

CAPÍTULO I

MARCO CONSTITUCIONAL DE LAS ELECCIONES MUNICIPALES EN MÉXICO

I. Generalidades	19
II. Marco de referencia. El desdén por las elecciones municipales	21
III. Esquema exegético de las elecciones municipales	24
IV. Objetivos	26
V. Antecedentes de la regulación constitucional de las elecciones municipales en México	26
1. De su creación al texto constitucional de Cádiz de 1812	26
2. Experiencia constitucional decimonónica	34
3. La situación político-municipal del porfiriato al movimiento revolucionario	37
VI. El perfil electoral del municipio en el Constituyente de 1916-1917	39
VII. Modificaciones al artículo 115 constitucional	42
VIII. Hacia la reforma política	43
IX. Reforma política	46
X. Estructuración actual del proceso electoral municipal	50
1. Exposición de motivos de la reforma municipal	51
2. Innovaciones político-electORALES	51
3. Comparecencia del secretario de Gobernación	53
4. Debates en el Congreso	53

CAPÍTULO I

MARCO CONSTITUCIONAL DE LAS ELECCIONES MUNICIPALES EN MÉXICO

I. GENERALIDADES

A lo largo de la historia de las ideas políticas, diversas preocupaciones han ocupado el intelecto del hombre. Destaca con particular interés, el encontrar la mejor forma de gobierno, el ejercicio del poder y su forma de control, las formas de acceder a él, etcétera.

En tal sentido, baste recordar a Aristóteles quien ya cuestionaba las ventajas de la monarquía, aristocracia y democracia, así como la disfuncionalidad en que se caería si se contrariaban los principios que las inspiraban, de hecho, en cada estadio histórico de la humanidad se han formulado y ensayado las más distintas formas de organización política con la intención de alcanzar mejores ideales, y que se considera responden de mejor manera a las exigencias de la sociedad.⁵

Lo cierto es que hasta nuestros días la problemática subsiste, de tal manera podemos observar que en muchas de las llamadas democracias occidentales se siguen cuestionando nuevas fórmulas que potencien la legitimidad del sistema jurídico sancionado por la comunidad como democrático, inclusive las que en su momento fueron paradigmas, hoy han quedado superadas, sea porque dejaron de progresar, sea porque vienen de regreso.

Esta dinámica en la concepción de las ideas e instituciones políticas se explica en el anhelo constante de una vinculación armónica en la dialéctica *ser-deber ser*, es decir, la preocupación por que exista una sincronía entre los supuestos normativos y las exigencias de la sociedad o entre las acciones de la sociedad y los principios dictados por la norma.

De tal suerte que esta relación dialéctica provoca que observemos democracias cambiantes, democracias con perfiles jurídicos, políticos, económicos, etcétera, que las identifican, para posteriormente cambiar, en ocasiones a grados irreconocibles, pero que las nuevas exigencias del desarrollo social les ha impuesto.

⁵ Véase Lucas Verdú, Pablo, *Principios de Ciencia Política*, Madrid, Tecnos, 1973, vol. I, pp. 1819.

Quizás en el fondo la dificultad de esta búsqueda del ideal democrático, subyace la forma multívoca de entender la democracia, pues como señalan Ranney y Kendall, asignar a una palabra tan vastamente utilizada, un significado preciso y definido, es tarea nada fácil.⁶

A este respecto los tratadistas españoles Lucas Verdú y Lucas Murillo de la Cueva, acertadamente han señalado la variedad polisémica de dicho término, así para unos

es una forma de gobierno; para otros es un modo de vida social. Hay quienes fijan su esencia en el carácter del electorado; en la relación entre el gobierno y el pueblo; en la ausencia de amplias diferencias económicas entre los ciudadanos; en el rechazo de privilegios basados en la herencia o en la riqueza, la raza o el credo.⁷

Independientemente al perfil ideológico con que visualicemos a la democracia, hay que tener siempre presente que ésta, debe ser una forma de gobierno que reconozca a los hombres una igualdad esencial de oportunidades para el ejercicio de sus derechos civiles y políticos; y que cuenta con el pueblo para la estructuración del poder.

Implica en consecuencia, el reconocimiento de los derechos fundamentales de la persona humana, la subordinación del Estado al derecho, el respeto a los diversos puntos de vista, cualquier otra interpretación es mera demagogia que encubre el rostro del autoritarismo.

Bajo estas consideraciones, compartimos las ideas del doctor Jorge Carpizo, al señalar que la teleología de cualquier sistema, debe ser garantizar al individuo una vida digna: con educación, con cultura, con satisfactores materiales, con libertad; un país con oportunidades iguales para todos.⁸

Teniendo presente estos principios y con una actitud de propuesta, nos disponemos a examinar las elecciones municipales en México.

6 En Ranney, Austin y Kendall, Wilmoore, *La democracia y el sistema de partidos políticos en los Estados Unidos*, Buenos Aires, Editorial Bibliográfica Argentina, 1958, p. 19. Asimismo véase Hans Kelsen, *Esencia y valor de la democracia*, traducción de Rafael Luengo Tapia y Luis Legaz y Lacambra, Barcelona, Guadarrama, 1977; y Jiménez de Parga, Manuel, *Los regímenes políticos contemporáneos*, Madrid, Tecnos, 1987, p. 133.

7 Véase Lucas Verdú, Pablo, y Lucas Murillo de la Cueva, Pablo, *Manual de derecho político*, Madrid, Tecnos, 1987, p. 278; en cambio para Manuel Jiménez de Parga, en op. cit., nota anterior, p. 133, la democracia es muy difícil de realizar plenamente y las constituciones de los pueblos occidentales se limitan a establecer un orden de relaciones entre las instituciones y entre los hombres, con el deseo de que a través de esas rutas se arribe a un puerto próximo del ideal.

8 Cfr., Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, México, UNAM, 1982, en la nota a la tercera edición.

II. MARCO DE REFERENCIA. EL DESDÉN POR LAS ELECCIONES MUNICIPALES

Acostumbrados a que los trabajos que se ocupan de la materia electoral centran su atención en las elecciones federales, nos propusimos, por el contrario, proyectar desde una perspectiva jurídico-política el peculiar ambiente que viven los ciudadanos de nuestra provincia al elegir a sus ayuntamientos.

No podemos entender que pueda lograrse un desarrollo nacional, si no se resuelven los problemas que aquejan las células básicas que lo conforman, pues como se ha señalado democracia local y democracia nacional integran un mismo y único sistema.⁹

De esta manera, estamos convencidos de que si se solucionan los problemas políticos locales se fortalece el sistema político en su conjunto, lo que no debemos de perder de vista es que no representan lo mismo unas elecciones locales que unas federales, y que por lo tanto las soluciones no pueden ser las mismas, pues como lo ha señalado Isidre Molas "los centros de poder local no son hoy centros neurálgicos para las alternativas de una nueva política de la ciudad, porque no son centros de poder sustantivos. La política dentro de los municipios sólo puede verse en relación directa con el poder y la forma estatal".¹⁰

La preocupación por atender la problemática local no es nueva; así, desde principios del pasado siglo Henrion de Pansey, señalaba que hay pocas cuestiones más dignas de atención por parte del legislador y más merecedoras de las meditaciones del hombre de Estado que la cuestión municipal.¹¹

Dicha consideración parte de la idea de que el poder municipal es el que se manifiesta más en contacto inmediato con todos los ciudadanos, y que frecuentemente es el único que conocen, además la actuación y resultados alcanzados a nivel municipal les sirve como punto de referencia para enjuiciar los restantes niveles de gobierno, por tanto es una cuestión que resulta necesario atender.¹²

9 Así lo ha expresado Dilys, M. Hill, *Teoría democrática y régimen local*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1980, p. 19.

10 Citado por Angulo Uriarri, Javier, *Municipios elecciones y vecinos*, Madrid, Ediciones de la Torre, 1978, pp. 23-24; sobre esta realidad a principios del presente siglo don Jesús Castrenza, señalaba: "los centros de cultura en los municipios que no son la capital, son nulos, las escuelas deficientes, los movimientos progresistas apenas se advierten, el periodismo se encuentra en embrion...", en *El problema municipal mexicano*, México, Editorial Cultura, 1926 pp. 17-18.

11 Cfr., Henrion de Pansey, Pierre-Paul-Nicolas, *Del poder municipal y de la policía interior de los municipios*, edición, traducción e introducción de Javier García Fernández, Madrid, MAP, 1990, p. 33.

12 *Ibidem*.

De igual manera, a inicios del presente siglo en la península ibérica don Gumersindo de Azcárate, exhortó a combatir la burocracia y la centralización, y favorecer el nacimiento, la federación y la representación de las fuerzas locales como propósito fundamental que debiera ambicionar todo reformador deseoso de mejorar la situación actual.¹³

En tiempos más recientes Sehwert Ferrer, al considerar al municipio como la base elemental de la nación desde un punto de vista espiritual, y uno de los factores fundamentales para la unidad y el fortalecimiento del Estado, desde un punto de vista material, propugna como deber inexcusable de los hombres de gobierno, y de aquellos que desde los partidos o agrupaciones políticas y cívicas, aspiran a asumir la responsabilidad de la dirección de los asuntos nacionales o locales, de contribuir a su desarrollo.¹⁴

A pesar de estas preocupaciones falta mucho por realizar; hasta ahora, la atención por la institución municipal se ha centrado en proyectar su origen y devenir histórico, de precisar su naturaleza jurídica, su organización administrativa, pero muy poco de las cuestiones electorales.¹⁵

Para algún sector de la doctrina,¹⁶ el que durante decenios la esfera política local haya despertado poca atención, puede obedecer a muy diversas razones, pero entre las que se encuentran:

a) La fuerte centralización de algunos sistemas políticos,

b) La consideración del ámbito local como comunidad relativamente autónoma y suficiente, y por tanto ajena a los problemas nacionales, y

c) El predominio de una visión exclusivamente administrativa del ejercicio del poder municipal.

13 En *Municipalismo y regionalismo*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1979, p. 55.

14 En Sehwert Ferrer, Arnaldo, *Curso de derecho municipal*, Maracaibo, Universidad de Zulia, 1967, p. 28.

15 Esta realidad desde una perspectiva del derecho comparado puede comprobarse al observar la reducida bibliografía que sobre las cuestiones político-locales citan Cosculluela Montaner, Luis M., y Muñoz Machado, Santiago, en *Las elecciones locales (Comentarios a la ley 39/1978, de 17 de julio)*, Madrid, Abella, 1979, pp. 23 y 27, entre las que sobresalen trabajos de Eduardo García de Enterría, Sebastián Martín Retortillo, Eduardo Roca, José Manuel Cárdenas Rodríguez de Moya. Asimismo los que cita García Fernández, Javier, en *El origen del municipio constitucional*, Madrid, Instituto de Administración Local, 1983, p. 25, en el que sobresalen trabajos de Terry N. Clark, Franco Goio, Raymond Ledrut, y Alain Medam. En el caso mexicano los trabajos que se consignan en Ruiz Massieu, José Francisco, *Estudios de derecho político de estados y municipios*, México, Porrua, 1986, pp. 75-89, y la de Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, año I, núm. 2, mayo-agosto 1986, pp. 837-845.

