

SOBERANÍA y LIBERTAD MUNICIPAL

1811 • 2014

COMPILACIÓN DE MATERIALES LEGISLATIVOS
BLANCA ACEDO ANGULO

SOBERANÍA
y LIBERTAD
MUNICIPAL
1811-2014

compilación de materiales legislativos

Blanca Acedo Angulo

SENADO DE LA REPÚBLICA
INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

Comité Directivo

Senador Miguel Barbosa Huerta
Presidente

Senador Roberto Albores Gleason
Secretario

Senador Daniel Ávila Ruiz
Secretario

Senador Benjamín Robles Montoya
Secretario

Soberanía y libertad municipal: 1811-2014

Primera edición: marzo de 2015

ISBN de la obra completa: 978-607-8320-12-7

ISBN del volumen I: 978-607-8320-16-5

D. R. © 2015 Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República
Donceles 14, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc, CP 06000, México D.F.

D. R. © 2015 El Colegio de la Frontera Norte, A. C.
Carretera escénica Tijuana-Ensenada km 18.5
San Antonio del Mar, 22560, Tijuana, B. C.

Compiladora: Blanca Acedo Angulo
Diseño: Rafael López Castro
Formación: Julio Castro Mata
Cuidado de la edición: Dolores Ponce

Distribución gratuita
Impreso en México

SOBERANÍA y LIBERTAD MUNICIPAL

I

1811-1995



México, 2015

Para mi tía Olga,
por Margarita, está linda la mar
y muchas cosas más.

“La base más sólida de la democracia, el más robusto fundamento de la libertad de los pueblos, la expresión más clara y definida de la soberanía se encuentra en la Municipalidad [...] Conveniente habría sido, por lo expuesto, que la Constitución hubiera garantizado la libertad municipal y la independencia y la unión de las Municipalidades para formar los Estados, así como está garantizada la libertad del Estado y la independencia y unión de ellos para formar la Federación Mexicana.”

José María del Castillo Velasco
*Apuntamientos para el estudio del derecho
constitucional mexicano, 1871*

Agradecimientos

A los miembros de la Comisión de Desarrollo Municipal del Senado de la República de la LXI Legislatura: Ramón Galindo Noriega, presidente; Josefina Cota Cota y Norma Esparza Herrera, secretarías; Ludivina Menchaca Castellanos, Ernesto Soaro Boardman y Lázaro Mazón Alonso, integrantes.

A María del Consuelo Alegría Medina y Germán García García, por el apoyo que me prestaron en la elaboración de esta antología.

A María Guadalupe Lara, por los empeños compartidos en hacer posible la publicación de este libro.

A mis afectos que me acompañaron en esta travesía, a quienes no nombro porque, en caso de un olvido, ni Dolores Ponce podría enmendar esa errata.

Presentación

Con la publicación de esta antología, el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República pretende recuperar la añeja tradición de las ideas que se han confrontado sobre cómo se ha concebido la soberanía y libertad municipal en nuestro ámbito constitucional. Asimismo, y sobre todo, busca desempolvar una historia jamás recogida para nutrir la reflexión, los debates y las reformas pertinentes que reclama la época actual.

No solamente deseamos que este libro acerque al lector a documentos legislativos que contienen los orígenes del ideario de la libertad municipal que acuñaron nuestros liberales decimonónicos, a los proyectos que estuvieron presentes durante la Revolución Mexicana, a la forma en que la nueva Constitución de 1917 consagró el municipio libre, sino también a las aspiraciones que hasta la fecha no han dejado de estar presentes a través de iniciativas de reformas a la Constitución, para hacer justicia a la tesis de la libertad municipal.

Es preciso que la transición democrática vivida en las últimas décadas derive en una reorganización del Estado que incluya a las entidades municipales. Esperamos que estos dos volúmenes alimenten el debate contemporáneo y su lectura propicie un punto de inflexión con los diversos actores involucrados en esta temática, para repensar la libertad y autonomía de los municipios en el régimen federal mexicano.

