

CAPITULO III

EL MUNICIPIO MEXICANO ACTUAL

3.1 LA REVOLUCIÓN MEXICANA DE 1910

Uno de los motivos centrales que inspiró el movimiento social iniciado a instancia de Francisco Ignacio Madero, el 20 de noviembre de 1910, fue la libertad municipal, la que se había convertido en un reclamo previo en todo el país, circunstancia que provocó el que se transformara en tema central y toral del Constituyente de Querétaro, donde fue elevada tal figura a rango constitucional, colocándose en el sitio en que hoy se le identifica.

En este contexto, tenemos que previo al año de 1910, el movimiento social que se gestaba por conducto de sus precursores, trató y se ocupó de la problemática que revestía al municipio y la necesidad inmediata de libertad y reconocimiento de los que adolecía.

Así los hermanos Enrique y Ricardo Flores Magón establecieron en el Plan del Partido Liberal Mexicano, en 1906, que la libertad municipal debía ser consagrada y además pugnaban por la desaparición de los jefes políticos; "...propugnó por la supresión de los jefes políticos que tan funestos han sido para la república, como útiles al sistema de opresión reinante, así como la multiplicación y el robustecimiento de los municipios" (Burgoa, I., 2000, pág. 916).

A su vez, el Partido Democrático, organizado en enero de 1909, consideraba al municipio libre como "la celdilla que resume en su vida la vida entera del organismo, quitando a los ayuntamientos la oprobiosa tutela de los jefes políticos" (citado por Burgoa, I., 2000, pág. 916).

Dicho partido político en su programa correspondiente exponía que la nación necesitaba la vigorización y ensanche del poder municipal y que reconocía que la base más firme de la democracia, era la organización y desarrollo de régimen municipal, pidiendo en consecuencia que las jefaturas y prefecturas fueran suprimidas en toda la república, por ser incompatibles con dicho régimen. Asimismo

y en lo concerniente a las reformas que en la legislación electoral se proponían en el mencionado programa, se indicaba que las elecciones populares de la federación, de los estados y municipios deberían hacerse por el voto directo de los ciudadanos.

Por su parte, Francisco Ignacio Madero, en el Plan de San Luis Potosí, emitido en 1910, donde lanzaba un llamado a los mexicanos a tomar las armas y derrocar a la dictadura, hacía referencia a la situación de los municipios y sus autoridades, atribuyéndoles el ser parte de las armas del despotismo en contra de las instituciones democráticas, que habían sido pisoteadas.

"La división de los poderes, la soberanía de los estados, la libertad de los ayuntamientos y los derechos del ciudadano sólo existen escritos en nuestra carta magna... las cámaras de la unión no tienen otra voluntad que la del dictador; los gobernadores de los estados son designados por él y ellos a su vez designan e imponen de igual manera a las autoridades municipales" (citado por Calzada, F., 1990, pág. 250).

Es muy probable, que debido tanto al corto periodo en que Madero estuvo al frente del Ejecutivo Federal y a la seria problemática que hubo de afrontar en un país convulsionado y sin el mas remoto ánimo de poner fin al movimiento armado recién iniciado, fuera el principal motivo que hizo que no le diera tanta importancia a la cuestión municipal urgida ya de una profunda transformación en esa época.

En otro escenario, en el año de 1916, Emiliano Zapata dictó la ley general sobre libertades municipales en el Estado de Morelos, misma que constaba de 22 artículos. En dicha ley, se reglamentaba la autonomía política, económica y administrativa de la entidad municipal.

"Las medidas dispuestas por Zapata pretendían hacer del municipio una entidad libre de toda tutela gubernativa en lo que se refería al manejo de su hacienda, a la elección de sus funcionarios y a la participación de los vecinos en la organización de sus localidades" (Hernández, P., 1991, pág. 24).

Por lo que hace al Plan de Guadalupe, emitido el 26 de marzo de 1913, no se contenía ningún aspecto de carácter social, por cuanto a que el mismo básicamente se dedicó y destinó a combatir al espurio gobierno incipiente del usurpador Victoriano Huerta.

Sin embargo, con posterioridad, Carranza expidió en Veracruz, el 12 de diciembre de 1914, un decreto bajo el título "Adiciones al Plan de Guadalupe", con el propósito de satisfacer las necesidades económicas, políticas y sociales del país, entre ellas, el establecimiento del régimen municipal del que advirtió la necesidad imperante.

Cabe puntualizarse, que este decreto constituye el antecedente preciso del artículo 115 Constitucional y tuvo la importancia de reconocer en los municipios la base de nuestra organización política, otorgándoles la autonomía de que se encontraban privados por la tutela de los Prefectos y Jefes Políticos.