16 Así lo consideran Capo, J., Baras, M., et al., "La formación de una élite político local", en *Revista de Estudios Políticos*, Madrid (nueva época), núm. 59, enero-marzo 1988, p. 199; y Gallego Anabitarte, Alfredo, "Notas histórico-jurídicas sobre el régimen local español", en *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 166, abril junio 1970, p. 165.

A las anteriores consideraciones cabe agregar las posturas que señalan: que hemos entrado en una etapa que pudiéramos calificar como “crisis del municipalismo” o “romanticismo municipal”, en el que ponen de énfasis “que sus estructuras son insuficientes para las necesidades de la vida moderna y, que corresponden a una etapa histórica ya superada”.¹⁷

Sin lugar a dudas, los diversos factores antes señalados han incidido en mayor o menor medida a fijar en cada Estado el interés por estas elecciones, así en el caso del Estado mexicano, tal parece que el factor determinante ha sido la profunda centralización económica y política que padece el sistema federal.

De tal suerte que en este contexto disfuncional que vive nuestro federalismo, las elecciones municipales han pasado desapercibidas, lamentablemente cuando han llamado la atención son por las graves irregularidades producidas o por los disturbios en ellas presentados.

Ante esta realidad en la que se encuentra la vida local, llevó a señalar al brillante jurista mexicano Jorge Madrazo, la necesidad de ampliar la perspectiva en el análisis de estos temas y poner al descubierto:

las nuevas formas de caudillismo y cacicazgo local y regional; los grupos de presión, tensión e interés a nivel local; los partidos políticos estatales; la organización de la clase política estatal y municipal; los procedimientos de elección de los estados y los municipios; la responsabilidad de los funcionarios públicos de las entidades federativas y de los municipios; la división de poderes en las entidades federativas; la administración local de justicia; la formación de nuevos centros urbanos y conurbados; el grado relativo de desarrollo industrial de la provincia; la competencia y participación sobre la explotación de los recursos naturales.¹⁸

y muchos otros temas más, sobre los cuales los juristas, por lo general, no hemos reflexionado lo suficiente.

17 Así, Díaz de Liaño y Argüelles, Fernando, señala que se ha hablado de “crisis del municipalismo”, toda vez que al hacer un repaso a la realidad en las sociedades capitalistas desarrolladas nos muestra acusadas notas típicas de la centralización política y, al mismo tiempo, una búsqueda de óptimos espacios económicos y administrativos extensos (regiones), para la prestación en general de servicios públicos, y ello como esológico ha repercutido en la cuestión municipal, en “Poder municipal y democracia”, Documentación Administrativa, Madrid, núm II, 1979, p. 38; además véase Fernández Rodríguez, Tomás R., “La organización territorial del Estado y la Administración Pública en la nueva Constitución”, en Lecturas sobre la Constitución española, Madrid, UNED, 1978, vol. I, p. 362; y García de Enterría, Eduardo, Problemas actuales del régimen local, Sevilla, Instituto García Oviedo, 1986.

18 En “Los partidos políticos y el federalismo mexicano”, Revista del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Durango, Durango, núms. 89, octubre 1982-marzo 1983, pp. 34-35.

III. ESQUEMA EXEGÉTICO DE LAS ELECCIONES MUNICIPALES

Uno de los problemas a los que se enfrenta todo investigador lo constituye el momento de decidir el método analítico con el que habrá de abordar la materia objeto de su estudio.

Las opciones que se le presentan son diversas, entre las que se encuentran: el enfoque histórico, sociológico, comparado, psicológico, jurídico, económico, etcétera, y que le muestran las distintas especificidades que conforman esa realidad.¹⁹

Hoy en día, debido a la complejidad que revisten los distintos fenómenos políticos, resulta imposible ceñirse exclusivamente a tal o cual método exegético, de ahí que observemos cómo en el campo de las disciplinas sociales se acuda cada vez más al concurso interdisciplinario para la explicación y solución de los problemas.²⁰

En un tema como el que nos ocupa no podía ser la excepción, desde luego que como abogados, estamos convencidos que la cabal comprensión de cualquier problema no se logra sin el concurso de la ciencia jurídica y que, en todo caso, estos problemas deben resolverse bajo los cauces que ofrece la norma del derecho.

Esta necesaria interrelación disciplinaria no es exclusiva del derecho constitucional, ya que deriva del hecho de que, las normas jurídicas no constituyen razones autónomas para justificar acciones y decisiones, debiéndose recurrir en última instancia para aplicar o interpretar tales normas a principios de justicia y moralidad social y, por supuesto, a las hipótesis empíricas que hacen viable la posibilidad de satisfacer tales principios.

Pero en el caso del derecho constitucional esta dependencia respecto de consideraciones de filosofía y ciencia política se hace más patente debido a que se trata de la redacción de la estructura básica de la sociedad, cuya fundamentación no depende de las otras instituciones sociales sino directamente de los principios ideales que configuran aquellas consideraciones.

Siguiendo en este trabajo el método planteado, el presente estudio, fue dividido en cinco acápitulos, cuyos lineamientos y contenido preciso a continuación.

19 Sobre los diferentes enfoques exegéticos empleados en la ciencias sociales véase, Lucas Verdú, Pablo, *Principios de Ciencia Política*, op. cit., vol. I, pp. 79 y ss.

20 En relación a la necesidad de que los estudios del derecho constitucional se confronten con la realidad, véase, Vergottini, Giuseppe, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Espasa-Calpe, S.A., 1983, pp. 28-30; Lucas Verdú Pablo, "Constitución, realidad constitucional y transformación política", en *Revista de la Universidad Complutense de Madrid*, 1981/2, abril-junio 1981, pp. 178-181; "Los partidos políticos en el ordenamiento constitucional español", en *Revista de Política Comparada*, núm. 2, julio-septiembre, otoño 1980, p. 34; y su *Curso de Derecho Político*, Madrid, Tecnos, 1984, vol. IV, p. 567.

1º En el primero de ellos exponemos el marco constitucional que regula las elecciones municipales, conscientes de que no se puede comprender los lineamientos constitucionales sin vincularlos a los propósitos y luchas que les dieron origen, creímos necesario proyectar la historia constitucional, y profundizamos en los trabajos y propósitos que inspiraron al último de nuestros constituyentes.

El mencionado recorrido histórico parte de la promulgación del texto gaditano de 1812, para posteriormente ascender por el convulsionado siglo XIX que caracterizó la historia constitucional del país.

Cabe señalar que, en virtud de que durante el siglo decimonónico las distintas constituciones federales apenas si hicieron referencia a la institución municipal por considerar que su regulación correspondía a las entidades federativas, la panorámica que presentamos apenas si es un simple esbozo.

Este análisis se acentúa a partir de la etapa prerrevolucionaria de 1910, toda vez, que es aquí cuando se observan los primeros intentos por regular el proceso electoral municipal. Si bien es cierto dicha intención en estos momentos no se logró principalmente por centrar la atención en la resolución de los problemas socioeconómicos, más que en los de tipo representativo.

Concluimos este apartado con el análisis de la llamada "Reforma municipal", llevada a cabo en el sexenio del licenciado Miguel de la Madrid.

2º Teniendo presente el particular desarrollo electoral del municipio a la luz de los lineamientos constitucionales, en el acápite segundo presentamos el mosaico heterogéneo de las elecciones municipales, resultado de la variedad de matices y formas institucionales que nuestros estados han impreso a sus respectivas elecciones.

Cabe señalar que, en virtud de haberse expedido una nueva legislación electoral que, con el nombre de Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), rige el rumbo político del país, y que por ser costumbre que las entidades federativas se basen para la elaboración de su orden jurídico en las leyes federales, esta nueva normativa en breve tiempo modificará la panorámica legislativa local; sin embargo, en el presente capítulo, presentamos la panorámica electoral hasta antes de que se publicara el código mencionado.

3º Conscientes de la importancia que reviste la vigencia de una nueva legislación electoral, resulta necesario explicar el contexto político-ideológico en que se generó, así como la estructura y esquema que presenta, preocupándonos por incluir las últimas reformas que en esta materia han sido aprobadas en el periodo extraordinario de sesiones convocado por el Ejecutivo Federal durante 1993.

Todos estos aspectos los vinculamos a las posibles reformas que pensamos nuestras entidades pudieran realizar en su legislación, de la misma manera analizamos las modificaciones que algunas entidades ya han realizado, de todo ello nos ocupamos en el acápite tercero.

4º Teniendo presente sólo el esquema jurídico de las elecciones municipales, hacemos algunas apreciaciones de tipo politológico, para de esta manera confrontar la norma con la realidad de la que tanto hemos hecho énfasis; todo esto se refleja en el acápite cuarto.

5º Finalmente, exponemos algunas propuestas que creemos contribuirían a mejorar estas elecciones y formulamos las conclusiones.

IV. OBJETIVOS

Entre los propósitos que se señalan al realizar una investigación destacan: la satisfacción de meras exigencias de orden cultural; una mejor interpretación y valoración de las instituciones jurídicas del ordenamiento nacional, así como mejorar la política legislativa.²¹

Sin desdeñar dichos objetivos, en nuestro caso al realizar el presente trabajo deseamos que al ofrecer una panorámica jurídico-política de las elecciones municipales en México, por un lado se pongan al descubierto los vicios y fallas que aquejan su desenvolvimiento y, por otro lado, conociendo dichas fallas podamos estar en una actitud propositiva que, aunque mínima, refleje nuestra inquietud por solucionar los múltiples problemas que aún aquejan a nuestro sistema federal.

V. ANTECEDENTES DE LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DE LAS ELECCIONES MUNICIPALES EN MÉXICO

1. De su creación al texto constitucional de Cádiz de 1812

Sin desconocer los estudios que al abordar los antecedentes más remotos del municipio en México incluyen al *calpulli*, el cual floreció antes de iniciarse el coloniaje,²² para los efectos que a nuestro estudio interesa, destacamos que con la llegada de Hernán Cortés a territorio nacional en

²¹ Cfr., Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Introducción al derecho constitucional comparado* (traducción de Héctor Fix-Zamudio), México, FCE, 1975, pp. 1415; García Pelayo, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Alianza Editorial, 1984, pp. 2021, y Vergottini, Giuseppe de, *Derecho constitucional comparado*, op. cit, pp. 59 y ss.

²² Al respecto puede verse el clásico trabajo de Ochoa Campos, Moisés, *La reforma municipal*, México, Porrúa, 1979, pp. 31-50; Rendón Huerta, Teresita, *Derecho municipal*, México, Porrúa, 1985, pp. 85-100; y Muñoz, Virgilio, y Ruiz Massieu, Mario, *Elementos jurídico-históricos del municipio en México*, México, UNAM, 1979.

1519, se inició una nueva etapa en nuestra organización político-territorial al fundar la Villa Rica de la Veracruz.

Su implantación, ha señalado Ignacio Burgoa, fue “juridizar” su autoridad frente a Diego Velázquez teniente almirante de Cuba, para así poder iniciar la conquista.²³

Por donde las fuerzas españolas avanzaron se preocuparon por fundar municipios y de nombrar a sus autoridades (los ayuntamientos); de los municipios creados, destacaron el de Coyoacán y el de la Ciudad de México.