Este año se cumplen cien del decreto expedido por Venustiano Carranza el 26 de diciembre de 1914, que otorgó estatus constitucional al municipio libre al inscribirlo en el artículo 109 de la Carta Magna de 1857 y estamos en vísperas de celebrar el centenario del texto de 1917, que lo instituyó en el artículo 115. Qué mejor manera de conmemorar estas fechas, que con

la divulgación de materiales como el presente –la edición más completa y relevante que compila documentos legislativos sobre el municipio mexicano–, lo que seguramente apoyará a definir los temas estratégicos para llevar a cabo una reforma política municipal democrática, profunda, integral y de largo aliento.

Senador Miguel Barbosa Huerta
Presidente del Instituto Belisario Domínguez

México, D.F., agosto de 2014

Introducción

Hace muchos, muchos años, oteando en una librería de viejo del centro de la ciudad de México, Alberto Enríquez Perea me dijo: “Blanquísima, tienes que comprar este libro”. Se trataba de la *Historia del Congreso Constituyente (1856-1857)*, de Francisco Zarco, reeditada por El Colegio de México en 1956 para celebrar el centenario de aquel Congreso y la “... memoria de los Constituyentes de 1856 y la Constitución de 1857”, como anotó Alfonso Reyes. Otros muchos años después, interesada e involucrada en la reflexión sobre los cambios que se vivían en los municipios del país, por simple curiosidad y sin muchas expectativas de encontrar algo sobre la temática municipal, revisé los índices del libro –elaborados por Manuel Calvillo– y en uno de ellos (titulado Del debate sobre el proyecto de Constitución) me topé con el voto particular que el diputado José María del Castillo Velasco presentó un 16 de junio de 1856. Con el hallazgo de este documento se empezó a gestar, sin saberlo, esta compilación, a la vez que una pasión por rastrear los orígenes y la trayectoria del ideario de la libertad municipal en México. Para ese entonces, ubicaba algunos materiales legislativos poco conocidos de reformas a la Constitución federal elaborados en el siglo xx, pero sin duda el texto de Del Castillo Velasco y la lectura de sus escritos en los que aborda el tema de la libertad municipal terminaron por dar forma a la convicción de recuperar documentos en los que se concentren y confronten las ideas sobre el municipio libre.¹

¹ En años posteriores al Congreso Constituyente, Del Castillo Velasco –nuestro clásico, autor al que todos los interesados en el tema deberíamos acudir– publicó dos libros en los que exployó su pensamiento sobre la libertad municipal: *Apuntamientos para el estudio del derecho constitucional mexicano*, en 1871, y *Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano*, en 1874.

Como se imaginará el lector, los documentos que integran esta antología no se recopilaron en forma cronológica. Todo lo contrario, uno de los últimos textos que incorporamos es el que presentó Miguel Ramos Arizpe ante las Cortes de Cádiz en 1811, pero ésa es otra historia. Una fuente importante para rastrear iniciativas fue el disco compacto *Diario de los debates de la Cámara de Diputados de 1916 a 1994*, así como diversos mecanismos de consulta incorporados en las páginas electrónicas de cada una de las cámaras que integran el Congreso de la Unión. La lectura de distintos textos a lo largo de muchos años nos llevó a ubicar iniciativas e incluso periodos importantes.² Momentos inolvidables en el proceso de búsqueda fueron, sin duda, cuando dimos con la versión original –mecanografiada– de la ley de libertades municipales de Emiliano Zapata en el archivo del Museo Nacional de Antropología e Historia, y, después de haberlo rastreado de todas las formas imaginables, con el texto completo del documento sobre potestades fiscales elaborado en la Secretaría de Hacienda en el periodo de gobierno del presidente Lázaro Cárdenas. En relación con las iniciativas más recientes, que datan de la década de los setenta del siglo xx a la fecha, podríamos decir que crecimos con ellas, aunque no por eso todas nos eran familiares. Tonatiuh Guillén López fue testigo del descubrimiento de buena parte de estos materiales y quien me sugirió compilarlos en un libro.