Dicho decreto establecía: "Artículo único: se reforma el artículo 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, del 5 de febrero de 1857, en los

siguientes términos: Los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el municipio libre, administrado por ayuntamientos de elección popular directa, y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el gobierno del estado. El ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios donde residan habitual o transitoriamente”.

“Era perfectamente previsible, en consecuencia, que en el proyecto de reforma a la Constitución de 1857 que presentó don Venustiano Carranza al Congreso Constituyente de Querétaro, el primero de diciembre de 1916, se incluyera un conjunto de normas fundamentales dentro de las que se contienen las del artículo 115 Constitucional”(Burgoa, I., 2000, pág. 917).

3.2 LA CONSTITUCIÓN DE 1917

De la sola lectura de las Constituciones Políticas del México independiente, se advierte que el municipio no había tenido la suficiente atención por parte del Estado

Mexicano a partir de la consumación de la independencia nacional, relegándose siempre a un plano secundario.

Fue en el Congreso Constituyente de Querétaro, efectuado entre 1916 y 1917, cuando se elaboró y redactó el artículo 115 de la Constitución, el cual aborda específicamente la organización de los estados y municipios y otorga el reconocimiento constitucional a éstos últimos, al elevarlo a rango fundamental.

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

“El municipio independiente, que es sin disputa una de las grandes conquistas de la revolución, como es la base del gobierno libre, conquista que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, sustrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores, y una buena ley electoral

que tenga a éstos completamente alejados del voto público y que castigue con toda severidad toda tentativa para violarlo, establecerá el poder electoral sobre bases racionales que permitirán cumplir su cometido de una manera bastante aceptable".

En la propuesta inicial de Carranza, el artículo 115 del proyecto, en lo relativo al tema que se aborda, textualmente establecía:

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

El ejecutivo y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios donde residieren habitual o transitoriamente" (citado por Hernández, P., 1991, pág. 26).

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

La citada propuesta fue aceptada en términos generales, sin embargo fue modificada por el dictamen de la Segunda Comisión de Constitución, a quién se encomendó tal tarea, siendo objeto de perfeccionamientos y suscitando prolongados y acalorados debates entre sus integrantes, de los que se tomó nota oportuna para la posteridad, asentándose en el Diario de los Debates.

"La comisión consideró que el municipio también sería la base de la división administrativa; se tomó la idea Carrancista de que los ayuntamientos serían de elección directa y popular, y se conservó la precisión de que los gobernadores de los estados y el ejecutivo federal reservaban el mando de la fuerza pública en los municipios en que residieren habitual o transitoriamente.. Además, esa comisión incluyó que el municipio tendría personalidad jurídica y administraría libremente su hacienda" (Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, pág. 1158).

3.3 EL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL ORIGINAL

El texto original aprobado por el Constituyente de Querétaro en 1917 del citado precepto, fue el siguiente:

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

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

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

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

El ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residan habitualmente o transitoriamente. Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelegidos ni durar en su encargo más de cuatro años.

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

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

En los estados, cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y uno 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" (H. Congreso de la Unión, 1991, págs. 257 y 258).

El anterior fue el texto original y total que se plasma en la Constitución Federal, cuya vigencia comenzó a partir del primero de mayo de 1917, aunque con el paso del tiempo ha sido modificado de suerte tal que muy poca semejanza existe con el que actualmente corresponde a dicho precepto fundamental.

3.4 MODIFICACIONES AL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL

Nuestra original Carta Magna señaló muy pocos lineamientos respecto a la figura en análisis; sin embargo, los intentos por corregir la estructuración municipal siguieron adelante. En éste sentido con el transcurso del devenir histórico ha sido objeto de múltiples reformas encaminadas al fortalecimiento y evolución de la institución.

En tal contexto han sido, hasta la época actual, un total de once reformas y adiciones que se han efectuado al precepto Constitucional en análisis desde 1917. Varias de ellas no se refieren precisamente a los municipios y las demás, unas en mayor grado, transformaron profundamente en muchos sentidos a la citada entidad.