Esta forma de desarrollo municipal ha llevado a señalar a Julio d'Acosta Esquivel, que en la Nueva España “coexistieron tres distintos regímenes jurídicos municipales: la organización primitiva en lo que no se opusiera a la religión, derecho natural y leyes de indias; los ayuntamientos de indios; y el régimen municipal castellano con sus necesarias adaptaciones al medio”.²⁴

Congruente a la concepción del poder absolutista imperante en la época, los cargos municipales fueron considerados como partes constitutivas de la Corona de Castilla, y por ende como afirma Hernández Gaona la intervención de la monarquía española en los asuntos de sus colonias se fue ampliando conforme avanzó el proceso de colonización.²⁵

En un principio las autoridades municipales se eligieron por los respectivos jefes de expedición, por la voluntad de todos los integrantes de la compañía, o bien se autonombaban representantes del ayuntamiento.

Dicho sistema de elección feneció en breve plazo al expedirse la Cédula real de 15 de octubre de 1522, la cual estableció que todos los cargos municipales deberían venderse, tal ordenamiento se explica si consideramos que con dicho mecanismo se aseguraba un medio de enriquecimiento para la Corona. El cargo de regidor podía ser traspasado a otra persona, si el titular del cargo fallecía se revertía el empleo a la Corona, la cual podía proceder a su venta nuevamente.²⁶

Según refiere el autor anteriormente citado, ante la inobservancia de los señalamientos contenidos en dicha Cédula real, fue necesario que el rey Felipe II confirmara tal señalamiento el 30 de junio de 1620, y que a la letra dice:

...en todas las ciudades, villas y lugares de españoles de todas las indias y sus islas adyacentes, no se provean los regidores por elección o suerte, ni en otra forma, y que en todas partes donde pudiere se traigan en pregón y pú-

23 En *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1973, pp. 972-973.

24 En *El fuero del municipio*, México, Editorial Jus, 1948, p. 92.

25 Véase Hernández Gaona, Pedro, “Derecho municipal”, en *El derecho en México. Una visión de conjunto*, México, UNAM, 1991, vol. III, p. 1517.

26 *Idem*, p. 1518.

blica almoneda por los oficiales de nuestra real hacienda por término de treinta días, y vendan en cada lugar los que estuviese ordenado que haya y pareciere conveniente, rematándolos en justo valor conforme las órdenes dadas al respecto a los demás oficios vendibles; y los sujetos en quienes se remataren sean de la capacidad y lustre que convengan teniendo en consideración a que, donde fuere posible, se beneficien y los ejerzan descubridores o pobladores o sus descendientes.²⁷

No escapaban a este sistema los cargos de escribano del cabildo y alguaciles mayores.

Esta peculiar forma pecuniaria de acceder a los cargos municipales trajo como consecuencia la formación de oligarquías regionales, puesto que eran las únicas capaces de adquirir dichas posiciones. Sin embargo este mecanismo “electoral”, aunado a la prohibición para que los criollos pudieran ocupar cargos superiores, originó que fueran precisamente los ayuntamientos a finales del siglo XVIII y principios del XIX, los que se rebelaran en contra de la concentración del poder político, y de la riqueza detentada por los peninsulares.

Por otra parte, fue también en los ayuntamientos en donde brotaron los primeros destellos por alcanzar la independencia, baste recordar que en 1808, con motivo de la invasión francesa a la península ibérica, provocó que el cabildo de la Ciudad de México (con Primo de Verdad como síndico del Ayuntamiento), presentara la propuesta de desconocer a las autoridades usurpadoras.²⁸

Su idea se basó en que por virtud de las ausencias forzadas de Carlos IV y Fernando VII, el pueblo de la Nueva España readquiría su soberanía.

En lo que respecta a la autonomía municipal se desconoció, toda vez que la Corona se aseguró que la institución le quedara completamente subordinada, para ello creó, entre otros organismos, a la Contaduría General, la cual se encargaría de vigilar la hacienda municipal.

Contexto y propósitos que alentaron los trabajos de los constituyentes gaditanos

Debido a la subordinación de nuestro país hacia España, hecho que trajo como consecuencia que, con la vigencia del texto constitucional gaditano de 1812, nuestros municipios fueran estructurados con los linea-

27 *Ibidem*, la transcripción la obtuvo de Esquivel Obregón Toribio, *Apuntes para la historia del derecho en México*, México, Polis, 1958, t. II, p. 233.

28 Cfr., Quintana Roldán, Carlos Francisco, “Comentarios al artículo 115 de la Constitución mexicana”, en *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos (Comentada)*, México, UNAM, 1985, p. 279; Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1984, p. 148.

mientos en él contenidos, por lo que resulta necesario comprender el contexto y propósitos que inspiraron los trabajos de dicho constituyente.

En primer término destaca que los constituyentes, influidos del pensamiento liberal que como viento renovador circulaba a lo largo y ancho del continente europeo, cincelaron los perfiles constitucionales con los principios que dicha corriente enarbola.

De esta manera resulta comprensible que, bajo el influjo de una nueva concepción de lo que debiera ser la organización política, borraran los principios tradicionales que sustentaban el régimen municipal del antiguo régimen, que, como hemos señalado, se caracterizó porque los cargos municipales eran una propiedad de familia, es decir, se obtenían por sucesión familiar, lo que implicaba un acceso limitado a los mismos, no ya de otros sectores sociales, sino de otras personas.²⁹

El anterior mecanismo que se completaba “por medio de una enmarañada madeja de enlaces matrimoniales entre las familias de la nobleza local”,³⁰ fue sustituido por alcaldes, regidores y procuradores síndicos electos popularmente, cesando los regidores y demás que ostentaran servicios perpetuos en los ayuntamientos, cualquiera que fuese su título y denominación.³¹

Para algunos autores, cual es el caso del español Simón Tobalina, quien reconoce el avance democrático en la vida local introducido por la Constitución de Cádiz, aunque también sostiene que a pesar de dicho cambio, éste no supuso una ruptura radical con la concepción tradicional municipal.³²

29 Sobre el mecanismo electoral del municipio en el antiguo régimen véase Rubio Fernández María Dolores, *Elecciones en el antiguo régimen*, Alicante, Universidad de Alicante, 1989, pp. 17 y ss; Posada Adolfo, *Evolución legislativa del régimen local en España 1812-1909*, Madrid, s. e., 1910, pp. 1617; Herrera García, Antonio, “La designación del Alcalde mayor y el funcionamiento concejil en los lugares de señorío en el siglo XVII”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, Madrid, núm. 247, julio-septiembre 1990, p. 543 y ss; Vizcaíno Pérez, Vicente y Miguel Sánchez, Francisco de Paula, *Guía de alcaldes de los pueblos de España. Dirección de alcaldes constitucionales*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1979, pp. 55-56; Guillamón Álvarez, F. Javier, “La administración municipal en la edad moderna: del régimen castellano al moderno gaditano”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, Madrid, núm. 248, octubre-diciembre 1990, pp. 825-836; y Morales Moya, Antonio, “Política y administración en la España del siglo XVIII (Notas para una sociología histórica de la administración pública)”, en *Revista de Administración Pública*, Madrid, núm. 105, septiembre-diciembre 1984, pp. 167-201.

30 Citado por Rubio Fernández María Dolores, *Elecciones en el antiguo régimen*, op. cit., nota anterior, p. 17.

31 Véase Esteban Alonso, Jorge de, *Las constituciones de España*, Madrid, Taurus, 1982, p. 86.

32 En Simón Tobalina, Juan Luis de, “El régimen local de la primera restauración”, en *Revista de Estudios de la Vida Local*, Madrid, núm. 198, abril junio 1978, pp. 301-302.

Su idea parte de que toda tarea legislativa y acción de gobierno obedecen a dos exigencias “continuidad histórica y adaptación continua a los nuevos signos de los tiempos”.³³

En tal sentido —concluye—, los constituyentes sentían un gran respeto y una añoranza muy marcada por las instituciones del pasado.

Quizás en estas reflexiones encontramos la explicación de que la presidencia de los ayuntamientos la otorgaran al jefe político allí donde lo hubiere.³⁴

En este mismo sentido José de Posada Herrera en sus *Lecciones de administración*, señala que en ningún momento se pensó en hacer independientes a los ayuntamientos, y que inclusive se les pusieron todas las cortapisas necesarias a fin de evitar que en el ejercicio de sus atribuciones pudiesen perjudicar las acciones del poder central.³⁵

Independientemente a esta serie de consideraciones, los perfiles consagrados en el texto constitucional se alejaban de las bases del antiguo régimen; así, ante la perpetuidad de los cargos concejiles se estableció el principio electivo; a la heterogeneidad administrativa y política en su organización se recurrió al principio de uniformidad; y al autogobierno y autonomía se optó por la subordinación municipal al poder central, ya sea de manera directa o indirectamente.³⁶

Al discutirse el artículo 307 del proyecto constitucional (309 del texto definitivo), que se refiere a que la presidencia de los ayuntamientos correspondería al jefe político, provocó una interesante polémica que manifestó de manera clara y definida las dos tendencias que inspirarían la concepción del municipio: 1^a la de concederle una auténtica autonomía política, y 2^a la consideración del municipio subordinado al Ejecutivo, aunque asentado sobre bases populares.

La primera postura fue defendida por el diputado Castillo, quien fue absolutamente partidario de que se prohibiera el que los jefes políticos presidieran a los cabildos, ya que dicha función debiera corresponder de manera exclusiva a los alcaldes o regidor más antiguo.

33 *Ibidem*.

34 Esteban Alonso, Jorge de, *op. cit.*, p. 86.

35 Publicado en Madrid, INAP, 1978, p. 275.

36 Sobre estas aseveraciones dr., Cárdenas Rodríguez de Moya, José Manuel, “Sistema de representatividad de las corporaciones municipales en el constitucionalismo español”, p. 698 y Jiménez Jiménez, Ma. Desamparados Rosa, “Elecciones municipales de 1835 en Zaragoza”, ambos en *Actas del III Symposium. Historia de la Administración*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1974; Castro, Concepción de, *La revolución liberal y los municipios españoles*, Madrid, Alianza Editorial, 1979, pp. 27-47 y Díaz de Liaño y Argüelles, Fernando, “Poder municipal y democracia”, en *Documentación Administrativa*, Madrid, núm. 183, julio-septiembre 1979, p. 37.

Y la segunda, defendida por el Conde de Toreno, quien señaló que los ayuntamientos no eran más que unos agentes del Poder Ejecutivo para el gobierno económico de los pueblos, y que solamente se había preferido que "estos agentes sean escogidos por sus propios convecinos.."³⁷

En su momento, destacados autores españoles como Colmeiro, Posada Herrera, Salas y Posada se inclinaron por esta postura, al señalar que los ayuntamientos son entes esencialmente administrativos, toda vez que sus facultades políticas expiraron desde que cesaron las luchas contra el despotismo real.³⁸

Es decir, hubo un tiempo en que las municipios a fin de otorgar una verdadera protección a los ciudadanos fue necesario que gozaran de una amplia autonomía; así como que sus autoridades poseyeran amplias facultades como la de dictar las leyes, nombrar a los jueces, tener el mando del ejército, etcétera, pero que dada la nueva realidad dichos principios habían dejado de tener justificación.³⁹

En donde hubo acuerdo unánime entre los constituyentes fue en el deseo de igualdad y generalidad que caracterizarían al nuevo municipio, por lo que resulta evidente la influencia del modelo central francés consagrado en el decreto de 4 de agosto de 1789, en el que se prescribe la supresión de las diversificaciones locales; los matices diferenciadores y de privilegio que poseían los distintos municipios a fin de someterlos a un mismo régimen jurídico.⁴⁰

En consecuencia, no dudaron en que generalizando los ayuntamientos en toda la extensión de la monarquía bajo reglas fijas y uniformes, en que sirviera de base la libre elección de los pueblos, se daría a esta saludable institución toda la perfección que pudiera desearse.