En el proyecto inicial, la compilación cubriría de 1856 a la actualidad, ya que nuestro punto de partida era el voto particular de José María del Castillo Velasco, en el que por primera ocasión se reivindicaba –en la exposición

² Algunos ejemplos. Gracias a varios ensayos de Antonio Annino nos percatamos del impacto de las disposiciones incorporadas en la Constitución de Cádiz sobre la vida municipal de la Nueva España; por el libro de María del Carmen Salinas, *Política y sociedad en los municipios del estado de México (1825-1880)*, tuvimos conocimiento del destacado y lúcido trabajo parlamentario en la década de los setenta del siglo xix; la revisión del volumen *Historia de la Constitución de 1917* de Félix Palavicini nos proporcionó información sobre la existencia de la iniciativa enviada por la Comisión Nacional Agraria al Congreso Constituyente en 1916; gracias a la tesis “Los conflictos políticos del ayuntamiento de México y la desaparición del régimen municipal en la década de los 20s”, de Ivonne Pérez Esquivel, nos enteramos de la excelente iniciativa enviada a la Cámara de Diputados en 1922 por la Unión Nacional de Ayuntamientos; a través del libro *Hacienda municipal. Reforma al artículo 115, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y ley reglamentaria de la propia fracción*, publicado por el Congreso de la Unión en 1959, supimos de la iniciativa en materia tributaria elaborada en 1936; por una referencia de Antonio Carrillo Flores en la ponencia presentada durante las audiencias públicas previas a la reforma política de 1977, nos enteramos del documento en que él colaboró a principios de los años cuarenta del siglo pasado, lo que nos proporcionó información –como el resto de los casos referidos– para ubicar en otras fuentes algunos de los documentos legislativos incluidos en esta compilación.

de motivos, no en la redacción de las adiciones— que la libertad municipal estuviera garantizada en la Constitución federal. Sin embargo, el impacto en la Nueva España de las disposiciones sobre los ayuntamientos incorporadas en la Constitución de Cádiz, época en la que se reivindicó en nuestras tierras la soberanía de los pueblos, nos convenció de remontarnos a los inicios del siglo XIX. La antología cubre, así, dos siglos, curiosamente cada uno marcado por actos constitucionales fundacionales que establecieron las bases de las municipalidades. La primera iniciativa nos remonta a los orígenes del municipio constitucional en España y las colonias que conformaban su imperio, ordenamientos que fueron incorporados en el texto gaditano publicado en 1812.³ Después de un siglo, en la segunda década del siglo XX, la nueva Constitución instituyó el reclamo popular del municipio libre, figura no carente de ambigüedades pero que, como señaló Felipe Tena Ramírez, “... ha sido entre nosotros esperanza o quimera, realidad o desengaño, pero en todo caso, uno de los más generosos hallazgos de la Carta del 17”.⁴ Hoy quisiéramos estar en vísperas de otro acto fundacional que despejara las dudas sobre cómo entendemos la libertad municipal e instituyera, ante la urgente reforma del Estado, las bases constitucionales de un municipio democrático, eficiente y responsable de cara al siglo XXI.

El libro muestra, con excepción del primer documento, que fue presentado en las Cortes de Cádiz, las principales ideas que se han confrontado en los siglos XIX, XX y lo que va del XXI, de lo que ha sido y lo que se ha pretendido sea el municipio en el régimen federal mexicano. Aunque nuestro principal interés se ha concentrado en desentrañar las ideas que han estado detrás del reclamo de la libertad municipal, nos dimos cuenta de que era imprescindible compilar no sólo aquellas iniciativas que son la mejor expresión de cómo se ha concebido esta idea tan arraigada en nuestra historia política y constitucional, sino también aquellas que han sido aprobadas, nos gusten o no, pero que dan cuenta de lo que en los hechos ha sido esta institución en nuestro país y ubicar así los parámetros en los que se ha dado el debate en relación con el municipio libre.

El mayor número de las iniciativas aquí recopiladas ha sido elaborado por diputados federales, presidentes de la República (incluso un candidato) y senadores, en ese orden. Tres de los documentos que contiene el libro fueron

³ La Constitución que expidieron las Cortes de Cádiz fue jurada en España el 19 de marzo de 1812 y en la Nueva España el 30 de septiembre del mismo año.

