tal acción?

No es fácil encontrar la respuesta. Pero una cosa sí es cierta, que el Constituyente de Querétaro sí reconoció esta legitimación activa para ir al Juicio de Amparo, entre otros extremos, cuando se afectase ilegalmente a su patrimonio, así como cuando se afectase al patrimonio de los pueblos, rancherías y demás comunidades, de su circunscripción territorial municipal. Esto es, cuando se está discutiendo el texto del artículo 27 constitucional, y al referirse a puntos de la Reforma Agraria, claramente se planteó la idea de otorgar la acción de o curso al Juicio de Amparo a los pueblos, rancherías y comunidades, a fin de que hicieran respetar sus derechos agrarios. Discutido el tema, se resolvió que ello no era necesario, porque la haría el Municipio respectivo, quien gozaba de tal derecho y sí tenía una bien configurada personalidad jurídica. El investigador José Barragán, hablando de la propiedad originaria del mencionado artículo 27, explica con amplitud de este tema:

Y con independencia de razones circunstanciales, cabe observar, como lo hace José Barragán, que el Juicio de Amparo ha evolucionado desde 1847 (Acta de Reforma) a la Constitución de 1857; y desde su primera ley reglamentaria de 1861 -

hasta la constitución de 1918 y de entonces acá, ha evolucionado, decíamos, de una manera asombrosa, en opinión del propio investigador.

Este autor, en efecto, llama la atención sobre que, hoy día, la adocctrina sigue hablando de la famosa fórmula de Otero, establecida en el Acta de Reformas de 1847, como plenamente actual, sin advertir que, si bien se copian el texto fundamental en las Constituciones de 1857 y 1917 (artículo 102) de hecho jamás ha vuelto a conocer la justicia federal de los supuestos donde ha sufrido el Juicio de Amparo, en general, y la fórmula donde Otero, en lo particular, un vergonzoso al rofiamiento.

Cierto, porque, según Otero cuando el orden interno de un Estado era invadido por el gobierno federal, las legislaturas podrían declarar nulo el acto en cuestión; y, al revés, cuando se invadía el orden federal por parte de los estados, el Senador y la Corte podían declarar nulo el acto inconstitucional. De esta forma, una legislatura celosa de proteger a sus municipios, bien podía iniciar el trámite de anulación correspondiente. Pero, todo esto, se quedó en 1847 hasta antes de la Constitución de 1857, la cual ni siquiera reconoció al Senado en su origen.

La evolución del Juicio de Amparo ha acentuado los rasgos individualistas, en franco desprecio del interés social, de los fenómenos asociativos social (Como es una congregación, comunidad, ranchería, cuya defensa sería asumida por sus respectivos ayuntamientos, en opinión del Constituyente de Querétaro.

II. La segunda proposición panista mira al principio de vigilancia y control del ejercicio presupuestario de los ayuntamientos. Propugna el que se estableciera un principio constitucional, a fin de poder auditar tal ejercicio cuando se quisiera, o lo quisiera cualquier interesado de la comunidad municipal.

Se rechaza la vigilancia exterior, de los Estados o de la Federación, por que se subraya la autonomía del Municipio. La última proposición de adición panista se refiere al principio de que el mando de la fuerza pública, en aquellos municipios en donde se encuentran instalados los ejecutivos federal y estatales, se encomiende efectivamente a éstos, pero sin menoscabo de la autoridad municipal. Esta situación tiene lugar en las capitales de los Estados, cabotás siempre de uno o más municipios, así como en cualquier otro Municipio en el que, transitoriamente, se encuentran dichos ejecutivos.

* (21)

c) La tesis del PSS.

El partido Popular Socialista impugnó la Iniciativa y dijo: " Porque no contribuyó a la ampliación del régimen democrático ", como expuso Alfredo Reyes Contreras; " Porque restringe aún más la vida municipal ". * (22)

Esta fue una de las intervenciones más analíticas, en su planteamiento. El representante del PPS hizo una breve comparación de textos; el entonces vigente y el texto propuesto por la Iniciativa, siempre hablando del 115 Constitucional, para llamar la atención sobre la limitación que ahora se introducía, en su opinión.

Según la tesis del PPS el vigente texto del 115, antes de la Reforma, consagraba los siguientes puntos:

1. El Municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa.
2. Cada Municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directo.
3. Los miembros de los ayuntamientos no podrán ser reelegidos para el período inmediato.

4. Los municipios administrarán libremente su hacienda, que se formará con las contribuciones que señalen las legislaturas.

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

6. Los ayuntamientos de los municipios cuya población sea para todos los efectos legales, de 300 mil o más habitantes, serán electos mediante el principio de representación proporcional.

7. Los municipios en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo III del artículo 27 constitucional.

8. Se establece la coordinación entre los municipios y las entidades federativas para desarrollar los centros conurbados que experimentan ese fenómeno.

Luego se preguntaba:

" Cuáles son, a juicio del PPS, las limitaciones más importantes de la vida municipal, partiendo de la vigencia del artículo 115 Constitucional ". Es evidente que en primer lugar, la escasa vida democrática y en consecuencia la incapacidad

— cidad de los municipios para resolver los problemas fundamentales de la población. Hay una cuestión de hecho en la mayoría de los municipios del país, a pesar de la facultad constitucional de manejar libremente sus haciendas, hay una intervención indebida de las legislaturas que vigilan, controlan, interfieren en el manejo de esa hacienda, y cuando la reforma política alcanzó a los municipios surgieron dos categorías: Los municipios de representación proporcional y los municipios que no tenían esa representación.

Pero hubo un hecho que se tomó como ejemplo para las legislaciones estatales y que prácticamente se generalizó en toda la República; se inició en el Estado de México, una práctica de establecer o de elegir aquellos ayuntamientos de aquellos municipios de 300 mil habitantes, no bajo el principio de representación proporcional, sino agregando al ayuntamiento victorioso, a la planilla que hubiera ganado, agregaban a 1, 2, o 3 regidores del partido.

Nosotros consideramos afirma más adelante— que el ayuntamiento, para su eficaz funcionamiento, al margen de la reflexión anterior, debe tener la función ejecutiva, la función legislativa y la función judicial. La función ejecutiva al cargo del Presidente Municipal, la legislativa que debe recaer sobre el cabildo como órgano colegiado soberano en el in-

terior del Ayuntamiento, y la función Judicial también debe estar dentro de las funciones que le corresponden al Ayuntamiento.

Pero en la práctica, no existe la función judicial, a pesar de que se hacen elecciones de los jueces menores municipales. En la práctica también ha desaparecido la función legislativa; no se reúne el Cabildo, no sesiona, no resuelve y le ha quedado exclusivamente la función administrativa, la función ejecutiva. * (23)

Tales son las previsiones constitucionales antes de la Reforma de 1983; tal la práctica, en opinión de PPS. ¿Qué propone ahora la Iniciativa, que se discute? En esencia, mantiene el texto actual, pero lo adiciona con:

PRIMERO.- " La legislatura por el acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido, suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros.

SEGUNDO.- Para que se de la suspensión o desaparición de un Municipio, para que se presente la suspensión o revoca-

ción de un miembro del ayuntamiento, se requiere que hayan -
concurrido causas graves que la ley local prevenga. Se otorga
derecho a los miembros del ayuntamiento de presentar pruebas -
y hacer los alegatos que les convengan.

TERCERO.- Se faculta a las legislaturas locales para -
que se designen consejos municipales en caso de: desaparición
de un ayuntamiento; por renuncia o falta absoluta de sus -
miembros si no procede la incorporación de los suplentes y -
que se celebre nuevas elecciones.

CUARTA.- Los municipios manejarán su patrimonio conforme
a la ley, obviamente se entiende que es la ley que expida la -
Legislatura Local.

QUINTO.- Los ayuntamientos, de acuerdo con las bases -
normativas que señalen las legislaturas podrán expedir los -
bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circula -
res y disposiciones administrativas.

SEXTO.- Los municipios, con el concurso de los Estados, -
cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrá -
a su cargo los siguientes servicios: agua potable y alcanta -
rillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de -
abasto, panteones, rastro, calles, parques, y jardines, segu-

ridad pública y tránsito y los demás que las legislaturas locales determinen.

SEPTIMO.- Establece la posibilidad de que varios ayuntamientos se coordinen y asocien para una mejor prestación de los servicios que les corresponden.