Cuadro 3.1 Reformas efectuadas al artículo 115 Constitucional

	Periodo Presidencial	Referencia	Publicación en el Diario Oficial de la Federación
I.-	Plutarco Elías Calles. 1º de diciembre de 1924 al 30 de noviembre de 1928	Artículo 115 Fracción 111	20 de agosto de 1928
II.-	Abelardo L. Rodríguez 4 de septiembre de 1932 al 30 de noviembre de 1934.	Artículo 115	29 de abril de 1933
III.-	Manuel Ávila Camacho 1º de diciembre de 1934 al 30 de noviembre de 1940	Artículo 115 Párrafo tercero, Fracción III	8 de enero de 1943
IV.-	Miguel Alemán Valdez 1º de diciembre de 1946 al 30 de noviembre de 1952	Artículo 115 Fracción I	12 de febrero de 1947
V.-	Adolfo Ruiz Cortínez 1º de diciembre de 1952 al 30 de noviembre de 1958	Artículo 115 Fracción I	17 de octubre de 1953
VI.-	Luis Echeverría Álvarez 1º de diciembre de 1970 al 30 de noviembre de 1976	Artículo 115 Fracciones IV y V	6 de febrero de 1976
VII.-	José López Portillo 1º de diciembre de 1976 al 30 de noviembre de 1982	Artículo 115	6 de diciembre de 1977
VIII.-	Miguel de la Madrid Hurtado 1º de diciembre de 1982 al 30 de noviembre de 1988	Artículo 115	3 de febrero de 1983
IX.-	Miguel de la Madrid Hurtado	Artículo 115 Derogación de Fracciones IX y X	17 de marzo de 1987
X.-	Ernesto Zedillo Ponce de León 1º de diciembre de 1994 al 30 de noviembre del 2000	Artículo 115 Fracción I Párrafos primero cuarto y quinto Fracciones II, III IV, V y VII	23 de diciembre de 1999
XI.-	Vicente Fox Quezada 1º de diciembre del 2000 al 30 de noviembre del 2006	Artículo 115 Fracción III Adición de un último párrafo	14 de agosto del 2001

Fuente: Diario Oficial de la Federación (2005).

Por lo que a nuestro objetivo central en estudio concierne, es menester referirnos a seis de éstas reformas, ya que de ellas fue de donde derivó la prohibición que actualmente impera para que los miembros del hoy llamado ayuntamiento (anteriormente identificado como cabildo) en

el municipio mexicano, puedan ser reelectos en su cargo, así como el número de ciudadanos que en cada caso específico deben integrar a tales órganos colegiados y, finalmente, la situación que guardan, en términos electorales, aquellas personas que han desempeñado alguna función equiparable a las desarrolladas por algún miembro del ayuntamiento, en los casos de desaparición de éstos decretada por alguna legislatura estatal.

Tenemos así, que fue la segunda reforma efectuada, específicamente la publicada en el Diario Oficial de la Federación del 29 de abril de 1933, la que instauró el principio de no reelección inmediata en el ámbito municipal, pues su parte medular se dirigió a evitar la reelección inmediata, no sólo del presidente municipal, sino de las autoridades del ayuntamiento mismo.

Por virtud de la reforma en comento, el texto del artículo 115 Constitucional, en la parte a que se alude, se ajusto para quedar de la siguiente manera:

"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:

Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser elegidas para el periodo inmediato.

Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser elegidos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, si podrán ser elegidos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio" (Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, 1999, pág. 31).

Esta "...iniciativa que corrió a cargo del Comité Ejecutivo del Partido Nacional Revolucionario, a través de su presidente, Manuel Pérez Treviño, quién 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" (López, J., 1994, pág. 43).

Importante fue en el contexto en estudio, la quinta reforma efectuada al mencionado precepto constitucional, que apareciera publicada en el Diario Oficial de la Federación del 17 de octubre de 1953, en función a la cual se simplificó, en aras de evitar contradicciones, los preceptos sobre no reelección inmediata de las autoridades municipales.

De dicha manera, el texto correspondiente, ahora, quedó redactado en los siguientes términos:

"Los presidentes municipales, regidores y síndicos del ayuntamiento 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 esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados cuando

tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, si podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicios" (Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, 1999, pág. 34).

Por otra parte, fue a través de la reforma efectuada y publicada en el Diario Oficial de la Federación del 6 de diciembre de 1977, mediante la cual se estableció el principio de representación proporcional de las fuerzas políticas existentes en el ámbito municipal, constituyendo está la séptima reforma realizada al artículo 115 Constitucional y que con el paso del tiempo ha adquirido especial relevancia por lo que implica para la conformación de los ayuntamientos, pues fue en este justo momento cuando apareció a nivel municipal la figura de los regidores plurinominales, aunque ello se dirigió en un inicio única y exclusivamente a aquellos municipios con una población de trescientos mil o más habitantes.