⁴ Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, 22ª edición, Porrúa, México, 1987, p. 162.

redactados en comisiones de la Cámara de Diputados; corresponden a los años 1925, 1959 y 2004. Los decretos de 1914 y 1916 son de la autoría de jefes de la Revolución; dependencias del gobierno federal también han abordado el tema, como la iniciativa enviada al Congreso Constituyente por la Unión Nacional Agraria en 1916 y la elaborada en la Secretaría de Hacienda en 1936; los ayuntamientos en algún momento se han hecho cargo de pensar en la reforma municipal, como da cuenta la iniciativa enviada a la Cámara de Diputados en 1922 por la Unión Nacional de Ayuntamientos; los comités directivos de partidos políticos también han sido autores de iniciativas, como las elaboradas en el seno del Partido Nacional Revolucionario en 1932 y 1934 y en el Partido de la Revolución Democrática en 1996; han hecho lo suyo gobernadores en 2006, ciudadanos en lo individual, como Modesto Rolland en 1921, y académicos en 1942 y 2004. Incluimos los dictámenes presentados por comisiones en 1878-1879, 2013 y 2014.

Los artículos más socorridos en las iniciativas compiladas son el 115 y el 73 de nuestra Constitución (72 de la Constitución de 1857). Ha habido reformas a otros artículos que han tenido un fuerte impacto en el devenir de los municipios, como la de 1977 al 41, que permitió a los partidos políticos nacionales participar en elecciones locales, y la de 1994 al 105, que facultó a los municipios para presentar controversias constitucionales ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Otros artículos reformados han sido el 2, 3, 6, 21, 27, 108 y 127. Se han propuesto reformas a los artículos 40 y 124, por mencionar algunas de las más importantes que no han prosperado, necesarias para dejar claro qué es el municipio libre en el régimen federal mexicano.

Aunque la mayoría de los documentos son iniciativas de reforma a la Constitución federal, queremos hacer algunas precisiones. Incluimos tres propuestas presentadas en Congresos Constituyentes: en 1811 por Miguel Ramos Arizpe, en Cádiz; en 1856 el voto particular de José María del Castillo Velasco, en el Congreso Constituyente, y en 1916 la exposición de motivos del proyecto de Constitución presentado por Venustiano Carranza y los artículos que tratan sobre el municipio. Otros dos documentos son decretos expedidos durante la lucha armada –por Carranza en 1914 y por Zapata en 1916–, que no siguieron un proceso legislativo al no estar conformados los poderes constitucionales. El proyecto de Ley Orgánica Federal del Municipio Libre, publicado en 1925, es una propuesta de ampliación de los principios constitucionales mediante una ley que sería expedida por el Congreso de la Unión. Las *Bases para un proyecto de ley municipal* elaboradas por

connotados juristas en 1942 y las *Bases para una reforma constitucional en materia municipal*, por la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos en 2004, no están redactadas en el formato de iniciativa, pero son una reflexión sobre las reformas pertinentes en materia municipal. En síntesis, todos los documentos recopilados tienen en la mira qué principios generales incorporar en la Constitución (o en una ley orgánica municipal federal). No incluimos propuestas de reforma en el ámbito legislativo de las entidades federativas o en el reglamentario de los municipios.

De los documentos que conforman el libro, no todos han sido presentados en el Congreso de la Unión (al final de cada uno el lector encontrará una nota sobre su proceso legislativo). De los que sí fueron presentados en el Congreso, algunos han sido dictaminados en la Cámara de origen; otros se han aprobado en una de las cámaras y enviado la minuta a la colegisladora, pero ahí quedó detenido el proceso legislativo; una iniciativa fue aprobada por las dos cámaras, pero no contó con el voto de la mayoría de las legislaturas locales. Del total de iniciativas que compilamos, alrededor de una cuarta parte derivó en reformas a la Constitución federal.

Optamos por presentar los documentos de la siguiente forma: año, autor y título que le dimos a la iniciativa (salvo que tuviera un título propio). En las iniciativas enviadas por presidentes de la República, incorporamos el nombre del mismo. En las presentadas por diputados y senadores, recurrimos a la utilización del nombre del partido político. En los dictámenes, de las comisiones que los presentaron.

Si tuviéramos que resumir la preocupación central que está detrás de esta antología de materiales legislativos, la encontraremos en el título mismo del libro: *Soberanía y libertad municipal*. Históricamente, en los años precursores de la Independencia, los cabildos se asumieron como intérpretes de los anhelos generales de los pueblos y la soberanía popular fue reivindicada por las corporaciones municipales. En aquellos años se utilizaron indistintamente los conceptos de soberanía de los pueblos y soberanía de los concejos que los gobernaban. A mediados del siglo XIX se acuñó la tesis de la libertad municipal como un principio emanado de la soberanía popular y, con ello, se asentó algo que todavía se presta a confusión: que soberanía municipal y soberanía de los ediles no significan lo mismo, sino, todo lo contrario, son conceptos antagónicos y excluyentes.