Para Morell Ocaña, fue "el único modo de conseguir que todos fueran iguales ante la ley, desterrando para el futuro toda suerte de privilegios territoriales".⁴¹

37 Véase Posada, Adolfo, *Evolución legislativa del régimen local en España*, op. cit., pp. 41-42.

38 En Colmeiro, Manuel, *Elementos de derecho político y administrativo de España*, Madrid, Imprenta de F. Martínez Gracia, 1870, pp. 191-195; Posada Herrera, José de, *Lecciones de administración*, op. cit., p. 248; Salas, Ramón, *Lecciones de derecho público constitucional*, Madrid, CEC, 1982, p. 190; Posada, Adolfo, *Evolución legislativa del régimen local en España*, op. cit., p. 43.

39 Al respecto, Gallego Anabitarte, Alfredo, en sus "Notas históricas-jurídicas sobre régimen local español", cit., p. 272, afirma: "la milicia nacional es la esposa del ayuntamiento constitucional. Fue concebida por los doceañistas —en total desconocimiento de la dinámica del poder político— como un freno a la potestad real para evitar los fatales efectos de un mal consejo al rey, bajo el mando exclusivo de los ayuntamientos y diputaciones populares".

40 Véase Martín Retortillo, Sebastián, "Presupuestos políticos del régimen local", en *Revista de Administración Pública*, Madrid, núm. 43, enero-abril 1964, p. 17.

41 En Morell Ocaña, Luis, *La administración local*, Madrid, Tecnos, 1984, p. 62.

De esta manera se dispuso que se pondría ayuntamiento en los pueblos que no lo tuvieran, y en que conviniera que lo hubiere, no pudiendo dejar de existir en los que por sí o con su comarca llegasen a mil almas (a. 310).

Sobre el particular, el diputado Aner señaló, “que a pesar de que el pueblo no tuviera las mil almas exigidas debiera de concedérseles ese derecho, ya que la intención que se persigue es la de dar gobiernos a los pueblos, y que éstos tengan todos los medios para poder tener una verdadera dirección”.⁴²

Con tal postura puede observarse que a estas alturas perdure la concepción tradicional del municipio, al considerarlo la expresión “institucional de cada lugar, de cada aldea, de cada pueblo... una trama de relaciones que no rebasa en ningún caso el entorno edificado en que se expresa físicamente el núcleo de población”.⁴³

Fueron cinco aspectos más los que la Constitución de 1812 se ocupó en delinear: el número de integrantes que conformarían el ayuntamiento; los requisitos para aspirar a ocupar un cargo dentro del mismo; el régimen de incompatibilidades; el procedimiento de elección; el principio de la no reelección y, por último, la renovación de dicho cuerpo representativo.

Respecto a dichos puntos, la Constitución precisó: 1o. que el número de integrantes que conformarían el ayuntamiento (alcalde o alcaldes, regidores y procurador o procuradores síndicos) se determinara en la legislación ordinaria, teniendo como base el índice poblacional; 2o. el derecho de sufragio pasivo lo fijó a los ciudadanos en pleno ejercicio de sus derechos, mayores de 25 años, con vecindad cuando menos de cinco años y residencia en el pueblo; 3o. fueron incompatibles para aspirar a ocupar cargo en el ayuntamiento los empleados públicos de nombramiento real, aunque se aceptó a los que sirvieran en las milicias nacionales; 4o. el procedimiento electoral fue indirecto, de segundo grado, a través de las juntas parroquiales; 5o. se estableció el principio de la no reelección teniendo que transcurrir por lo menos dos años para poder aspirar al cargo, y 6o. la renovación sería anual para el alcalde o alcaldes, en tanto para los concejales de manera semestral, a menos de que sólo hubiere un procurador síndico, su renovación también sería anual (aa. 311, 315, 317, 318-320).

Es de destacar respecto al sistema electoral lo paradójico que representó el mismo, pues como señala Ramón Salas, la forma directa popular de elegir a sus oficiales municipales era sin dudas, más liberal y más acorde a la igualdad de derechos políticos entre los ciudadanos, y sin embargo no se adoptó.⁴⁴

42 Diario de sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias, sesión de 10 de enero de 1812, t. IV, p. 2591, ed. de 1870, cit., por Posada, Adolfo, op. cit., p. 40.

43 Cfr., Morell Ocaña, Luis, *La administración local*, op. cit., p. 60.

44 En *Lecciones de derecho público constitucional*, cit., p. 282.

Por otra parte, como puede observarse con tan escaso periodo en el ejercicio del cargo municipal, se vislumbran algunas dificultades que la práctica se encargó de resaltar, cual fue el caso de no poder concluir las obras públicas, toda vez que las nuevas autoridades municipales electas tendrían muy poco interés en terminar aquello que no habían comenzado, lo que llevó en su momento a señalar: "por esto se ven en nuestras ciudades tantas obras públicas empezadas y tan poco concluidas".⁴⁵

Este esquema constitucional tuvo que enfrentarse a la problemática que implica moldear una realidad esculpida bajo parámetros diferentes, así destaca la oposición de diversos grupos locales oligárquicos que rechazaban todo tipo de transformación que implicara la pérdida de su riqueza o menoscabo de sus prerrogativas hasta entonces acumuladas.

Como ha señalado acertadamente Concepción de Castro,

la integración de la comunidad local bajo el régimen liberal hiera, pues, intereses arraigados que, de uno u otro modo, se sitúan a la defensiva: pueden engrosar las filas de la oposición absolutista, o puede servirse de las nuevas formas para tratar de perpetuarse, adulterando o transgrediendo en mayor o menor grado la legalidad. De ahí las luchas de facciones locales y la agitación que presiden frecuentemente la instalación de los ayuntamientos constitucionales.⁴⁶

Eliminados los privilegios estamentales y la perpetuidad en los cargos, la clase media local es, pues, la llamada a representar su propia comunidad.

A la anterior panorámica se agregaron otros problemas de diversa índole, que creemos se ajustan también para el caso mexicano, así al pretender en España la generalización de ayuntamientos en diversas de sus provincias resultaba imposible, debido al escaso número poblacional de varios de sus pueblos, que en algunos casos llegaron a constar de 6, 4 y hasta dos casas; en otros, la topografía accidentada; así como las grandes distancias y la falta de caminos transitables en muchos casos; la carencia de bienes propios y de la instrucción necesaria para desempeñar cargos concejiles en casi todos.⁴⁷

Cabe destacar que a estos perfiles de organización municipal en el caso de nuestros ayuntamientos, se agregó la inspección de la Diputación Provincial (propuesta del constituyente mexicano en Cádiz, Miguel Ramos

45 *Idem*, p. 283.

46 En *La revolución liberal y los municipios españoles* *cit.*, p. 73.

47 *Idem*, p. 64, asimismo Sosa Wagner, Francisco, y Miguel García, Pedro de, coinciden en que la configuración del mapa municipal, mediante la conversión de aquellas realidades naturales en realidades legales, no se presentó, ni mucho menos como una tarea fácil, en *Creación, supresión y alteración de términos municipales* Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1987, p. 16.

Arizpe), que como se recordará dicha institución era presidida por el jefe supremo del gobierno político de la Provincia, que a su vez era nombrado por el monarca español.⁴⁸

2. Experiencia constitucional decimonónica

Durante pleno movimiento independentista, poca atención se prestó a los diferentes aspectos de la vida municipal, lo que resulta comprensible dados los innumerables problemas que ocuparon la atención de los insurgentes de aquellos días.

Así, en la Constitución de Apatzingán de 22 de octubre de 1814, de manera tangencial hizo referencia a ellos cuando en su artículo 208 señaló que los ayuntamientos continuarían mientras no se adoptara otro sistema.⁴⁹

Consumada la desvinculación política con España resulta paradójico observar cómo los diversos textos constitucionales del siglo XIX de corte federalista y liberal, hicieron sólo insignificantes referencias al municipio, en tanto que las de tendencia centralista se preocuparon mayormente por su reglamentación.

Este hecho encuentra su explicación fundamentalmente en que de acuerdo a la teoría clásica del sistema federal, el municipio es una institución de derecho local, y por tanto atañe al régimen interior de los estados su regulación.⁵⁰

Ello daba oportunidad para que las entidades federativas, atendiendo sus particulares necesidades y circunstancias, construyeran una legislación acorde a dichos requerimientos, sin embargo, la práctica demostró que los legisladores locales, debido a la inexperiencia en estas tareas, se conformaron con reproducir muchos de los lineamientos provenientes desde el periodo colonial y los principios observados en el texto constitucional de 1812.

Así, en la Constitución Federal de 4 de octubre 1824 (primer texto del México independiente), señala Ignacio Burgoa, el municipio no sólo decayó políticamente hasta casi desaparecer, sino que en el ámbito de la normativa constitucional apenas se le mencionó.⁵¹

Federalismo o centralismo fue el gran tema a discusión en el constituyente de 1824, recuérdese la polémica entre Ramos Arizpe, quien sostuvo la conveniencia del sistema federal, en contra de las del pintoresco Fray

48 Véase Muñoz Pérez, Virgilio, "Consideraciones sobre el régimen municipal mexicano", en Revista de Administración Pública, Madrid, núm. 91, enero-abril 1980, p. 26.

49 Véase Ruiz Massieu, José Francisco, Estudios de derecho político de estados y municipios, México, Porrúa, 1987, p. 30.

50 Idem, p. 28.

51 En Derecho constitucional mexicano, op. cit., pp. 978-979; asimismo cfr. Herrera y Lasso, Manuel, Estudios constitucionales, México, Polis, 1940, pp. 3943.

Servando Teresa de Mier, quien auguró toda una serie de calamidades en su famoso *Discurso de las profecías si se adoptaba tal sistema*.

Es interesante destacar que fue en las posturas ideológicas sostenidas en este constituyente, en donde surgirían las dos fuerzas políticas que a lo largo del siglo XIX se disputarían el poder; por un lado, los partidarios del federalismo, de ideas liberales y defensores de la República, y por otro, los centralistas de ideas conservadoras y partidarios de la monarquía.

Con la expedición de las *Siete Leyes Constitucionales o Constitución Centralista* de 1836 se inició el movimiento pendular en la vida política del país, en lo que a nuestro objeto de estudio interesa, la Sexta Ley intitulada “División del Territorio de la República y gobierno interior de los pueblos”, determinó el carácter central del Estado convirtiendo las entidades federativas en departamentos.⁵²

Los departamentos fueron divididos en una especie de municipalidades denominados distritos y partidos al frente de los cuales había un prefecto y subprefecto respectivamente, cuyas funciones se reducían a cuidar del orden y tranquilidad pública “con entera sujeción al gobernador” y a “cumplir y hacer cumplir las órdenes del gobierno particular del departamento” (aa. 18, 19 y 21).