OCTAVO.- En la hacienda municipal se establecen los siguientes principios: lo. La hacienda municipal se formará de los rendimientos de sus bienes, de las contribuciones que establezcan las legislaturas, ingresos al impuesto predial, ingresos derivados de fraccionamientos, ingresos derivados de la división, consolidación traslación y mejora de los inmuebles, participaciones federales, ingresos por la prestación de los servicios públicos. Agrega: Las leyes federales no limitarán las facultades de los Estados para establecer contribuciones sobre la propiedad y su división sobre los servicios públicos y las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios a esos dos renglones. * (24)

Un agrado más: " Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios y revisarán sus cuentas públicas.

Una parte final desde el punto de vista hacendario: -
" Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos. Y agrega la misma iniciativa otros aspectos: Las facultades en materia de asentamientos humanos, regularización de la tendencia de la tierra serán señalados por las leyes federales y locales. -

Otro aspecto: " Se establece el principio de representación proporcional en la elección de todos los Ayuntamientos ", y un último aspecto: " Las legislaturas expedirán las leyes, con base en el artículo 123 que rigen las relaciones entre los municipios y a sus trabajadores. -

¿Qué ocurrirá con estas adiciones? se pregunta el representante del P.P.S. Y se contesta: el juicio del Partido Popular Socialista es que las limitaciones que ya tiene el actual 115, " Se agravan con la Iniciativa: Las legislaturas tienen ahora las facultades de: -

1.- Suspender ayuntamientos. 2.- Declarar que han desaparecido Ayuntamientos. 3.- Suspender o revocar el mandato de algún miembro de los ayuntamientos, 4.- Designar consejos municipales en su caso, 5.- Expedir las leyes de acuerdo en las cuales los municipios manejarán su patrimonio. 6. Los Ayuntamientos, de acuerdo con las bases normativas que expi -

dan las legislaturas, expedirán sus bandos municipales, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas. 7. Las leyes expedidas por las legislaturas locales determinan qué servicios deben prestar y cuáles podrá prestar en el futuro. 8.- La hacienda municipal sólo podrá obtener las contribuciones que establezcan las legislaturas. 9.- Las legislaturas aprobarán las leyes de ingresos municipales y revisarán las cuentas públicas de los Ayuntamientos. 10.- Las legislaturas expedirán las leyes que rijan las relaciones entre los municipios y sus trabajadores. Es decir, en el cuerpo de la Iniciativa y en el dictamen se mantiene, se identifican 10 facultades entre las que ya tenía, de acuerdo con el 115, y las que se agregan para las legislaciones, lo que limita evidentemente de una manera que podríamos decir, extraordinaria, la vida municipal.

Después se refiere, a que en manejo el dictamen mantiene un contrasentido que no se examinó seguramente con cuidado: se faculta a los ayuntamientos para manejar libremente su hacienda, pero las legislaturas revisarán sus cuentas públicas, es decir, intervención indebida de las legislaturas en las cuestiones hacendarias municipales.

Y así, el representante del PPS repasa las nuevas facultades que se les otorga a las legislaturas; insiste en la

gravedad de alguna de ellas, como esa de desaparecer ayuntamientos y concluye diciendo.

" Nos de la impresión de que esta iniciativa manifiesta menosprecio a la vida municipal: Se piensa que son menores de edad, que no se pueden regir por ellos mismos, y que en consecuencia hay que estarlos vigilando, hay que estarlos orientando, hay que estarlos conduciendo, porque no son capaces para conducirse por ellos mismos. Yo me comparto el juicio que expresó aquí el orador que me antecedió en el uso de la palabra, esta iniciativa, a juicio del Partido Popular socialista, no retoma el mandato del Constituyente se aparta totalmente de este mandato. * (25)

Para confirmar sus puntos de opinión, el orador del PPS-cita a Jara, para concluir con la lectura de una proposición concreta de reforma al mismo artículo 115 que remediaría mejor las cosas. Se leyó.

1.- " El párrafo segundo de la fracción I debe quedar como sigue:

PRIMERO.- Los Presidentes Municipales, Regidores, y

Sindícos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados cuando tengan el carácter de propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

SEGUNDO.- Los párrafos 3 4 y 5 de la misma fracción

I. Se sustituyen para quedar los siguientes términos:

" Se reconoce a los ciudadanos de los municipios el derecho de presentar iniciativas al ayuntamiento para mejorar la administración y los servicios públicos, debiendo recaer un acuerdo sobre cada petición que se hará público. Se le reconoce también el derecho de revocar el mandato del Presidente Municipal y de uno o varios de los regidores o de todo el ayuntamiento por el incumplimiento evidente de sus obligaciones, su incapacidad notoria o su falta de probidad. Este derecho corresponderá a la mayoría de los ciudadanos inscritos en el padrón, comprobada que sea por la Comisión Electoral Municipal, declarará revocado el mandato de los funcionarios señalados en la demanda y convocará a elecciones para los puestos vacantes.

TERCERO.- En la fracción II el Partido Popular Socialista plantea la siguiente redacción:

2.- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejar, su patrimonio. Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir sus propios bandos municipales, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

CUARTO.- La fracción III deberá contener la siguiente redacción en su primera parte:

3.- Los municipios tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

a) Agua potable y alcantarillado; b) alumbrado público; c) limpia; d) mercados y centrales de abastos; e) panteones f) rastro; g) calles, parques y jardines; h) seguridad pública y tránsito y/o los demás servicios que no estén reservados a la federación y a los Estados.

QUINTO.- Para la fracción IV planteamos la siguiente redacción:

4.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará con:

A) Total de impuesto predial que se obtenga en su territorio, los que se obtengan por fraccionamiento, división, consolidación y traslación de propiedad de inmuebles en su jurisdicción. Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la reducción de estas contribuciones.

B) Las participaciones federales que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen.

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

D) Los rendimientos por la explotación de sus propios bienes. Los ayuntamientos crearán e impulsarán sus propias empresas municipales que requiera de desarrollo de la comunidad.

SEXTO.- El párrafo 3o. de la fracción IV, debe quedar en los siguientes términos.

" Los ayuntamientos elaborarán y aprobarán sus presupuestos de ingresos y egresos con la base en el contenido de esta fracción IV.

SEPTIMO.- La fracción IX debe quedar con la siguiente -
redacción:

IX. Las relaciones de trabajo entre los estados y sus -
trabajadores, se regirán con base en lo dispuesto en el artí-
culo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos -
Mexicanos, y sus disposiciones reglamentarias. Los municipios
observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores-
se refiere. * (26)

Está fechado este escrito en diciembre 29 de 1982. La -
proposición fue desechada, acto seguido.

d) La tesis del PST.

En este interesante debate, pese a su brevedad, se le -
dió la palabra al representante del PST, Humberto González -
Mallagón, quien hizo saber que su Partido se pronunciaba a -
favor de la iniciativa.

Afirma Humberto González que carecen de objeto las refe-
rencias históricas, las referencias filosóficas y las jurídi-
cas, para admitir que en el momento actual el Municipio ha -

sido y es, dijo:

" ... el lugar donde realizan y generan las actividades - todas de la vida propia y de la convivencia social, en el que se manifiestan todos los días los esfuerzos, el trabajo creativo, las aspiraciones de superación, los problemas y angustias del cotidiano acontecer, los triunfos individuales y colectivos con las alegrías y satisfacciones que conllevan; pero también allí en el Municipio ha sido y es el lugar donde se han soportado y soportan todo género de arbitrariedades, desmanes y atropellos de quienes al margen del espíritu comunitario y distorsionado las propiedades bases de legalidad que los convierte en autoridades, en muchas ocasiones en forma fraudulenta ahogan la expresión libre, productiva y progresiva de mejores fuerzas sociales, políticas y culturales del pueblo Mexicano, para beneficio exclusivo de los intereses caciquiles y de camarillas regionales. * (27)

Sostiene después que la Iniciativa no atenta contra los intereses democráticos del pueblo; es un avance la idea de ampliar el sistema político de la representación proporcional de los ayuntamientos.

c) La tesis del PDM.

Habló Baltazar Ignacio Valdez del PDM, para recordar la " Cruda realidad del Municipio " una realidad que duele, que lastima ante la que se debe de inconformarse. Y recordó a los mártires de León, Gto. del 2 de enero de 1946.