Los liberales de la Reforma nos heredaron los ideales de la libertad, poder e independencia municipal, vinculados a la construcción de un Estado democrático, y con ello gestaron otra manera de concebir al municipio en

el régimen federal mexicano. En los orígenes del federalismo mexicano, a los municipios se les consideraba entidades administrativas que formaban parte del régimen interior de los estados. Para los liberales decimonónicos que simpatizaban con la tesis de la libertad municipal y con que ésta se garantizara en la Constitución federal, el pueblo también era soberano en las municipalidades, no sólo en los estados y la federación. Lo anterior obligaba a modificar la relación que había prevalecido hasta entonces entre las entidades federativas y los municipios, e incubaba una nueva forma de entender el régimen federal mexicano, resumida en forma brillante por José María del Castillo Velasco: la unión de los municipios libres e independientes forma los estados, así como la unión de los estados libres e independientes forma la federación mexicana.

Aunque el municipio libre fue incorporado en el artículo 109 de la Constitución de 1857 por el decreto expedido por Carranza y posteriormente en el artículo 115 de la Constitución de 1917, y en años recientes se haya reconocido como poder y gobierno, la tensión entre federalismo y libertad municipal se ha mantenido a través de los años y a la fecha siguen sin estar claros su significado y alcances constitucionales. Si el municipio es una entidad política plena como los estados y la federación, hay que repensarla como tal y transitar de los paradigmas administrativos a los estatales. El sustento de la libertad municipal está en el artículo 39 de nuestra Constitución, que establece que la soberanía popular radica en el pueblo, como lo ha documentado Arnaldo Córdova.⁵ Si estamos de acuerdo con esto, deberíamos instituir el municipio libre en el artículo 40 de nuestra Constitución y así despejar las dudas de qué es el municipio libre en el régimen federal mexicano, como se propuso en el Congreso Constituyente de 1916-1917, en la iniciativa elaborada por la Unión Nacional de Ayuntamientos en 1922 y más recientemente en dos –no todos– de los documentos legislativos derivados de los trabajos

⁵ Arnaldo Córdova, “Repensar el federalismo”, conferencia magistral dictada en el Coloquio Presente y Pasado del Estado Mexicano, organizado por la Universidad Autónoma de Campeche y la Sociedad Nacional de Estudios Regionales, 25 de mayo de 1996. Se puede consultar en *Diálogo y Debate*, núm. 4, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, A.C., México, s/f.

–, “Artículo 39. De la Soberanía Nacional”, en *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Senado de la República, LIX Legislatura; Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Miguel Ángel Porrúa, Librero Editor, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2006, tomo XVII, pp. 544-567.

–, “Soberanía y forma de gobierno”, en Valadés, Diego y Carbonell, Miguel (compiladores) *Panorama del derecho constitucional mexicano*, III-UNAM/Porrúa, México, 2006, pp. 41-78.

del Grupo de Federalismo de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión (CENCA). De esa reforma se derivarían los alcances de la facultad de autodeterminación de los municipios: la facultad legislativa y tributaria, la relación con las legislaturas locales y los mecanismos de fiscalización, entre otros.