La presente ley constitucional previó los ayuntamientos “en las capitales de los departamentos, en los lugares en los que había el año de 1808, en los pueblos cuya población llegue a cuatro mil almas y en los pueblos que tengan ocho mil” (a. 22), disponiendo que dichos cuerpos se integrarían con el número de alcaldes, regidores y síndicos que fijaran las juntas departamentales, recayendo la elección respectiva en el pueblo “en los términos que arreglara una ley”.⁵³

Las elecciones, como se recordará, a lo largo del siglo XIX fueron indirectas a través de las juntas de parroquia, partido y provincia, y el sufragio censitario como condición para ejercer el voto tanto activo como pasivo.

Este texto constitucional fue el que más profundamente en el siglo XIX, se ocupó en delinear las bases del gobierno municipal; así, en su artículo 25 precisó la función de los ayuntamientos, entre las que sobresalen: el estar a cargo de la policía; de la salubridad municipal; del cuidado de las cárceles, hospitales y casas de beneficencia que no sean de fundación particular; de las escuelas de enseñanza primaria; de la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos; de la recaudación e inversión de sus ingresos financieros; y promover la agricultura, industria y comercio.⁵⁴

52 Cfr., Muñoz Pérez, Virgilio, *op. cit.*, pp. 432-433.

53 En Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, pp. 978-979, cabe señalar que la ley a que se hace referencia fue dictada el 20 de marzo de 1837.

54 Muñoz Pérez, Virgilio, *op. cit.*, pp. 432-433.

La segunda constitución centralista (*Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843*), sólo se caracterizó por acentuar el monopolio del control político de los órganos de la administración central; así, las Asambleas Departamentales poseyeron amplias facultades en materia municipal, como establecer los municipios y expedir sus ordenanzas, reglamentar la policía municipal, y aprobar los planes y presupuestos municipales⁵⁵.

Con la promulgación del Acta de Reformas de 1847 y que en realidad fue el texto constitucional de 1824, enriquecido con las observaciones de don Mariano Otero, se restableció definitivamente el sistema federal.

Desafortunadamente, las cuestiones de mayor trascendencia para el desarrollo municipal nuevamente fueron olvidadas.

Dicho texto constitucional sólo se refirió a ellos cuando al tratar la facultad de los gobernadores menciona “establecer corporaciones municipales y expedir sus ordenanzas así como aprobar los planes de arbitrios y presupuestos de egresos de los municipios”.⁵⁶

El penúltimo de nuestros constituyentes en el texto constitucional de 5 de febrero de 1857, igualmente sólo hizo superficial mención del municipio, no obstante la preocupación de Castillo Velasco —también notable éxito positivo—, de que la Constitución recogiera explícitamente a la institución municipal como una dimensión del federalismo.

La preocupación de dicho constituyente radicó en que toda municipalidad con acuerdo a su colegio electoral pudiera definir las obras a realizar, y recaudar los impuestos que estime necesarios para las obras que acordara, siempre que con ellas no perjudique a otra municipalidad o al Estado.⁵⁷

Bajo dicha ley fundamental, por tanto, el auténtico régimen municipal fue francamente ignorado y los pueblos de los distintos estados de la República fueron gobernados por jefes políticos, prefectos y subprefectos que designaban sus respectivos gobernadores sin intervención popular alguna. La historia política de México comprendida en la etapa que abarca el periodo de vigencia formal de la Constitución de 1857, demuestra claramente la desaparición del municipio, fenómeno que se corrobora durante el prolongado gobierno del general Porfirio Díaz, de quien los aludidos funcionarios no eran sino incondicionales que tenían la consigna de sofocar por cualquier medio todo intento de democratización que hubiese brotado del espíritu comunitario de los pueblos.

55 Véase Ruiz Massieu, José Francisco, *op. cit.*, p. 36.

56 *Ibidem*, p. 37.

57 *Ibidem*, asimismo véase Lanz Duret, Miguel, *Derecho constitucional mexicano*, México, Norgis Editores, 1959, pp. 365-370.

3. La situación político-municipal del porfiriato al movimiento revolucionario

Tuvieron que transcurrir seis décadas para que en la actual Constitución de 1917, se dieran algunas directrices en torno al proceso electoral municipal. Para comprender esta situación hay que vincularla, entre otras causas, a la precaria situación financiera del país desde el inicio del movimiento armado de 1910, lo cual obligó a los caudillos revolucionarios y a los propios constituyentes a centrar su atención en la resolución de estos problemas, principalmente económicos más que de tipo representativo.

¡Qué importaba en estos momentos construir un sistema electoral avanzado, si nuestros municipios carecían de los satisfactores más indispensables!

Baste recordar la situación económico-social a principios del presente siglo que se caracterizó por el paupérrimo nivel de vida de obreros y campesinos, gran cantidad de latifundios (solamente Luis Terrazas poseía en Chihuahua 2 millones 679 mil 957 hectáreas), promedio de escolaridad muy bajo entre la población, existencia de las gravosas tiendas de raya, ínfimo ingreso salarial, lo cual obligó a don Luis Cabrera en elocuente discurso a denunciar esta anomalía: que para Semana Santa el peón pedía un préstamo de 3.00 a 5.00 pesos, el cual sólo le alcanzaba para comprar unas enaguas de percal, a sus hijos un par de huaraches y para él, alguna insignificancia para cubrirse.

Para la festividad de Todos los Santos el préstamo era de 6.00 a 10.00 pesos y el último préstamo del año era en la Noche Buena. Calculó el citado orador que el peón se endeudaba con 30.00 pesos al año, cantidad imposible de pagar por representar la cuarta parte de su mísero salario anual, el hacendado no pensaba cobrarlo, pero apuntaba la deuda en los libros de cuentas. “¡Para qué, si no podrá pagarlo el jornalero, ni tampoco el dueño de la finca piensa cobrarlo! No importa, ya lo cobrará en la sangre de los hijos y de los nietos hasta la tercera o cuarta generación.”⁵⁸

En lo político era algo similar, nula experiencia en procesos políticos como resultado de una dictadura de más de treinta años, proliferación de gran cantidad de partidos políticos locales, sin organización ni programas políticos por lograr; sino más bien se caracterizaban por ser grupos de apoyo a los intereses caudillocos o de los caciques regionales.⁵⁹

Bajo estas circunstancias, correspondió al Constituyente de 1916-1917 asumir la importante tarea de estructurar jurídica y políticamente al municipio; resultaba un reclamo popular su revitalización, más aún ante el

⁵⁸ Datos obtenidos en Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, dt, p. 25.

⁵⁹ Para una mejor perspectiva de la situación característica de los partidos políticos a principios de siglo, véase Madrazo, Jorge, “Los partidos políticos y el federalismo mexicano”, op. cit., pp. 35-37.

grave deterioro sufrido, como hemos dicho, al instaurarse durante el porfiriato los llamados prefectos y jefes políticos, que convirtieron en verdaderos cacicazgos a las células básicas de nuestro Estado federal.

Así, bajo este contexto y tomando en cuenta diversos pronunciamientos políticos que hicieron referencia al municipio, iniciaron su labor. En la mente de los constituyentes estaban aún presentes las ideas eminentemente sociales que apenas diez años atrás, con gran vehemencia, habían expuesto entre otros los hermanos Flores Magón, Librado Rivera, Juan Sarabia y Antonio I. Villareal, en su avanzado *Programa del Partido Liberal Mexicano*, dado a conocer en Saint Louis Missouri.

En él se señalaban al decir de Sayeg Helú, apremiantes reformas constitucionales, el mejoramiento y fomento de la instrucción pública, las necesarias reivindicaciones obreras y agrarias; las restricciones a los abusos del clero católico; siendo de hacerse notar, por lo que en particular concierne a nuestra materia, que en el capítulo de puntos fundamentales del referido programa, se demandaba la supresión de los jefes políticos, la reorganización de los municipios que habían sido suprimidos y el robustecimiento del poder municipal.⁶⁰

Este manifiesto, además de recalcar el fortalecimiento del municipio resulta de gran importancia dentro del constitucionalismo social mexicano, al sintetizar de manera clara y ordenada los problemas que aquejaban al país; sin embargo, debido a las circunstancias sociopolíticas imperantes en la época, sus medidas propositivas quedaron como simples manifestaciones idealistas por alcanzar un Estado democrático, en donde se respetara la libertad y dignidad de la persona.

A pesar de ello, la idea de la restructuración municipal siguió latente y corresponde a don Francisco I. Madero, en el *Plan de San Luis* traer a colación nuevamente esta proclama, y así, en el preámbulo del documento considerado el punto de partida de nuestro movimiento armado, señala que la soberanía de los estados, la libertad de los ayuntamientos y los derechos del ciudadano, sólo existen escritos en nuestra Carta Magna —más adelante agrega— los gobernadores de los estados son designados por (el poder Ejecutivo), y ellos, a su vez, designan e imponen de igual manera a las autoridades municipales⁶¹.

Posteriormente, en el *Pacto de la Empacadora*, suscrito por Pascual Orozco Jr., el 25 de marzo de 1912, en el punto 29 se insiste que deben suprimirse en toda la República, los cargos de jefes políticos cuyas funciones serían desempeñadas por los presidentes municipales.

⁶⁰ Sayeg Helú, Jorge, "Marco histórico-jurídico del artículo 115 constitucional", en *La reforma municipal en la Constitución*, México, Porrúa, 1986 p. 7, el subrayado es nuestro.

⁶¹ Cfr., Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1977*, México, Porrúa, 1977, pp. 732-733.

A esta serie de manifestaciones se une el Varón de Cuatro Ciénegas, y así en la adición al *Plan de Guadalupe* (diciembre de 1915), en el artículo segundo apuntó que el primer jefe de la revolución y encargado del poder Ejecutivo expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país.. el establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional.⁶²

Finalmente, en este orden de ideas tenemos el decreto que reformó al artículo 109 de la Constitución de 1857, expedido por Venustiano Carranza en la ciudad de Veracruz el 25 de diciembre de 1914 y que constituye el antecedente inmediato al artículo 115.

VI. EL PERFIL ELECTORAL DEL MUNICIPIO EN EL CONSTITUYENTE DE 1916-1917

Dentro del anterior contexto ideológico y social, los constituyentes estructuraron al municipio; sin embargo, pese a los intentos por que el municipio libre fuera fuerte y sano, acertadamente dice Jorge Carpizo que se le estructuró endeble y enfermo; se le deseaba la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados, pero no se le dotó de los instrumentos para lograrlo.⁶³

En el discurso de apertura de sesiones de nuestro último Constituyente (diciembre 1o. de 1916), Carranza manifestó su intención por reglamentar de manera adecuada el aspecto político y económico del municipio al expresar:

El municipio independiente, que es sin disputa una de las grandes conquistas de la revolución, como que es la base del gobierno libre, conquista que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, puesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención a sus necesidades, substrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han mostrado los gobernadores, y una buena Ley Electoral que tenga a éstos completamente alejados del voto público y que castigue con toda severidad toda tentativa para violarlo, establecerá el poder electoral sobre bases racionales que le permitirán cumplir su cometido de una manera bastante aceptable.⁶⁴

⁶² Véase Cámara de Diputados, LII Legislatura, *Derechos del pueblo mexicano*, México a través de sus constituciones, México, Miguel Ángel Porrúa, 1985, t. XI, art. 115, p. 117.