Habló también de la reconstrucción nacional, la cual debía empezar por " La reconstrucción del Municipio ". Y manifestó que el PDM era favorable a la Iniciativa, porque objetivamente era buena: y porque representa un avance respecto de las demandas que hace suyas el PDM. * (28)

f) La tesis Priista.

Entre los oradores subió a la tribuna el priista, Sami - David David, quien repasó en apoyo del proyecto los aciertos y las vetajas de la Iniciativa, señalado entre otros conceptos los siguientes.

" Debemos volver a los orígenes, humanizar la vida de la injusticia que sufren pequeñas comunidades. * (29)

28.- Ibid., p. 119.

29.- Op. Cit., p. 120

" Entender el movimiento centralizador, repara la injusticia de la comunidad.

Y habló de " Un nuevo federalismo que tiene un denominador común: el rumbo histórico del país, con base en la soberanía nacional, en un desarrollo equilibrado, en una mejor distribución de recursos y de riquezas y en una mayor competencia y participación política de las entidades, municipios, partidos y ciudadanos en la vida institucional.

3.- Su aprobación

Declarando suficientemente discutido el Dictamen de Comisiones, después de la intervención en lo particular, sin que nadie quisiera hacer reserva especial, y se tomó votación conjunta, aprobatoria en lo general y en lo particular, siendo aprobada la minuta de la Iniciativa, en los términos del Dictamen por 293 votos contra 19 que votaron en contra.

IV.3 INTEGRACION, SOLIDARIDAD Y DEMOCRACIA EN EL MUNICIPIO.

A) Integración y solidaridad vecinal.

La paz y el desarrollo de un pueblo sólo pueden producirse en un sistema político, bajo un régimen de Derecho fundado en la democracia, por ello debemos fortalecer al Municipio, como un auténtico nivel de gobierno, sobre todo tomando en cuenta que es el ámbito idóneo para el ejercicio.

La población que integra el Municipio tiene una cualidad que lo identifica y que hace más trascendente la acción del Municipio, esta cualidad es que su población está integrada en una asociación de vecindad, vinculada por lazos de sangre, por un mismo pasado histórico, con identidad de costumbres y tradiciones; sus creencias, necesidades y fines son comunes.

Los individuos, la familia, son los creadores de la asociación vecinal, la grandeza y el bienestar de su Municipio dependen de la tarea que en forma colectiva realicen para mejorarlo.

García Oviedo pondera que " En el Municipio hay también un espíritu dotado de conciencia y sentimientos, existe un verdadero espíritu municipal, que hace al Municipio, lo que el patriotismo a la Nación... savia vigorosa de un organismo que expande su fuerza, convirtiéndola en oriente y guía de la vida del Estado. * (30).

Ese espíritu del que habla García Oviedo, se forma por solidaridad e integración de los vecinos, por ello el Municipio debe encontrar la vía adecuada para que los vecinos se integren y canalicen su expresión e inquietud en pro del for-

30.- Robles, Martínez Reynaldo. El Municipio, Ed., Porrúa, México, D. F., 1987, p. 151.

talecimiento de esa asociación de vecindad, ya que la solidaridad vecinal no es conducta privativa de algunos grupos altruistas, es una necesidad, una actitud que deben tener todos los vecinos de una colectividad para poder desarrollarse.

B) El Municipio, Instrumento de Democratización.

El Municipio representa la realización de la democracia a escala para lograr una república democrática, es algo articulado que se constituye de abajo hacia arriba; la base son los municipios, donde el Pueblo debe tener participación directa e inmediata. Señala Otto Gonnwin, que la democracia sólo tiene posibilidad de desarrollarse bien en gran escala, ahí donde se ejerce y realiza diariamente en forma práctica y en pequeña escala.

El Municipio como primer nivel de gobierno es el instrumento más adecuado para organizar los esfuerzos de la colectividad, es la instancia donde la democracia tiene su mayor expresión, ya que la designación del Ayuntamiento se realiza en forma directa por mayoría de los vecinos, e inclusive por los grupos minoritarios, quienes quedan representados en forma proporcional.

La democracia sólo funciona cuando está sustentada en una participación vigorosa, capaz de servir como mecanismo de

aglutamiento para que el ciudadano se manifieste: La democracia puede afrontar mejor sus problemas si el gobierno no es responsable ante la comunidad a quien inmediatamente sirve; por ello el gobierno son los únicos que conocen plenamente las condiciones locales y éstas son peculiares en cada Municipio.

" Un Municipio no es simplemente un territorio al que pueda administrar una autoridad extraña, el Municipio es un nivel de gobierno con capacidad suficiente para decidir en forma democrática la política que debe seguirse en relación a sus problemas, para autogobernarse con los poderes necesarios para satisfacer sus necesidades; es muy importante que los vecinos de un Municipio cambien de actitud y dejen de esperar que todos los problemas se les resuelvan en el centro, deben de confiar en su propio esfuerzo y en sus propias autoridades para resolver sus problemas.

Los órganos municipales deben estar integrados por los ciudadanos que designe la voluntad popular, ya que la democracia sólo es posible cuando los gobernantes detentan el poder con el acuerdo expreso del pueblo y cuando a éste consagra sus fines y tareas cotidianas.

La función primordial del Municipio libre es el gobier -

no directo de la asociación de vecindad; el gobierno de Municipio por sus propios vecinos, quienes son los que conocen mejor los problemas, por ello pueden resolverlos mejor y más si cuentan con la participación popular, la cual se estructura a partir de sus necesidades con el fin de satisfacerlas, debido a esto se les debe dar la participación popular, la cual se estructura a partir de sus necesidades con el fin de satisfacerlas, debido a esto se les debe dar participación en el análisis de los problemas, en la toma de decisiones y en la vigilancia sobre la forma en que ejecutan las decisiones aprobadas.

La participación de los ciudadanos en la solución de sus problemas tiende a responsabilizar al individuo y a la comunidad en su conjunto.

Los moldes formales de la democracia no funcionan sin la participación de las mayorías, la democracia debe ser real, no aparente, con vocación democrática municipal.

La democratización requiere de la incorporación de las grandes masas a los mecanismos de decisión y ejecución de las tareas comunitarias.

El Ayuntamiento tiene contacto directo con las necesida-

des inmediatas del pueblo, a éstos órganos colegiados corresponden a organizar la participación popular para el desarrollo de la comunidad; esta participación debe estar bien regulada para no propiciar fricciones con la autoridad formal, ya que los órganos de desarrollo de la comunidad no son agrupaciones que sustituyan a la autoridad, sino que son instrumentos de asesoramiento, de consulta, de gestoría, a los cuales se les debe consultar cuando las acciones de gobierno afectan sus intereses vecinales, ya sea por obras públicas, prestación de servicios, cuestiones ecológicas, etc.

El Municipio debe adoptar el papel de promotor de la participación colectiva, debe captar la vocación de los ciudadanos para servir a su comunidad, ya que para la satisfacción de las necesidades comunes se requiere de la participación del mayor número de vecinos, que estudien el problema, opinen acerca de las soluciones y la más idónea debe ser aquella que esté de acuerdo con la conciencia general.

Cuando los vecinos no han coadyuvado en la toma de decisiones, desconfían de la eficacia de la solución, se abstienen de participar, critican las acciones y desconfían de sus autoridades: por ello es importante combatir la apatía, la indolencia, el desinterés de los vecinos, dándoles la participación debida en su Municipio.

El Municipio debe fomentar y promover el espíritu de participación en cada uno de los vecinos, motivándolos a conocer las necesidades y problemas de su entorno, ya que sólo logrará su desarrollo cuando se fusionen los esfuerzos de vecinos y gobierno municipal, con amplia conciencia de colaboración, con identidad de fines y decidida actitud de participación.

El Municipio ha de propiciar una comunicación fluida y directa entre gobierno y pueblo, un dialogo continuo y permanente para que las acciones del Ayuntamiento sean apoyadas plenamente por los vecinos.

Los procesos de planeación deban ser democráticos y también en cuanto a las necesidades sentidas por los vecinos: el Estado debe planear desde las bases y no desde la cúspide, el Municipio es el instrumento más idóneo para generar información veraz y oportuna, cuando su población es participativa y organizada.

El Municipio debe encontrar las formas adecuadas de participación vecinal, ya que existen diversas alternativas según las características de los centros de población; en un centro urbano podrá organizar desde un representante de cuadra, de manzana, de sección, consejo de colaboración, comisión de planeación; en el medio rural deberá buscar, además,

otras alternativas, pero todas deberán responder a la finalidad de que los vecinos planteen, estudien y encuentren solución a sus problemas, con la idea de que ninguna expresión deberá perderse y de que todos los vecinos tienen algo que aportar.