El texto de dicha adición fue el siguiente:

"De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas, se introducirá el sistema de diputados de minoría en 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 mil o más habitantes" (Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, 1999, pág. 35).

La octava reforma que experimentó el numeral en análisis, fue la que apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 3 de febrero de 1983. Sin duda dicha reforma y hasta esa época, puede ser considerada la más importante y ambiciosa realizada en materia municipal, ya que mediante la misma se dio un giro a los aspectos jurídico, político, administrativo y fiscal de los ayuntamientos, ampliando los mecanismos de participación social y las facultades y competencias de los municipios en diferentes áreas de su vida interna.

Ahora bien, por lo que al tema en estudio concierne, fue en este específico momento, cuando se adiciona a la fracción I del artículo 115 Constitucional

el texto que permitirá en lo subsecuente a las legislaturas estatales la posibilidad, entre otras, de desaparecer a los ayuntamientos y fija el procedimiento a seguir ante dicha eventualidad.

Por otro lado, la citada reforma modifica el texto relativo a la representación proporcional en ayuntamientos, suprimiendo la condicionante de que para aplicar dicho sistema debía de tratarse de municipios con una población de trescientos mil o más habitantes, encomendándose a partir de ese instante, a las legislaturas estatales, el introducir éste sistema en la elección de ayuntamientos y otorgándoles la facultad implícita de regular el número de representantes electos por tal principio en los distintos casos de su competencia, pero en todos los municipios.

En las apuntadas condiciones, el texto correspondiente a que se ha hecho referencia y que fuera producto de la aludida octava reforma, en lo aplicable al estudio en tratamiento dispuso:

"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 algunas de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

En caso de declarar desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediera que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas designaran entre los vecinos a los Consejos 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.

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 en todos

los municipios" (Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, 1999, pág. 40).

La novena reforma realizada al artículo 115, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 17 de marzo de 1987, en la que se adicionó la fracción VIII para dejar bien precisado que todas las entidades federativas del país debían establecer en sus legislaciones aplicables, la introducción imperativa del principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios, circunstancia que sólo vino a aclarar lo que al respecto ya se había incorporado en la amplia reforma llevada a cabo en 1983.

El texto correspondiente a tal reforma señala:

"Fracción VIII.- Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios" (Instituto Federal Electoral, 1990, pág. 145).

Finalmente la última reforma a considerar, al tenor del objeto central de este estudio, fue la efectuada y

publicada en el Diario Oficial de la Federación del 23 de diciembre de 1999, mediante la que se reformaron los párrafos primero, cuarto y quinto de la fracción I del precitado artículo 115 Constitucional.

Como consecuencia de lo anterior se incorporó un nuevo concepto en la redacción de la fracción I, en la cual se reconoce que el municipio será "gobernado" y no "administrado" por un ayuntamiento, sustituyéndose de esta manera la redacción original de 1917 que aludía a la administración y no al gobierno por parte del ayuntamiento en los municipios.

"Esta reforma refleja una realidad asentada en el territorio nacional: el arraigo de los partidos nacionales en el ámbito municipal, una fuerte competencia en las elecciones municipales y la alternancia como un hecho cotidiano en la vida política local. El municipio ya no podrá ser considerado, como sucedió durante muchos años, únicamente como una demarcación territorial o administrativa, sino que deberá ser reconocido, cabalmente como una entidad política" (Acedo, B., 1999, pág. 5).

También la citada reforma aclaró el proceso a seguirse por lo que atañe a los casos de desaparición de los ayuntamientos o de renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, la designación de Consejos Municipales y los requisitos de elegibilidad de aquellos que los integren.

De lo expuesto en el presente apartado, se advierte la forma en que el texto del artículo 115 de la Constitución Federal se ha ido adaptando conforme ha ido evolucionando la institución municipal, pero manteniendo en todo momento la prohibición de que los miembros del ayuntamiento puedan ser reelectos, aunque de una manera relativa, en concordancia aparente con el principio antirreeleccionista que priva para los jefes de los ejecutivos federal y estatales en la República Mexicana, aunque en éstos casos la citada prohibición se prevé de forma absoluta.

La anterior circunstancia sin embargo, lejos de constituir una fortaleza para la institución municipal, le ha significado un grave obstáculo y una debilidad permanente que imposibilitan su correcta evolución y adecuación a las circunstancias particulares del propio país y de la compleja

modernidad que impera ante el fenómeno de la globalización, además de estar sustentada tal prohibición de reelección sobre bases que ni tan siquiera de forma remota fueron imaginadas para la entidad municipal, como enseguida habrá de evidenciarse.