⁶³ En "Evolución y perspectivas del régimen municipal de México", en *Nuevo derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1983, p. 237.

⁶⁴ Véase Mancisidor, Anselmo, *Viví la revolución*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1959, p. 118.

Sin embargo, resultaba paradójico el discurso pronunciado y el proyecto de la Constitución presentado, pues en él se hacía caso omiso tanto de la autonomía financiera como al aspecto electoral.⁶⁵ Es por ello que la segunda Comisión de Constitución, integrada por Hilario Medina, Paulino Machorro Narváez, Heriberto Jara, Arturo Méndez y Agustín Garza González (aunque este último no participó en la 59ava. sesión ordinaria celebrada la tarde del miércoles 24 de enero de 1917), trató de complementar lo que el primer jefe del ejército constitucionalista había omitido, de tal manera en la fracción II del artículo propusieron:

Primer, que los municipios administraran libremente su hacienda, recaudaran todos los impuestos y contribuyeran a los gastos públicos del Estado.

Segundo, que los ejecutivos pudieran nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio.

Tercero, que los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes de un Estado, los resolviera la Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁶⁶

Si analizamos detenidamente el *Diario de Debates* que alude a la configuración del presente artículo, podremos percatarnos, como ya hemos dicho, que la preocupación fue principalmente de carácter económico y la materia político-electoral pasó a segundo plano.

De esta manera, cuando en la fracción primera se estableció que cada municipio sería administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, no habiendo ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado, no provocó ninguna discusión.

Al respecto resultan ilustrativas las ideas vertidas por el general Jara:

No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada, tanto individual como colectivamente, tanto refiriéndose a pueblos, como refiriéndose a entidades en lo general. Hasta ahora los municipios han sido tributarios de los estados... no demos libertad política y restrinjamos hasta lo último la libertad económica, porque entonces la primera no podrá ser efectiva, quedará simplemente consignada en nuestra Carta Magna como un bello capítulo y no se llevará a la práctica.⁶⁷

Bajo esta perspectiva, resulta comprensible que el Constituyente procurara primordialmente el fortalecimiento hacendario municipal, otorgándole una serie de materias en las cuales tuviera dominio directo, para

⁶⁵ Cfr., Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, cit., p. 235.

⁶⁶ Mancisidor, Anselmo, op. cit., pp. 217-218.

⁶⁷ Cámara de Diputados L Legislatura, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones* México, Manuel Porrúa, 1978, t. VIII, pp. 314-316.

lograr así, una institución que satisfaciera adecuadamente las necesidades de su población.

Para este propósito, se presentaron distintas intervenciones cuyos debates se prolongaron hasta la madrugada del 29 de enero de 1917, baste recordar la del diputado por Tabasco, Martínez de Escobar, cuya preocupación radicó en que la libertad municipal no quedara supeditada a las autoridades estatales al nombrarles inspectores para la vigilancia en la recaudación de los impuestos, así como el centralismo en que se caería con la intervención de la Suprema Corte en asuntos tributarios de índole local.

Calderón, en su intervención, apoyó tales ideas, argumentando que el campo económico pertenece a la soberanía del Estado, “y si nosotros somos conscientes, si conocemos los ramos hacendarios, debemos rechazar esa idea de que los municipios se dirijan en sus quejas a la Suprema Corte”;⁶⁸ aceptó que las legislaturas locales fijaran las fuentes de los arbitrios municipales y que aprobaran los egresos de los municipios. Además, pugnó por que los estados resolvieran este tipo de controversias.

Destacan de igual manera, José Álvarez, por su interés de que al municipio se le dotara con los fondos necesarios para su desarrollo, y Cepeda Medrano, quien se manifestó por que el Estado recaudara directamente sus impuestos, y el municipio hiciera lo propio, para que aquél no sucumbiera.⁶⁹

En fin, a pesar de tan nobles esfuerzos este asunto tan importante y delicado tras prolongados debates lo decidió el cansancio. En la sesión permanente del día 29 de enero se discutió la cuestión agraria y después en forma rápida se ocuparon de la fracción II del artículo 115.⁷⁰

El artículo 115 se aprobó por 150 votos, y su fracción II por 88 votos afirmativos contra 62 negativos, de esta manera el original 115 quedó plasmado de la siguiente forma en el texto de la Constitución

TÍTULO QUINTO De los estados de la federación

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

⁶⁸ *Idem*, p. 317.

⁶⁹ *Idem*, pp. 318-320.

⁷⁰ Cfr., Carpizo, Jorge “Evolución y perspectivas del...”, cit., p. 236.

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 sus necesidades.

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

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

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

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

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

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

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

VII. MODIFICACIONES AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL

Nuestra original ley fundamental señaló muy pocos lineamientos respecto a nuestra materia; sin embargo, los intentos por corregir la estructuración municipal siguieron adelante. En este sentido, en el transcurso del devenir histórico ha sido objeto de múltiples reformas, las cuales por mucho tiempo sólo se ocuparon de aspectos parciales que escasamente mejoraron el desenvolvimiento de la institución.

A fin de precisar de manera integral la línea evolutiva seguida por el municipio, presentamos de manera somera la serie de modificaciones realizadas al artículo 115 constitucional, profundizando en aquellas que incidieron en el proceso electoral.

En este orden de ideas, el artículo 115 presenta las siguientes modificaciones:

Primera, la de agosto 20 de 1928, iniciativa presentada por el general Obregón cuya esencia radicó en autorizar a las entidades federativas para reducir el número de representantes en las legislaturas locales, cuando lo estimaran conveniente al interés público.

Segunda, la de abril 29 de 1933, iniciativa que corrió a cargo del Comité Ejecutivo del Partido Nacional Revolucionario, a través de su presi-

dente, Manuel Pérez Treviño, quien propuso consagrar el principio de la no reelección de una manera absoluta, tanto para el Ejecutivo de la Unión, así como para los ejecutivos locales y, en forma relativa, por lo que se refiere a los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos.

Tercera, la de enero 8 de 1943, en la cual se amplió el periodo constitucional de los ejecutivos locales, y así quedó reflejado en el párrafo tercero de la fracción III al disponer: "Los gobernadores de los Estados no pueden durar en su encargo más de seis años".

Cuarta, la de febrero 12 de 1947, en donde se otorga por vez primera el derecho a la mujer de participar en asuntos políticos aunque sólo fuere a nivel municipal. Al respecto resultan anecdóticos los argumentos en contra, que el exdirector de nuestra facultad de derecho Aquiles Elorduy, sostuvo en torno a esta reforma.

Quinta, la de octubre 17 de 1953, en que se suprime, por razones de técnica jurídica, el párrafo que de manera expresa concedía el ya señalado derecho a las mujeres; dicha prerrogativa se les hizo extensiva a nivel federal en el artículo 34.

Sexta, la de febrero 6 de 1976, en donde se adecuó este artículo con lo establecido en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución, sobre la regulación de asentamientos humanos y desarrollo urbano.⁷¹

VIII. HACIA LA REFORMA POLÍTICA

Esperamos que con la proyección legislativa ofrecida se tenga un panorama, así sea bastante amplio, que nos ayude a situar en su exacta dimensión a la siguiente reforma.

Resulta conveniente explicar más detalladamente el importante cambio institucional del sistema político mexicano acaecido en el año de 1977, toda vez que fue en estos momentos cuando se instrumentaron los principios sustanciales que regulan los comicios municipales.

Hemos visto cómo las circunstancias políticas, sociales y económicas en las cuales se vieron inmersas las labores del Constituyente, se reflejaron al elaborar el artículo 115, dicho fenómeno está presente en el devenir histórico. Un ejemplo claro de ello lo constituyó el reconocimiento del derecho de voto a la mujer, ante el importante electorado femenino y las constantes presiones por intervenir en la vida política.

Podemos afirmar que los cambios estructurales en el orden jurídico obedecen a realidades sociales que buscan cauces adecuados de expre-

⁷¹ Derechos del pueblo mexicano, cit., t. V, pp. 249-312; 756-768; y t. VIII, pp. 372, 402-403.

sión; como forma de legitimación a hechos incontrovertibles o simplemente para garantizar el cumplimiento de algún ordenamiento.

En este sentido, Jorge Carpizo ha señalado que el sistema político mexicano ha sido pragmático y ha respondido con medidas concretas a las crisis que se le han presentado. Así, ante el conflicto obrero-ferrocarrilero de 1958-1959, diseñó el desarrollo estabilizador que duró casi diez años; ante el movimiento estudiantil de 1968, diseñó una estrategia populista, basada en un exagerado gasto público, y ante la crisis económico-política de 1976, estructuró un proceso democratizador al que él mismo dio el nombre de reforma política.⁷²

Por su parte, Rodríguez Araujo con su peculiar interpretación marxista de los fenómenos sociales, plantea a la reforma política como

el esfuerzo gubernamental por recuperar el apoyo necesario para mantener la legitimidad de la representación política, en términos del liberalismo, y renovar las formas de control político ejercido principalmente sobre las clases trabajadoras.. como una respuesta necesaria a la presión de las masas trabajadoras a través de acciones múltiples que, espontáneas unas y organizadas otras, se han venido dando en todos los sectores de la producción.⁷³

Independientemente al elemento teleológico perseguido con la reforma, el 6 de diciembre de 1977 apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación, el decreto de reforma que modificaba 17 artículos de nuestra ley fundamental, para de esta manera dar cabida a las distintas fuerzas políticas, que hasta en esos momentos se habían mantenido al margen de nuestro sistema, y poder continuar asegurando la paz y la estabilidad social.

Recordemos, como señala el doctor Jorge Carpizo, que para 1977 en el seno del país se habían gestado una serie de sucesos como la formación de diversos partidos políticos no registrados que actuaban clandestinamente; la conformación de fuerzas sociales externas al sistema; el nacimiento de sindicatos no controlados por el gobierno que se encuentran en sectores importantes, como los de la electricidad, la energía nuclear y las instituciones de enseñanza superior; la agudización de la crisis económica en las clases obreras, campesina y media baja; secuestros por grupos guerrilleros; así como invasión de tierras en el campo.⁷⁴

Ante esta situación, el presidente López Portillo, por conducto del entonces secretario de Gobernación, don Jesús Reyes Heroles, en su discurso

72 En "La reforma política mexicana de 1977", en *Estudios constitucionales*, México, UNAM, 1980, p. 344.

73 Rodríguez Araujo, Octavio, *La reforma política y los partidos en México*, México, Siglo XXI, pp. 49-50.

74 En op. cit., nota 72, pp. 344-345.

pronunciado en Chilpancingo (abril de 1977), al acudir en representación del primer mandatario al segundo informe de gobierno de Rubén Figue-roa, manifestó el propósito del gobierno federal de realizar una reforma política, que facilitara la unidad democrática del país al propiciar una mayor representación, así como la participación de las distintas corrientes ideológicas minoritarias en las cuestiones nacionales.

A partir de tal pronunciamiento, múltiples y variados comentarios periodísticos se suscitaron en torno a tal anuncio.⁷⁵

En estas circunstancias el Ejecutivo de la Unión, y previa consulta popular, celebrada en el salón Juárez de la Secretaría de Gobernación, en la que se escuchó la opinión de los representantes de los partidos, de los intelectuales, de los periodistas, académicos y ciudadanos en lo general, dio una cabal idea del México de entonces, de las diversas maneras de cómo se contemplaba, de sus principales virtudes y defectos, de las metas hacia donde querían las diversas corrientes que caminara.