El único capaz de captar la participación auténtica y real de los vecinos es el Municipio; es difícil que la Federación o el Estado puedan regular, encauzar, o responder a la organización de la participación popular, entre más alejado se encuentre el auténtico poder de los vecinos, más se propicia el desentimiento y la apatía.

La democracia en el Municipio se inicia en la elección del Ayuntamiento, que es un órgano de autoridad genuino, representativo de la voluntad popular y por ello debe estar integrado por vecinos, que son los únicos que conocen plenamente las condiciones particulares y muy peculiares de cada Municipio.

Es por esto que se debe buscar que los candidatos designados para los cargos electivos del Municipio, representen los sentimientos vecinales mayoritarios, que la política municipal refleje sus propias inquietudes, sus propios problemas y no condicionarla, mediatizándola, a las tendencias ge-

nerales de la política nacional, ya que los órganos democráticos puede realizar mejor sus atribuciones cuando son responsables ante la comunidad a quien inmediatamente sirve.

* (31).

El desarrollo del Municipio sólo se puede producir en un régimen de desecho fundado en la democracia, en tanto el individuo y la colectividad tienen una responsabilidad de participación, en que el progreso municipal es el resultado del esfuerzo compartido de sus vecinos.

C) ACTIVIDAD QUE DEBE REALIZAR EL MUNICIPIO EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES.

Para cumplir con sus atribuciones, el Municipio debe realizar una serie de actos, tareas, y operaciones, las cuales desde el punto de vista jurídico pueden ser calificadas de: 1. Actos administrativos; 2. Actos legislativos, y 3. Actos jurisdiccionales.

" Actos administrativos municipales ".

El acto administrativo es la manifestación unilateral y externa de la voluntad de un órgano de gobierno competente, el cual en ejercicio de su potestad crea, reconoce, modifica,

transmite, declara y extingue derechos y obligaciones de carácter concreto y personal, con el objeto de satisfacer intereses generales.

El Municipio, a través de sus órganos, produce actos administrativos, como son las autoridades, licencias, permisos, concesiones, y, en general, todos los relativos a la prestación del servicio público.

Los órganos de administración pública que realizan estos actos forman parte del Poder Ejecutivo y en el caso del Municipio este poder se integra por todos los órganos de la administración pública cuyo titular lo es el presidente municipal.

Existe la creencia de que el Ayuntamiento es un órgano ejecutivo, pero esto no es exacto; en forma generalizada las leyes orgánicas municipales establecen que los regidores y síndicos no tienen facultades ejecutivas, ni pueden actuar de manera unitaria, sino sólo en forma colegiada, ya sea en cabildo o en comisiones; en éstas sólo podrán estudiar, analizar y proponer soluciones al Ayuntamiento, sobre problemas que afecten a la colectividad; hay antecedentes en las legislaturas municipales de Tabasco y de Tamaulipas de que los presidentes municipales pueden ejercer el derecho de voto.

El presidente municipal promulga los bandos y reglamentos municipales y ordena su publicación, en ejercicio de la función ejecutiva del Municipio.

El problema principal de la administración pública municipal es la falta de capacidad, preparación y profesionalismo de los servidores públicos municipales: cuando el Municipio prepara y capacita a sus servidores, éstos se van a la administración estatal o federal o bien, a la iniciativa privada, donde son mejor pagados, y el Municipio por sus limitaciones económicas no puede retenerlos, por ello el Municipio debe tener capacidad económica, para así poder pagar adecuadamente a sus servidores.

Actividad Legislativa

Acto legislativo es una declaración unilateral de la voluntad de un órgano de gobierno competente, el cual en ejercicio de sus funciones crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos y obligaciones en forma general, abstracta y permanente, con el objeto de regular relaciones sociales.

El Municipio, a través de su Ayuntamiento, realiza actos legislativos, como son la elaboración de bandos y reglamentos municipales; por ejemplo, reglamentos para su organi-

zación particular interna; reglamentos para la participación vecinal: reglamentos para regular las relaciones que se generan con motivo de la prestación de servicios públicos; pudiendo señalarse como ejemplo: los reglamentos de las Comisiones de Planeación y Desarrollo, los reglamentos de los Consejos de Colaboración Vecinal, los reglamentos de Bomberos, reglamentos de Policía, reglamentos de Mercados, reglamentos de Cementerios, reglamentos de Alumbrado Público etc.

Es equivocada la creencia de que el Municipio es un órgano administrativo y no un nivel de gobierno, que sus facultades para crear normas son reglamentarias, propias del Ejecutivo y no legislativas.

El Municipio es un nivel de gobierno, que tiene una esfera de competencia con funciones legislativas, que las realiza a través de un órgano colegiado, deliberativo, el cual satisface los requisitos de órgano legislativo, ya que el carácter de las normas que expide es el de una verdadera ley, tanto desde el punto de vista material como formal.

Lo único que se requiere es superar los prejuicios para la asignación de que el Municipio tiene facultades legislativas y que esa función la realiza el cuerpo colegiado y deliberativo llamado Ayuntamiento.

La representación proporcional constituye un sistema de asignación de plazas legislativas, no constituye un sistema de integración de cuerpos ejecutivos colegiados. No es posible concebir la creación de un nivel de gobierno con una sola función, pues de nada serviría que los vecinos de un Municipio designen a sus mandatarios, si éstos no van a interpretar ni a obedecer al pueblo que representan, y solamente se va a convertir en agentes subordinados o delegados del poder judicial. * (32)

Nuestro sistema democrático tiene canales para que el pueblo manifieste su voluntad, estos canales son sus legítimos representantes, quienes deben interpretar su voluntad y plasmarla en normas jurídicas, para así estar en posibilidades de cumplirla.

Para resolver los negocios comunes participan todo el pueblo, a través de sus legítimos representantes, quienes, después de estudiar los problemas, establecerán las soluciones en normas de carácter general, abstracto e impersonal.

Los problemas locales deben ser resueltos por la fracción del pueblo que resulte afectada, a través de sus repre-

sentantes estatales, es decir, por su legislatura local.

En lo que se refiere a los problemas que aquejan a la porción fundamental del Estado, al núcleo primario de la sociedad, que es el Municipio, estos deben ser resueltos por el propio Municipio, a través de que sus legítimos representantes, quienes en forma deliberativa y colegiada, deben estudiar los problemas, encontrar las soluciones y elevarlas a la categoría de norma jurídica.

Actividad Juridiccional

El acto juridiccional es la declaración unilateral que realiza un órgano competente del Estado, en ejercicio de su potestad y a petición de parte, mediante la cual, con el objeto de conservar el orden jurídico, decide una controversia y produce consecuencias jurídicas concretas y personales. Los órganos municipales realizan actos juridiccionales resuelven problemas que se suscitan al cuestionarse los actos administrativos del Municipio, así como las controversias que se suscitan entre su población con motivo de las relaciones vecinales.

La función juridiccional que realiza el Municipio está emanada o encaminada a esclarecer el orden jurídico, el cual puede ser quebrantado en dos formas:

a) Por acciones u omisiones realizadas por particulares - que alteran la paz municipal, infringiendo los reglamentos gubernativos o de policía.

b) Por actos u omisiones de la administración pública municipal que vulneren la esfera de derechos de un particular y que este impugne el acto u omisión.

IV.4 EL MUNICIPALISMO ACTUAL

El municipalismo viene abriendo el ingreso al Municipio - del futuro.

El movimiento municipalista se ha manifestado en congresos, conferencias, reuniones, publicaciones, y libros registrados en los más diversos lugares del mundo.

A las Conferencias Anuales de Alcaldes de los Estados Unidos, se suman varias reuniones intermunicipales de Europa y América.

" Del 14 al 18 de noviembre de 1938, se celebró en la ciudad de la Habana, Cuba, el Primer Congreso Panamericano de Municipios, sugerido por la Conferencia Panamericana de Montevideo de 1933. Ruy de Lugo Viña, el célebre municipalista cubano, fue el presidente del Comité Organizador y el Dr. Antonio Beruff Mendieta, alcalde de la Habana, fue elegido pre-

sidente del Congreso, que dividió sus trabajos en cinco comisiones. Este Congreso pidió la libertad de Andrés Blanco, que había sido encarcelado en Caracas por haber presentado un informe al gobierno sobre la autonomía municipal. Una de las más importantes resoluciones del Congreso, fue la de establecer Uniones Nacionales de Ayuntamientos, la que ya ha sido puesta en práctica en muchos países de América, entre éstos, la República Dominicana por Ley pública en la Gaceta Oficial de 3 de enero de 1939.

A ese evento siguió, en septiembre de 1941, la celebración en Santiago de Chile, del Segundo Congreso Interamericano de Municipios. En esa ocasión, el autor de este libro presentó una ponencia que fue aprobada y que figuró en el Acta final del Congreso como su primer voto resolutorio. Dice así: " El Segundo Congreso Interamericano de Municipios recomienda: La dictación de leyes que aseguren la autonomía de los Municipios, que delimiten sus funciones y establezcan todos los servicios que convengan acerca de la vida municipal.

Un año después, en octubre de 1942, se celebró en la Habana el Primer congreso Histórico Municipal Interamericano.

en 1953, se reunió en Montevideo el Cuarto Congreso Interamericano de Municipios.

El Periodista Cubano, Ruy de Lugo Viña, que fue en 1921- el iniciador en América del movimiento de la intermunicipalidad, murió en un accidente de aviación, cuando realizaba un viaje de buena voluntad por América y fue objeto de un homenaje continental durante la celebración del Quinto Congreso Interamericano de Municipalidades, en San Juan Puerto Rico, en diciembre de 1954.

En junio de 1955, se celebró en Madrid, el primer congreso Iberoamericano de Municipios.

Se continuaron celebrando los Congresos Históricos Municipales Internacionales y el Sexto se efectuó sus sesiones del 5 al 12 de Octubre de 1957, en Madrid y Barcelona.

En el año de 1970, se efectuó en Valle de Bravo, la primera reunión de estudios de los municipios del Estado de México.

En 1975, se efectuó en Caracas Venezuela el Seminario Latinoamericano sobre Administración Regional, organizado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo de (CLAD).

En el mismo año de 1975, se celebró en Milán, el Congre-

so Mundial de Alcaldes.

En marzo de 1976, se efectuó en Buenos Aires, la segunda Reunión Regional de Alcaldes Latinoamericanos del Caribe.

En mayo de 1976, se celebró en Vancouver, Canadá, con la presencia de 80 países. La conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos, que demandó el fortalecimiento del Municipio.

Desde 1975, funciona el Centro Internacional de Información y Colaboración de las ciudades más grandes del mundo.

En cuanto a las instituciones municipales, en España, por Ley de 6 de septiembre de 1940, se creó el Instituto de Estudios de Administración Local, dependiente del Ministerio de la Gobernación. Sus fines son los de investigación, estudio, información, enseñanzas y propaganda de las materias de administración de los elementos materiales precisos para la realización de dichos fines.

En la esfera internacional, se creó el Instituto Interamericano de Historia Municipal e Institucional con sede en la Habana.

En México funciona el Instituto de Desarrollo Municipal dirigido por el municipalismo de Raúl Martínez Almazán. Este instituto se fundó el 11 de abril de 1975 y desarrolla importantes planes y programas en todos los municipios del país.

Realiza también importantes estudios municipales, el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, con sede en la ciudad de México.

Desde 1955 funciona en la ciudad de México el Instituto Nacional de Administración Pública que preside el Licenciado Luis García Cárdenas y que realiza un amplio programa de estudio sobre administración municipal.

En Toluca, México, funciona el Instituto de Desarrollo Urbano y Regional, del que es coordinador el Dr. Aarón Segal.

También el municipalista; licenciado Gustavo Martínez Cabañas, ha impulsado un programa de fortalecimiento municipal para atender a las necesidades de crédito y financiamiento en obras y Servicios Públicos, de los Municipios de la República Mexicana.

A su vez, atiende estudios sobre finanzas municipales, el

Instituto Latinoamericano de Ciencias Fiscalizadoras, de Quito, Ecuador.

En Caracas, Venezuela, funciona con carácter Internacional el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD.

En la Haya, Holanda, tiene su sede la IULA, Unión Internacional de Administraciones Locales (Internaciona)l Unión of Local Administration.

En Washintón funciona la Internacional City Management Association, presidida por el señor Richard H. Custer.

En río de Janeiro funciona el Instituto Brasileño de Administración Municipal, IBAN, que cuenta con una Escuela Nacional de Servicios Urbanos y que imparte programas de Administración Municipal y Urbana para funcionarios extranjeros.

En Caracas desarrolla sus labores de Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y el Fomento Municipal de Venezuela, FUNDACOMUN.

Otras Instituciones municipalistas son: el Instituto de Estudios Peruanos, dirigido por el Señor José Matos, en Li -

ma. Perú.

El Instituto de Planeamiento, de Lima, dirigido por el señor Ernesto Gastelumendi; El Instituto Boliviano de Estudios y Acción Social, de la Paz, dirigido por el señor Eduardo Bracamonte. * (33)

Todas estas tareas municipalistas concurren a trazar el Municipio del futuro.

2.- Los problemas municipales

El smog o sea la contaminación del aire, presenta uno de los más graves problemas industriales y un millón de automóviles, equivalen a 4,500 kilos de hidrocarburos y a 2,477 kilos de partículas que diariamente afectan la salud física y mental de la población, con el consiguiente incremento en las enfermedades respiratorias.

Por ejemplo, en México, la contaminación mata a 70 mil personas de cada año, y causa enfermedades a seis millones de habitantes del país.

Los decesos se deben fundamentalmente a infecciones re -

33.- Ochoa, Campos Moises. El Municipio y su Evolución Histórica, Ed., Colec., Cultura Municipal, México, D. F., -- 1981, p. 253.

sultantes de la contaminación por microbios y parásitos en los alimentos y en el agua, lo cual contribuye además por su deterioro a menguar la ya de por sí insuficiente disponibilidad de alimentos y a agravar el problema de la desnutrición.

Los gases y polvos coadyuban el agravamiento de enfermedades de vías respiratorias y los vehículos y las industrias producen la mayor cantidad de contaminantes de esta naturaleza, que se comportan agresivamente.

" En Sao Paulo, la gran ciudad brasileña de 8 millones de habitantes, la contaminación llegó a tal grado en junio de 1976, que las autoridades municipales se vieron en la necesidad de decretar el estado de emergencia, al tiempo que centenares de personas comenzaron a usar máscaras antigases. La contaminación ambiental subió a punto tal que los automóviles tuvieron que circular con los fanales encendidos en pleno día, debido a que la oscuridad era completa.

En América Latina, las ciudades con mayor contaminación atmosférica son Sao Paulo, México, Buenos Aires, Río de Janeiro, Santiago de Chile, Caracas y la Habana. Las emanaciones diarias de contaminantes llegan, en Caracas, a 1,350 toneladas y en Lima a 280,000 al año.

También se presenta la contaminación en las aguas, que afectan a 30 millones de latinoamericanos que tienen agua dentro de sus viviendas pero carecen de servicio de alcantarillado, por lo que las aguas negras contaminan el agua de uso doméstico.

Un problema más de carácter municipal, es la producción de desperdicios sólidos de origen doméstico e industrial, que las grandes ciudades generan diariamente, al grado de que una población de 10 millones de habitantes, produce un total de 8,000 toneladas diarias, que conviene aprovechar e industrializar.

Sobre los problemas de las ciudades latinoamericanas, afirma la CEPAL que el principal problema es el de la basura. "Prácticamente en ninguna ciudad latinoamericana se ha llegado a niveles satisfactorios en los servicios públicos de limpieza, recolección y eliminación de basura", dice.

En cuanto a la vivienda, "La subdivisión de antiguas residencias y las casas de vecindad y similares, constituyen en formas típicas de alojamiento de sectores que pueden representar del 25 al 20 por ciento en las grandes ciudades.

Precisa el documento que "Una característica de las

grandes ciudades en la región son los asentamientos precarios e improvisados por los grupos migratorios y por algunos sectores del lumpen-proletariado urbano, para los cuales no existe oferta habitacional".

En cuanto a los problemas del medio ambiente rural, donde vive el 50 por ciento de la población latinoamericana, el informe indica que éstos carecen de servicios esenciales como electricidad, agua potable, educación y otros.