Tomando en cuenta muchas de las ideas ahí vertidas, el Ejecutivo presentó su iniciativa de reformas (octubre de 1977), en la Exposición de motivos manifestó:

Avanzamos en un proceso de transformación convencidos de que la democracia es cauce para la participación en el análisis de las cuestiones que a todos interesan, y vía para examinar, conciliar o resolver pacíficamente nuestras contradicciones e impulsar institucionalmente los cambios sociales... De ahí que consideremos que en la esencia de esta forma de gobierno está el actualizarse y enriquecerse a sí misma, superando los procedimientos que la estorban o la convierten en rutina. Sólo a través de la permanente revisión de su práctica alcanzaremos el perfeccionamiento de las normas que rigen nuestra vida colectiva.⁷⁶

Más adelante agregó que con la reforma se buscaba el progreso político y social, reformando para reafirmar, no para cancelar; actualizando el orden jurídico para enmarcar la lucha de los contrarios, para fijar mejor los términos de la relación política y para una mayor participación popular en la contienda cívica.

Mediante la reforma política se buscó una mejor integración del sistema de libertades y del sistema democrático que nos rige, respetando el derecho de las minorías a preservar su identidad y manifestarse sin cortapisas.

75 Véase *Gaceta informativa de la Comisión Federal Electoral*, México, t. II, abril-agosto de 1977.

76 Cámara de Diputados, L Legislatura, *Proceso legislativo de la reforma política y de la LFOP-PE*, México, diciembre de 1977, p. 1.

IX. REFORMA POLÍTICA

Entre otras muchas consideraciones más, la reforma fue aceptada por los partidos políticos registrados y por los no registrados. Se ha expresado que esto se debió a que el presente proyecto político satisfizo tanto a los intereses del gobierno como los de sus opositores. Respondió a los intereses del gobierno porque el sistema político se veía imposibilitado para contener las tensiones sociales, políticas y económicas que se presentaban y requería abrir este tipo de canales. También dio respuesta a los intereses de los opositores del régimen, porque en ella se planteó la necesidad de una larga etapa de democracia.

Sólo la democracia podrá acabar con la represión, la despolitización y la corrupción política que han ahogado la libre expresión de muchas demandas populares. Los ciudadanos de izquierda exigen un ambiente político de libertad, garantías para su acción ciudadana, respeto para su disidencia. No sólo porque tienen derecho a organizarse y crecer libremente, sino porque saben también que sólo la democracia podrá detener la amenaza fascista, por estos motivos, requirieron igualmente de la reforma política.⁷⁷

Así, nuestra ley suprema vio modificados varios de sus artículos (6, 41, 51 a 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115), el multicitado artículo 115 participó de este proceso de reformas; no podía ser de otra forma, para el perfeccionamiento del sistema político, resultaba indispensable una restructuración integral en la que no se podía olvidar los ámbitos estatal y municipal.⁷⁸

Por lo que en particular concierne a las elecciones municipales, la intención de la reforma —según se dijo—, fue establecer los principios de la representación proporcional que se adoptarían en la elección de los ayuntamientos, de aquellos municipios que tuvieran una población de 300 mil o más habitantes, o que por el número de integrantes de su cabildo así lo ameritaran. El propósito fue que este sistema operara en los municipios cuyo volumen de población lo hiciera posible, o que su cuerpo edilicio fuera relativamente numeroso, de tal manera que las fórmulas electorales de la representación proporcional tuvieran viabilidad.

Los órganos de gobierno de los municipios de la República son los que aparecen más vinculados, en su ejercicio diario, a los habitantes de cada comunidad; por eso, es preciso conferir a los ayuntamientos las condiciones que hagan posible un más alto grado de consenso entre gober-

77 Cfr. Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 72, p. 345.

78 *Idem*, pp. 343-396.

nantes y gobernados. El sistema de elección que se propuso contribuiría a hacer posible este requerimiento.⁷⁹

De igual manera cabe resaltar la propuesta en torno al artículo 41 constitucional referente a los partidos políticos, por incidir de manera directa en el proceso electoral en estudio; al respecto se afirmó que por definición los partidos políticos nacionales son los mejores canales para la acción política del pueblo, su papel no debe limitarse exclusivamente a tomar parte en los procesos electorales federales; considerando la importancia de la vida política interna de las entidades federativas, se reconoce el derecho de que puedan intervenir, sin necesidad de satisfacer nuevos requisitos u obtener otros registros, en las elecciones estatales y municipales.⁸⁰

Proceso de reformas a los perfiles político-municipales

En torno a dichas propuestas, desde las audiencias celebradas en la Secretaría de Gobernación, el PARM se manifestó solicitando la existencia de diputados y regidores de partido en los congresos locales y en los ayuntamientos; Francisco Gaxiola Ochoa se refirió a los regidores de partido, y el PRI estuvo de acuerdo con la existencia de diputados locales de partido como regidores de partido, pero que fuera por decisión autónoma de cada entidad federativa.⁸¹

El PDA y Carrillo Flores se manifestaron por que las minorías estén representadas en los congresos locales y en los ayuntamientos, por su parte el PCM y el PPG solicitaron que esa representación fuera a través del sistema proporcional, con lo cual coincidió Carlos Pereyra en relación al caso de las legislaturas locales.

En las sesiones de la Cámara de Diputados, el PAN se opuso a esta disposición, alegando que primero era necesario modificar sustancialmente los congresos locales y los ayuntamientos, y que el proyecto de reformas debía asegurar la verdadera autonomía del municipio y la real elección de los ayuntamientos.

El PPS tampoco estuvo de acuerdo con esta disposición porque, según manifestó, los municipios que rebasaban los 300 mil habitantes no eran más que 20, con lo cual se excluía a más de 2,500 municipios de ese avance, ya que éstos son los que más necesitan de la representación de los grupos minoritarios; que además, no era argumento esgrimir que dicha limita-

79 Para mayor información véase, *Gaceta informativa de la Comisión Federal Electoral*, México, 1977, t. 1, Audiencias públicas, pp. 1243.

80 *Idem*, pp. 32 y 352.

81 *Idem*, p. 348.

ción se debía a falta de recursos económicos, pues en la gran mayoría de los municipios los regidores no recibían remuneración por sus servicios.⁸²

También hubo oposición a que se introdujera la representación proporcional en los ayuntamientos porque éstos no tienen funciones de asambleas legislativas, sino que son organismos de administración a los cuales se encomienda la prestación de servicios públicos.

En la sesión de la Cámara de Diputados de la tarde del 25 de octubre de 1977, disertaron en contra de la reforma igualmente los diputados panistas Fausto Alarcón Escalona, Ramón Garcilita Partida, Jacinto Guadalupe Silva, y del PPS Jesús Luján. En pro, los diputados Miguel Montes García, Apolinario Ramírez Meneses, Eduardo Andrade y Enrique Ramírez y Ramírez, todos ellos del PRI.

En la serie de debates tal parece repetirse únicamente la idea expuesta por el PPS, en voz de Ramírez Cuéllar, al señalar que la representación proporcional, con el número poblacional señalado, beneficiaría a muy pocos municipios.⁸³

A pesar de los señalamientos en contra, fue aprobada la reforma político municipal por 177 votos, 163 se emitieron a favor y 14 en contra.

Por lo que respecta al Senado, en su dictamen, presentado a la consideración del pleno en la sesión del 3 de noviembre de 1977, apoyaron sin realizar cambios sustanciales a la iniciativa presentada, de igual manera en la serie de debates no hubo oposición al respecto, siendo aprobado por 54 votos.⁸⁴

De esta manera, el último párrafo de la fracción III dispuso:

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 300 000 o más habitantes.⁸⁵

Estamos de acuerdo con la introducción del principio de representación proporcional en los municipios que la disidencia tenga voz en todos los órganos colegiados que toman decisiones que afectan a los individuos.

⁸² Cfr., Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 72, pp. 369-370, y "Separata del voto particular del diputado Héctor Ramírez Cuéllar del PPS", en *op. cit.*, nota 76.

⁸³ Idem, en lo relativo al Diario de Debates de la Cámara de Diputados, martes 25 de octubre de 1977, pp. 27-42.

⁸⁴ Derechos del pueblo mexicano, *op. cit.*, supra nota 63, t. II, pp. 6-349, 6-450, 6-458.

⁸⁵ El subrayado es nuestro.

En torno a esta medida el doctor Jorge Carpizo manifestó que fue una medida prudente el que a nivel constitucional, se especificara que debe ser en los municipios que cuenten con 300 mil habitantes o más. O sea, que, constituyendo esto una novedad en nuestra realidad política, es prudente implantarla en aquellos municipios en donde pueda tener mayor éxito, dejando a las entidades federativas la decisión de si este sistema también lo implantan en municipios con menos habitantes. Es decir, los estados se encuentran compelidos a abrir la representación proporcional en los municipios con 300 mil habitantes o más, pero respecto a los municipios con menos habitantes, serán los propios estados quienes decidan si lo hacen o no, y en qué medida. Por ejemplo, el estado de Yucatán podría haber regulado en su Constitución que los municipios con más de 150 mil habitantes tuvieran representación proporcional.⁸⁶

En síntesis, esta disposición vino a completar la reforma al sistema representativo y es muy lógico: que la voz y presencia de las minorías también se escuche en los niveles local y municipal. No es congruente abrir canales políticos para las minorías a nivel federal y no hacerlo a los otros dos niveles, ya que el proceso de democratización no sería completo si no se llevara también a las esferas locales y municipales.

En lo que respecta a la reforma del artículo 41 constitucional, en las sesiones celebradas en la Secretaría de Gobernación, el PARM expuso que disposiciones constitucionales y electorales de las entidades federativas, como por ejemplo, la solicitud de registro local, dificultaban la participación de los partidos políticos nacionales en las campañas electorales locales, lo que motivaba pérdida de tiempo y sobre todo de recursos económicos.

El PARM propuso que se reformaran las leyes electorales de las entidades federativas, a fin de que se aceptara que un partido político nacional registrado por la Secretaría de Gobernación, con sólo presentar a las autoridades correspondientes de cada estado la copia certificada o la constancia de su registro, quedara automáticamente registrado en esa entidad federativa, con lo cual se propiciaría que los partidos políticos interviniieran en sus luchas electorales.

El PAN se manifestó también por que los partidos políticos nacionales con registro pudieran intervenir en las gestas electorales locales sin necesidad de cumplir con ningún otro requisito de índole local, y se mostró partidario de la no proliferación de partidos políticos locales, proponiendo que la actividad política local, a nivel de los estados y de los municipios, se realizara por los partidos políticos nacionales. En igual sentido, es de-

⁸⁶ En "La reforma política mexicana de 1977", cit., nota 72, p. 370.

cir, pidiendo que los partidos políticos nacionales pudieran participar a nivel local sin ningún otro requisito, se pronunciaron el PDM y el PLM.⁸⁷

Tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores se apoyó este principio; en la última se expresó que esta idea agiliza el proceso electoral, estimula la participación de los grupos políticos, promueve el entendimiento democrático nacional, estatal o municipal, y universaliza la personalidad de los partidos políticos, reforzando su poder institucional.

De esta manera en el último párrafo del artículo 41, se dispuso: "Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales".