El problema de la vivienda en las grandes urbes se podrá apreciar por esta información sobre la ciudad de Mendoza, Argentina:

" Se ha constatado la existencia de conventillos en donde se arriendan verdaderas pocilgas carentes de techo las unas, con piso de tierra, sin baños, cocinas, ni tan siquiera pileta, no diremos para el lavado de piso de tierra, o de la ropa, sino para el aseo personal.

En todos los casos -agrega- conviven padre, madre, e hijos y otros parientes en cada cuarto, y se llega al extremo de que muchos de los conventillos a que nos venimos refiriendo, carecen de luz eléctrica, y aún para ver el sol, sus habitantes deben salir a la calle.

Se extrema a tal punto la nota, rebasando ya el límite - de lo tolerable, con la constatación del arrendamiento de los pequeños patios que dan frente a las piezas alquiladas, con - destino a corral de animales. Esto nos da la medida de la -- inícuca explotación que realizan los dueños de conventillos. - Prueba de ello son los instalados en las calles Ituzaingó -- 2688, José Federico Moreno 1963, San Juan 1252 y Juan B Justo, a la altura de 500, de esta capital.

" Si se estima -expresa más adelante- el valor real de - las piezas descritas en 30 pesos el metro cubierto, incluido - el valor del terreno, y en base al promedio de alquileres -10 pesos por cuarto y por mes- fácil presumir la renta inmerecida que se obtiene en esta clase de negocios la cual alcanza, - sin lugar a dudas, a cerca de un 30% como se ve estamos ante - una evidente especulación desmedida en desmedro de la gente - humilde y desamparada, que no debiera tolerar el estado, -- quien tiene remedios legales a su alcance que debe poner en - juego sin tardanza ". * (34)

A propósito de los remedios legales susceptibles de mo - dificar semejante estado de cosas, existe, efectivamente, en-

Mendoza la ley provincial 1190, promulgada en 1938, y que preveé la construcción de tres tipos de casas baratas: casas-colectivas, casa jardines individuales y casas granjas para venta.

Problema grave es el del transporte urbano de las grandes concentraciones humanas, pues el hombre se convierte en el esclavo de congestionamiento por el caos vial derivado de la circulación de más de un millón de vehículos. El transporte diario, por ejemplo, de 6 millones de personas, equivale a 15 millones de viajes de los que se deriva una pérdida de 6 millones de hora-hombre al día, que significan 9.000 millones de pesos al año.

El ritmo acelerado de vida, en las grandes ciudades, es otro de los graves problemas que afectan la salud, en las ganancias de las grandes ciudades, es otro de los graves los nervios y la mentabilidad de la población. Así por ejemplo, el ritmo de caminar en las grandes ciudades es más acelerado que en las localidades pequeñas, (Unos 74 centímetros por segundo más rápido) de acuerdo con un estudio elaborado por un psicólogo de la Universidad de Princeton, y su esposa, quienes es antropóloga. Al medir cuán rápido caminan las personas por las calles de municipalidades de dimensiones diversas, la pareja confirmó algo que la mayoría de las personas ha adver

tido de manera informal: cuanto más grande la ciudad, más rápido caminan sus habitantes. Descubrieron, por ejemplo, que a lo largo de la avenida Furbush, en Brooklyn, las personas caminan a una velocidad de 1.5 metros por segundo, un poco más lentamente que sus equivalentes en la plaza Wenceslao, en Praga, quienes se desplazan a 1.74 metros por segundo.

" En contraste con Brooklyn, y con Praga, quienes ambas ciudades con una población que supera el millón de personas, los 365 ciudadanos de Psychro, en Grecia, deambulan a 81 centímetros por segundo, y los habitantes de Corte, en Francia (Con 5,500 habitantes) se desplazan a 99 centímetros por segundo.

De las cinco ciudades y localidades estudiadas, las tres más pequeñas son: Psychro e Itea (Con una población de 2,500 habitantes), en Grecia, y Corte, ciudad del centro de Córcega, que tiene una población de aproximadamente 5,000 personas, su velocidad peatonal promedio es de 81 centímetros por segundo.

Las tres comunidades estudiadas fueron Brooklyn (2.6 millones de habitantes) Praga (1.1 millones de habitantes) y Munich (1.3 millones de habitantes).

Su velocidad peatonal promedio es de 1.65 metros por segundo, Dicho de otra manera: las personas en las comunidades mayores de las estudiadas, se desplazan 74 centímetros por segundo más rápido, aproximadamente el doble de velocidad, que los habitantes de las ciudades más pequeñas del grupo estudiado. * (35)

Un problema municipal es el del desarrollo urbano que produce conurbaciones y a la vez se refleja en la especulación desmesurada sobre el valor de los terrenos. El Municipio debe regresar y desarrollarse, pero obedeciendo su proyección futura a un control. Debidamente programado, producto de su plano regulador que efectivamente controle el asentamiento humano para evitar la expresión anárquica de las ciudades, la especulación sobre la tierra, la ubicación inadecuada de zonas industriales, de comercio y de vivienda.

También la legislación sobre asentamientos humanos permitirá el reacomodo y la articulación de las pequeñas comunidades campesinas que hasta ahora carecen de los servicios públicos más indispensables.

En México, por ejemplo, la nueva Ley General de Asenta -

mientos Humanos, permitirá devolver al Municipio, como célula de desarrollo, su papel en el avance socioeconómico del país.

Los problemas causados por los asentamientos humanos no son nuevos ni tampoco exclusivos de un país. En realidad son universales, pues los provoca fundamentalmente la sobrepoblación del mundo. " Desde 1945 la Universidad de Berkeley California, observando que numerosas ciudades en diversos Estados de la Unión Americana mostraban un creciente y alarmante desarrollo desordenado, con sus correspondiente e inevitables problemas de congestión de tránsito, smog, falta de vivienda, etc., creó una nueva carrera profesional: maestría en Planeamiento de Comunidades, la que amplió luego con el doctorado correspondiente.

Una de las realizaciones más originales de Willian E. - el primero en obtener la Maestría en Planeamiento de Comunidades en el año de 1949, fue la creación de una nueva ciudad - Colombia, Maryland, destinada a aliviar problemas de dos ciudades. Se encuentra en mitad del camino entre Washintón y Baltimore y es ya una realidad que ofrece habitación, centros de comercio y diversión y todos los atractivos del " Habitat ", a una población en constante crecimiento.

El desarrollo urbano y regional ha sido estudiado en Mé-

xico por el arquitecto Carlos Reyes Navarro y el INPLUR autores de un Plan Nacional Integral de Desarrollo Urbano y Regional.

Pero el problema más grave, que afronta el Municipio, es el económico. El Estado Contemporáneo se ha caracterizado por una creciente estatización de la vida y de la economía, así como de la hacienda pública, restando cada vez más los ingresos que corresponden a los municipios. A tal grado se presenta este fenómeno que, en México, todos los municipios de la República apenas percibían el .60 por ciento de los ingresos fiscales del país en el año de 1970, en contraste con el 8 por ciento que percibieron en el año de 1925. * (36)

La crisis económica municipal se ha acentuado y ha provocado la bancarrota de municipios tan importantes como el de Nueva York y los de varias ciudades italianas.

3.- Las megalópolis del año 2,000

El problema de la población, con la explosión demográfica, será uno de los problemas que determine las características del Municipio del futuro.

" En el año 2,000 la población terrestre será de 6 mil millones de seres humanos, exactamente del doble de lo que era en los años sesenta. De esta población mundial, la de los países más desarrollados bajará de un 30% en 1970 a un 22% en el año 2,000.

El país más poblado seguirá siendo China. En el año 2,000 tendrá 1,480 millones de habitantes. El segundo lugar será la India, con 1.059 millones de habitantes, el tercero lo ocupará la URSS, hoy Unión de Estados Soberanos e Independientes con 315, el cuarto será para los Estados Unidos, con 264 millones.

Todo ese crecimiento demográfico indica que, en el año 2,000, más de 3,500 millones de personas necesitarán habitación. En el año 1976 había 300 ciudades en el mundo, de un millón de habitantes. En el año 2,000 se necesitarán crear 3,500 ciudades de un millón de residentes.

En el año 2,000 se iniciará el siglo de las megalópolis, entendiéndose por tal, a las aglomeraciones urbanas de más de 10 millones de habitantes.

Según un estudio de la CEPAL, el año 2,000 será el de la aparición masiva de las megalópolis. Entre los 50 mayores

centros urbanos del mundo, figurarán: en primer lugar mundial, la ciudad de México, con 31 millones de habitantes; en segundo lugar, Tokio, con 28 millones y en tercer lugar, Sao Paulo con 26 millones de habitantes. Otras megalópolis serán Shangahi y Pekín con más de 20 millones de habitantes cada una. El sexto lugar mundial, corresponderá a Río de Janeiro, con 19 millones y el noveno a Buenos Aires, con 13 millones de habitantes. En total, América Latina tendrá en el año 2,000 nueve de las mayores concentraciones urbanas del mundo, con la ciudad de México a la cabeza del planeta.

Las megalópolis se caracterizan por su índole cosmopolita, por la despersonalización de los contactos humanos y por la alta especialización de las funciones urbanas. El estilo de vida de estas ciudades, será completamente cosmopolita y en ellas se concentrará el 70 por ciento de la producción industrial de sus respectivos países, brindando, además, las mayores posibilidades de recursos humanos, de ahorro, de inversión de capitales y de cultura y trabajo para sus habitantes. Por ello, lo que se requiere, es saber aprovechar la alta potencialidad productiva y cultural de las grandes urbes, planear su desarrollo y prever sus futuros problemas. Se necesita sacar las mayores ventajas al crecimiento urbano con programas optimistas que demuestren que las cifras no imponen terror.

Paralelamente a las Megalópolis, otras, otras grandes -
urbes como París, destacarán en el año 2,000 como ciudades -
del futuro. La población de Francia, en ese año será de 62 -
millones de caerá del 14 al 10º lugar en el mundo. Pero París-
seguirá siendo una gran ciudad que ya anuncia su antiguo ba -
rrio de la Defense, convertido desde ahora en el París 2,000-
o sea la ciudad del futuro.

En lo que corresponde a México, en el año 2,000 el país-
alcanzará la cifra de 140 millones de habitantes. De ellos 84
millones vivirán en ciudades y la ciudad de México habrá 378-
ciudades, de las cuales 38 contarán con más de medio millón -
de habitantes y 13 con más de un millón. Guadalajara sumará -
8 millones y Monterrey contará con 7. El hecho es que, en el-
país, hay que hacer una ciudad para un millón de habitantes -
cada seis meses.

Este fenómeno no es nuevo, pues apareció desde 1940, ya-
que desde entonces a la fecha, el crecimiento del número de -
ciudades en México ha sido espectacular. En 1970 aparecieron-
123 nuevas ciudades, además de las 55 que ya existían en --
1940. Para 1980 se espera un aumento de 80 nuevas ciudades, -
que harán un total de 258. Y, en la década de 1980-1990, apa-
recerán otras 120, para alcanzar a fines del siglo, una suma-
de 378 ciudades.

En cuanto a la ciudad de México, su acelerado crecimiento es a razón de una persona cada 30 segundos. Dicho con otras palabras, el crecimiento de la ciudad, en la última década, ha sido del 6 por ciento, aunque hay zonas marginadas, en las llamadas ciudades perdidas, donde el aumento llega a ser hasta del 20 por ciento anual. Pero esto no es todo, ya que la inmigración que se calcula en unas 300,000 personas al año, es tan fuerte que algunas veces supera el crecimiento natural de la población capitalina.

Como la población del área metropolitana crecerá tres veces, los problemas se triplicarán. Los servicios públicos serán costosísimos. El costo del metro cúbico de agua para la ciudad subirá de 125 millones a 500 millones de pesos. Aumentarán los altos niveles de contaminación, de producción de basura y crecerá la demanda de transportes, energía eléctrica y habitación.

La ciudad produce anualmente 110,000 viviendas, mientras la población aumenta en un millón y medio de personas y se celebran 240,000 matrimonios. Esta situación, en conjunto, se traduce en un déficit de 805,600 viviendas, las cuales, al ritmo actual de construcción, tardarían 8 años en ser construidas, sólo para encontrarse entonces con 8 millones de personas que, de acuerdo con el ritmo de crecimiento y presu-

poniendo que éste no aumentase más, demandarían nuevas viviendas. * (37)

4, La Primera Ciudad Especial Satélite.

La problemática de la administración de una ciudad espacial satélite, se planteará al municipalismo del futuro, por primera vez en el año 2,000.

" Se prevé el lanzamiento experimental de la ciudad satélite y se calcula que, para el año 2,000, estará en órbita y en funcionamiento la primera ciudad espacial satélite, con los habitantes permanentes.

Esta información, debida a los científicos norteamericanos, doctores Walter Johnson y Charles Berry, especialista en medicina espacial, anuncia para el tercer milenio, la era del surgimiento de ciudades extraterrestres, ya sean espaciales o lunares. * (38)

5.- El Municipio de hoy y de mañana

El panorama histórico universal que hemos recorrido, nos permite llegar a las siguientes conclusiones:

37.- Op. Cit., p. 257.

38.- Op. Cit., p. 258.

" a) La esencia del Municipio es la comunidad de intereses locales, a los que se encuentran ligados y dependientes, - todos los miembros de la colectividad, tanto en lo social, - como en lo económico y político.

b) Los intereses económicos y políticos en pugna dentro de una comunidad social, siempre tratan de obtener la supremacía local, pues la vida de relación los obliga a valerse de la municipalidad para crear condiciones favorables a sus intereses.

c) La institución municipal, al igual que todas las instituciones sociales y jurídicas, va sufriendo, con las transformaciones económicas y políticas, cambios que la han modificado, unas veces alejándola y otras reintegrándola al pueblo, pero sin menguar su esencia democrática que se mantiene incólumne.

d) Todos los movimientos de transformación social que han podido realizar su función histórica, han sabido transformar, antes que todo, los sistemas municipales, para emplearlos como fuerza de renovación.

e) Los municipios, como poder social, siempre han luchado a través de los siglos, por conquistar su autonomía muni -

cipal como base de las libertades humanas.

f) Cuanto más democrático es un régimen de un gobierno, mayor autonomía otorga a los municipios y viceversa.

g) La economía de una nación refleja la fortaleza o la debilidad de las economías de sus municipios, así como la unidad nacional es la manifestación de la comunidad de aspiraciones de las municipalidades que la integran.

h) El Estado, en su legislación, debe garantizar la existencia del Municipio Libre, tanto en lo político como en lo económico.

i) Debe reconocerse a cada Municipio, el derecho de dictar sus propios reglamentos y ordenanzas locales.

j) Debe garantizarse, a la población municipal, el ejercicio de los derechos de referéndum, protesta, iniciativa y revocación.

k) El gobierno municipal, en cuanto a sus funcionarios de elección popular, debe renovarse por mitad de sus miembros, para dar continuidad a la realización de las obras y de los problemas locales.

l) En cuanto a los funcionarios de nombramiento y empleados municipales, debe propiciarse que sean de carrera y garantizarles su estabilidad con el objeto de asegurar la eficiencia en el ejercicio de sus funciones.

m) Las empresas y servicios públicos municipales, deben contar cada uno con una comisión de vecinos que promueva y vigile su funcionamiento.

n) Cada Municipio debe contar con planes y programas de desarrollo urbano, de ampliación de servicios públicos y de desarrollo de la economía municipal.

o) Deben establecerse organismos de planeación regional para el desarrollo municipal y que propicien la sindicalización o unión de municipios para la ejecución común de obras de la prestación de servicios.

p) El régimen municipal no puede ser uniforme, sino diversificado y esa variedad va desde el tipo clásico del Municipio político representativo, hasta la Comuna Popular de Contenido Social.

q) Debe establecerse una tipología municipal, que parta de la clasificación en Municipios Macro-urbano, urbano, semi-

urbano, y rural, con diversidad especializada desde los puntos de vista político, económico, social y cultural y estimando que cada uno de estos casos de relaciones sociales se da en un cuadro ecológico que conforma la ciudad, la villa o la aldea. * (39)

Por todo esto, estamos al Municipio, como la comunidad política vecinal, circunscrita a una demarcación territorial, que representa un poder social y que se organiza para los fines de la convivencia local, como cimiento sociológico, económico, cultural, político y administrativo del Estado.

El Municipio, históricamente, es anterior al Estado y es célula de integración de las nacionalidades.

6.- BANOBRAS y la canalización financiera a los Municipios.