Con la finalidad de no desviarnos del esquema exegético planteado, en el capítulo quinto profundizaremos en este tema, destacando la praxis que ha tenido en nuestra realidad municipal la participación de los partidos políticos nacionales.

X. ESTRUCTURACIÓN ACTUAL DEL PROCESO ELECTORAL MUNICIPAL

Transcurridos seis años desde que el sistema político mexicano se viera enriquecido con tan variados cambios, el presidente Miguel de la Madrid, congruente con sus ideas al asumir la titularidad como Ejecutivo de la Unión, y manifestar que

avanzaremos en la consolidación del municipio libre, la autonomía política depende de la suficiencia económica, iniciaremos reformas al artículo 115 de la Constitución de la República, proponiendo al Constituyente Permanente la asignación de fuentes de ingresos propios e intocables para los municipios con el fin de que puedan atender los servicios públicos que les son propios,⁸⁸

sometió al Poder Revisor de la Constitución (diciembre 6 de 1982), una iniciativa de reformas con profundas innovaciones en el orden municipal.

Dicha iniciativa constituye la cúspide normativa por reflejar no sólo avances en el orden electoral, sino que también de manera integral se ocupó de aspectos económico-administrativos olvidados hasta estos momentos, en su conjunto a este proceso se le denominó "Reforma municipal".

Debido a la importancia que revistió tal acontecimiento, es necesario pormenorizar en el proceso legislativo seguido.

87 Gaceta informativa de la Comisión Federal Electoral, México, t. I, Audiencias públicas pp. 12, 114, 160, 338 y 352.

88 Véase Sáenz Arroyo, José, "La importancia del artículo 115", en Nuevo derecho constitucional mexicano, Porrúa, 1983, p. 191.

1. Exposición de motivos de la reforma municipal

El presidente de la República en su iniciativa de reformas puntualizó, que

el fortalecimiento municipal no es una cuestión meramente municipal, sino nacional, en toda la extensión del vocablo. A este respecto, ha sido una verdad reiteradamente sustentada en todos los rincones de nuestro territorio, que el municipio aun cuando teóricamente constituye una fórmula de descentralización, en nuestra realidad lo es más en el sentido administrativo que en el político, por lo que como meta inmediata de la vigorización de nuestro federalismo, nos planteamos la revisión de las estructuras diseñadas al amparo de la Constitución vigente, a fin de instrumentar un proceso de cambio que haga efectiva en el federalismo, la célula municipal tanto autonomía económica como política.⁸⁹

Más adelante agregó que recogió las inquietudes vertidas por los constituyentes de 1917 y que de algún modo pretendió revitalizar las ideas que afloraron en ese histórico foro nacional, a la luz de las vigorosas intervenciones de Heriberto Jara e Hilario Medina, para robustecer y lograr, en la realidad política mexicana, el municipio libre.

Se tomaron en cuenta las realidades sociales y económicas de los municipios del país, sus grados de desarrollo y los contrastes entre aquellos municipios urbanos e industrializados que cuentan con determinados recursos económicos y capacidad administrativa para la consecución de sus fines colectivos, y aquellas comunidades municipales marginadas de todo apoyo económico, del libre ejercicio de su autogobierno y carentes de toda capacidad para la gestión administrativa.⁹⁰

De esta manera y entre otras muchas consideraciones sometió la iniciativa de reformas y adiciones, dividiendo dicho precepto en diez fracciones de las que siete correspondían específicamente a las estructuras municipales, dos serían comunes a los estados y municipios, y una más, sin mayores modificaciones que las contenidas hasta el entonces texto vigente del artículo, correspondía a la Federación.

2. Innovaciones político-electORALES

Entre los diversos perfiles que contuvo la reforma municipal, en lo que se refiere a la materia política, la idea principal giró:

⁸⁹ Véase Ruiz Massieu, José Francisco, *Estudios de derecho político de estados y municipios*, México, Porrúa, 1986 pp. 147-148.

⁹⁰ *Idem*, p. 149.

Primero, en pretender establecer un procedimiento general al cual debían de sujetarse las legislaturas locales para suspender ayuntamientos, declarar la desaparición de éstos y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros. También era la intención inducir a las entidades federativas para que en sus respectivas constituciones y leyes relativas, precisaran cuáles debieran ser las causas graves que podían ameritar el desconocimiento de los poderes municipales o de los miembros de los ayuntamientos.

Así, en la Exposición de motivos se señaló que en la fracción I, recogiendo los principios electorales que se consignan en el actual texto constitucional, se apoya y robustece la estructura política de los ayuntamientos, consignando bases genéricas para su funcionamiento y requisitos indispensables para la suspensión, declaración de desaparición de poderes municipales o revocación del mandato a los miembros de los ayuntamientos.

Alentó para esta proposición el deseo de generalizar sistemas existentes en la mayor parte de las constituciones de los estados y, al mismo tiempo, preservar a las instituciones municipales de injerencias o intervenciones en sus mandatos otorgados directamente por el pueblo, pretendiendo consagrar en lo fundamental un principio de seguridad jurídica que responda a la necesidad de hacer cada vez más efectiva la autonomía política de los municipios, sin alterar, por otra parte, la esencia de nuestro federalismo.

Donde destaca como innovación de esta fracción, la obligada instauración de un previo procedimiento con derecho de defensa para los afectados, ajustado a requisitos legales, antes de interferir sobre el mandato que los ayuntamientos ejercen por decisión del pueblo a través del sufragio directo, o dicho sea en otras palabras, el establecimiento de la garantía de audiencia para la observancia en el caso de los principios de seguridad jurídica y de legalidad.

Así, también se pretendió inducir a las entidades federativas para que, en sus constituciones locales y leyes relativas, señalaran con toda precisión cuáles debían ser las causas graves que pueden ameritar el desconocimiento de los poderes municipales o de los miembros de los ayuntamientos, y en otro aspecto, la adecuada instrumentación de los procedimientos y requisitos que debían cubrirse para la toma de tan trascendente decisión.⁹

Segundo, en el aspecto electoral, en lo relativo a la integración de ayuntamientos mediante el principio de representación proporcional, se propuso suprimir el límite poblacional de 300 mil habitantes o más que debía tener el municipio, porque según se dijo el avance de la reforma política y la madurez cívica alcanzada por los ciudadanos lo hacían necesario; máxime que algunas constituciones locales, reconociendo esa circunstancia,

⁹ Véase Ruiz Massieu, cit., nota 89, p. 151.

han eliminado o disminuido aquel límite, en uso de las facultades de los poderes estatales.⁹²

3. Comparecencia del secretario de Gobernación

Para informar de manera más detallada sobre la iniciativa de reformas presentada, el 20 de diciembre de 1982, el licenciado Bartlett Díaz, secretario de Gobernación, compareció ante la Cámara de Senadores.

En el desarrollo de la misma recalcó algunos puntos anunciados por el presidente De la Madrid desde su campaña, se quiso, dijo Bartlett:

Dar una mayor seguridad jurídica a los gobernados, concediendo la garantía de audiencia para el caso de suspensión y desaparición de ayuntamientos, para los miembros que los integraban y suprimiendo el mínimo de 300 mil habitantes para otorgar la representación proporcional en los municipios, ya que sólo 36 de los 2,377 existentes, alcanzaba ese mínimo.⁹³

Después de referirse a todos y cada uno de los puntos que integraban la propuesta de reformas, seis senadores (Yolanda Sentíes de Ballesteros, Francisco José Madero González, Andrés Henestrosa Morales, Raúl Salinas Lozano, Rigoberto Ochoa Zaragoza y Salvador J Neme Castillo) inquirieron sobre diversos tópicos, sólo el último se refirió al aspecto político de la reforma, al abordar el tema de la supresión del tope poblacional para que operara el sistema de representación proporcional; a lo que se respondió que se estimaba a la norma hasta entonces vigente, francamente limitativa para la democracia integral de México.⁹⁴

4. Debates en el Congreso

En el Senado a través de sus Comisiones de Puntos Constitucionales, de Gobernación, y de Planeación y Desarrollo Económico y Social, al rendir su dictamen el 23 de diciembre de 1982, se modificó el sentido original de la iniciativa en dos sentidos: en primer lugar, adujeron que presentado el caso de falta de los miembros de un ayuntamiento en el desempeño de su cargo, serán sustituidos por sus suplentes o bien se convocará a elecciones en los términos de la ley; estas acciones no debían ser forzadas desde el orden constitucional federal, sino que bastaba con que se hiciera una remisión a las disposiciones de las leyes locales. Por otra parte, se refirieron a las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores. El dictamen fue aprobado por 56 votos.

⁹² *Idem*, p. 155.

⁹³ En Rabasa, Emilio O., "La reforma al artículo 115 en materia municipal", en *La reforma municipal en la Constitución*, México, Porrúa, 1986, p. 64.

⁹⁴ *Idem*, pp. 67-68.

Por su parte, en la Cámara de Diputados, en la sesión ordinaria celebrada el 28 de diciembre de 1982, Raúl Rea Carvajal del PSUM y Alfredo Reyes Contreras del PPS, se opusieron al proyecto; Javier Blanco Sánchez del PAN, César Humberto González Magallón del PST; Baltazar Ignacio Valadés Montoya del PDM, y Sami David David del PRI lo apoyaron.

El PSUM se refirió expresamente en el sentido de que no era aceptable el hecho de que las legislaturas tuvieran el derecho de desintegrar o de hacer desaparecer a los ayuntamientos; que los ayuntamientos debían ser quienes calificaran 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.

El PPS siguió estas ideas, pues según puede apreciarse, votaron en contra de las reformas, ya que aumentaban las facultades de las legislaturas locales, al facultarlas para suspender ayuntamientos, declarar que han desaparecido, suspender o revocar el mandato de algún miembro de los ayuntamientos y designar consejos municipales en su caso.⁹⁵

En lo relativo a la supresión del mínimo poblacional para que operara el principio de representación proporcional, no provocó ninguna discusión.

El dictamen fue aprobado y enviado a las legislaturas de los estados para dar cumplimiento a lo preceptuado por el artículo 135 de la propia Constitución.

Una vez cumplido lo anterior, en el Diario Oficial de la Federación del 3 de febrero de 1983, se publicó el decreto de reforma que entraría en vigor al día siguiente de su publicación, estableciéndose el plazo de un año a partir de esa fecha para que las constituciones y leyes locales se adecuaran a los nuevos lineamientos.

Finalmente, con fecha 17 de marzo de 1987 apareció en el Diario Oficial, una nueva reforma al artículo 115 constitucional, sin que contuviera cambios sustanciales en el proceso electoral municipal, toda vez que ésta consistió: en suprimir los lineamientos relativos a la forma de elección de los ejecutivos y de las legislaturas locales contenidos en la fracción VIII, para incorporarlos al nuevo artículo 116.

De esta manera el actual artículo 115 constitucional, quedó de la siguiente manera:

TITULO QUINTO De los estados de la federación

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su

⁹⁵ En Derechos del pueblo mexicano, op. cit., supra nota 62, t. XI, pp. 115-291 a 115-330.

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 popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo 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 podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

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

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

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

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica propia 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, e
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas 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 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 le 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 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 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 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; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas reservadas ecológicas.

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

VI. Cuando dos o más centro urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan o 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 habitualmente 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 regularán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.