En México como caso ejemplar de una institución destinada a canalizar el crédito y el financiamiento a los Municipios de la República para obras y servicios públicos se creó desde 1933 el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS), conocido como el Banco del Federalismo.

" La Institución, en el lapso comprendido entre diciem -

bre de 1976 y octubre de 1980 que abarca los primeros cuatro años de gobierno del Presidente López Portillo, otorgó los siguientes créditos a los Municipios del país.

Agua y alcantarillado	11,891
Mercados	1,726
Rastros	641
Pavimentación y Urbanización	4,199
Vivienda	4,95
Diversas Obras	5,072
TOTAL	24,263

(Cifras en millones de pesos)

Además, BANDBRAS otorgó apoyo financiero para el transporte en provincia, por 1.475 millones de pesos; otorgó también créditos a contratista del Gobierno Federal que ejecutan obras en Provincia, por 46,633 millones de pesos y en cuanto al programa nacional de la vivienda, aportó una cantidad adicional de 1.975 millones de pesos, en lo que va del sexenio.

En esta y en otras formas, en México, el Municipalismo avanza gracias a la política federalista del Régimen del Presidente José López Portillo, que declararán: " Tendremos que fortalecer a Municipios, a Estados Federados y a la propia

Federación, mediante un esfuerzo coordinado, profundamente encajado en nuestro espíritu de equilibrio y de justicia. --

* (40)

Desde el sexenio portillista ya se veía la necesidad de ampliar las bases de nuestro país, al iniciar el sexenio de De la Madrid se hace realidad esa necesidad; el Municipio en ese período arranca junto con los avances en el cambio estructural de 1983-1986. El proceso de cambio estructural iniciando en 1983 presenta importantes avances en diferentes campos, entre los que destacan la correlación de la estructura de los principales precios relativos de la economía, el saneamiento de las finanzas públicas, el redimensionamiento y reconversión del sector paraestatal y la racionalización de la protección al mercado interno.

Por otro lado los ajustes a la estructura de los precios relativos, fue la eliminación de los principales rezagos de los precios y tarifas de los bienes producidos por el sector público ya que se mantuvo con una elevada devaluación real del tipo de cambio y se aseguró una tasa de interés real.

Como se observa las prioridades económicas del país nos-

llevan a la transformación, de ahí que las políticas tengan - las características de una política cambiaria y de neoliberalismo de tal forma que la vida nacional se descentralice, -- tanto del centro de la República como de los estados y municipios, política y socialmente sí debe haber esa relación estrecha que ha habido siempre, pero creo que económico y administrativamente esa descentralización debe ser radical.

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

Grifit, Jones, Sthephan. " Deuda Externa y Política de Ajuste ", de Rene Villarreal, la reestructuración de la deuda en México, de Angel Gurria Treviño, en: Deuda Externa y Renegociación de Ajuste en A.L., Ed., F.C.E. México, D. F., 1988, p. 431.

Robles, Martínez Reynaldo. El Municipio, Ed., Porrúa, México, D. F., 1987, p. 173

Ugarte Cortés Juan. La Reforma Municipal, Ed., Porrúa, México, D. F., 1985, p. 281.

Ochoa Campos Moises. El Municipio su evolución histórica, Ed., Colec., Cultura Municipal, México, D. F., 1981, p. 260.

CONCLUSIONES

La Reforma de Miguel de la Madrid Hurtado significó el cambio de las nuevas estructuras básicas del país, la descentralización del Municipio con el Estado, marcó los inicios de un auge económico cuyo desarrollo y la modernidad del nuevo sexenio salinista ha llevado a la práctica. En el período de De la Madrid el Municipio retomó los valores históricos de nuestras raíces, promoviendo nuestro pasaje y trascendencia cultural. De esta misma idea surgió el origen de las premisas que serían las formas mediante las cuales, se iniciará la reforma de 1983. Esta reforma del 115 constitucional es el producto de la nueva política que el PRI-GOBIERNO para seguir en el PODER crea sus propias aperturas y una de ellas es transformar y tratar de abrirse en los sectores primarios y bajos de las clases. Su apertura ha sido pues mediante todas las reformas hechas habidas y por haber que existen en el texto constitucional. La Reforma municipal de 1983 esta cargada de una doctrina socioeconómica y política de los nuevos dirigentes del neoliberalismo; es decir más créditos del extranjero, más endeudamiento externo y el tratado de libre comercio, se habren los caminos de la modernidad a como de lugar esta nueva alternativa de un bipresidencialismo económico y político que el gobierno salinista ha puesto en práctica. Este trabajo primero propuso el recuento histórico y la

influencia española sobre nuestra cultura así como retomar -- las aportaciones que en su momento las constituciones del -- país tomaron, el estudio de los procesos sociológicos y de la naturaleza del mismo recae en la cuestión antropológica; este fenómeno por un lado inició con esta temática. El contenido -- político que se le dió a la reforma fue un matiz doctrinario -- de la clase en el poder y sus ideólogos, pasando por la so -- ciedad natural, el poder, los términos ligados al Estado; te -- rritorio, población y gobierno, pasando por la soberanía y -- legitimidad, también las tesis jusnaturalistas, racionalis -- tas, Rousseau, el positivismo hasta llegar a las teorías mo -- dernas como la Kelsiana, y la del inglés Fernando Albi y so -- bre todo por el autor fundamental Héctor Vázquez, El Municipio y la Reforma son el significado de un proceso que pasa de lo -- social a lo político, de la comunidad natural a la comunidad -- política. El Municipio y su relación con el Estado (Un Estado Unitario) y las relaciones del Municipio con los estados y la federación (Un Estado federal) son de carácter coordinador; -- sin embargo con la reforma se buscó y se está buscando des -- centralizar más la vida política del país en general, y con -- esto se entra a un tema muy controversial y crítico; la re -- forma abordó los tres niveles de gobierno que tenemos, no son precisamente una jerarquía sino un esquema de planes diferen -- tes, determinados por el principio de lo que se entiende por -- régimen interior para cada nivel de gobierno. La idea de como

primer nivel de gobierno, es muy profunda y rica en sugerencias, única manera de fortalecer el federalismo mexicano que es el motivo que la inspiró. Así que en la actualidad tenemos un nuevo Municipio en México o nos encontramos que al tradicional e invencible Municipio se le ha transformado a tal grado que presenta una nueva fisonomía.

A los mexicanos del país y a todos en general y los de partidos políticos nos corresponde aprovechar, lo mejor posible, de la reforma lo que se propone en adiciones y en materia social y económica y política, para hacer de nuestros nuevos municipios entidades donde la democracia, se practique de forma integral y sin grandes esfuerzos, con naturalidad y se viva con mayor participación, dignidad y respeto a los habitantes de los municipios.

La consulta a la base como lo llama el autor Héctor Vazquez se ha aplicado a algunos de los estados de la República. En esta forma la reforma municipal va adquiriendo validez y una dimensión política electoral con los éxitos logrados y ayuda al perfeccionamiento de la democracia real de la participación ciudadana al pedir sus demandas acerca de sus municipios y de sus necesidades.

Para concluir finalmente tenemos que el Municipio es la comunidad de intereses locales y colectivos ligados a la vida social económica y política, retomando condiciones favorables a sus intereses; los cuales son transformados según la petición o el cambio de la necesidad o de renovación. Representa la libertad humana que tenemos de asociarnos y manifestarnos políticamente, y elegir a nuestros gobernantes y destituirlos por otros a través de una legislación y ordenanzas locales, así como llevar acabo los programas de acción y bienestar del Municipio, también el Municipio es la célula de integración de las nacionalidades. De lo anterior es necesario subvertir que en las aspiraciones de los hombres esta el de ser cada día mejores y triunfar con Nación; no obstante tenemos en nuestro interior como seres humanos la esencia, la inquietud de valorarnos y tratar de obtener de los demás lo que podemos conquistar a través de la "Voluntad general"; y es ahí donde recae la cuestión de que las fracciones que detentan el poder (PRI) realmente quieran este cambio o la llamada modernidad que en ella ya no encontramos; es decir las circunstancias mismas nos lo piden y exigen; la Reforma ya ha dado sus primeros pasos para bien o para mal un cambio siempre trae consigo sus consecuencias y las revoluciones de cualquier índole demuestran el espíritu y el motivo que las inspiró; de ellas o de las reformas que un texto constitucional se ve en las nuevas experiencias y hagamos de ellas una nueva Nación Mexicana.