Por último, hacemos nuestra la advertencia incluida en la *Antología del Centenario*;⁶ aunque trate de literatura, nos identificamos plenamente con el sentido de sus observaciones: “... Ninguna selección puede ser definitiva ni completa, ni acomodarse a todo gusto ni ser de impecable justicia”. Asimismo, la nuestra, como aquella, “... no es, en todo rigor, una *antología*, es decir una selección de verdaderas flores del arte literario. No en todas las épocas ha producido flores nuestra literatura”. Lo mismo vale para nuestra historia legislativa. No siempre las reformas constitucionales aprobadas en materia municipal han hecho justicia al municipio libre y, como comprobará el lector, excelentes iniciativas han quedado en el tintero. “... Nuestra Antología –añaden en la advertencia los compiladores–, violentando la significación originaria del nombre que lleva (no hay otro igualmente breve y claro con que sustituirlo), tendrá que unir, con lo bueno, lo mediano y aun lo malo, para cumplir su finalidad como *estudio documentado de la literatura mexicana*”. En nuestro libro el lector encontrará de todo, incluso materiales legislativos que dieron pie a reformas que fueron un franco retroceso para la vida municipal del país, pero que reflejan lo que ha sido la trayectoria constitucional del municipio en México, con sus aspiraciones y sus fracasos. Esperamos que sea un abrevadero para recuperar ideas que nutran el debate contemporáneo sobre la reforma municipal en el contexto de la reforma democrática del Estado, y atendamos la exhortación que hizo José María del Castillo Velasco en su voto particular de 1856: “... es preciso también confesar que los pueblos nos han enviado aquí no a asustarnos con la gravedad de las cuestiones, sino a resolverlas para bien de ellos”.

⁶ *Antología del Centenario: estudio documentado de la literatura mexicana durante el primer siglo de independencia*. Obra compilada bajo la dirección de Justo Sierra por Luis G. Urbina, Pedro Enriquez Ureña y Nicolás Rangel, Imprenta de Manuel León Sánchez, México, 1910.

1811

Miguel Ramos Arizpe

Creación de municipalidades y elección de ayuntamientos*

Señor, las provincias internas del Oriente en la América septentrional, a saber: Coahuila, nuevo reyno de León, nuevo Santander, y la de Tejas, sufren contra ley y razón una multitud de males gravísimos por no tener un establecimiento proporcionalmente uniforme de cabildos en cada una de sus poblaciones. Yo, que conozco prácticamente estos males y las ventajas que se seguirán de semejantes establecimientos, juzgo ser de mi obligación solicitarlos de V. M., que tan paternalmente se desvela por la prosperidad y bien general de la Monarquía. En esta persuasión, hago las proposiciones siguientes, pidiendo a V. M. las mande pasar a la comisión de Constitución:

Primera. Habrá en todas las poblaciones fundadas, o que se funden en lo sucesivo en las cuatro provincias internas orientales, cabildos, ó, llámense municipalidades, compuestas de un número de vecinos proporcionado al de la población de su distrito, y nombrados popularmente cada año.

Segunda. Para que una población, bajo de cualquier nombre que tenga, deba tener municipalidad, se compondrá a lo menos de 30 vecinos propietarios, ó que tengan oficio ó alguna industria útil con que subsistir por sí honradamente, y estará situada a lo menos en distancia de dos leguas de otra mayor.

Tercera. Las aldeas, haciendas, caseríos ó estancias que no tengan número suficiente de vecinos independientes para formar población, se entenderán agregadas a la más inmediata.

Cuarta. Si en todo el distrito de la población no hubiere más de 1000 almas, la municipalidad se compondrá de un alcalde ordinario, dos regidores, síndico, procurador y un escribano público y de cabildo.

* *Diario de sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias-1811*, núm. 374, 11 de octubre de 1811, pp. 2050 y 2051, en: <http://www.cervantesvirtual.com>

Quinta. Si en el distrito hubiese más de 1000 almas, habrá dos alcaldes ordinarios, dos regidores, síndico procurador, y escribano.

Sexta. Si el distrito tuviere de 2 hasta 5000 almas, tendrá en su municipalidad dos alcaldes ordinarios, seis regidores, síndico procurador y escribano; y pasando de 5000 hasta 8000, se nombrarán dos regidores más.

Séptima. La población que en su distrito tenga más de 8000 almas, tendrá dos alcaldes ordinarios, diez regidores, un síndico procurador general y un escribano.

Octava. Las municipalidades de las capitales de dichas provincias, sea cual fuere el número de los habitantes de su distrito, se compondrán de dos alcaldes ordinarios, 10 regidores, síndico procurador, y escribano.

Novena. Las municipalidades tendrán derecho a nombrar su respectivo escribano, y de consignarle dotación proporcionada de los fondos de propios y arbitrios, con aprobación del gobierno de la provincia.

Décima. Los escribanos de las municipalidades, que también serán públicos, durarán en sus empleos mientras la municipalidad que los nombró lo tenga a bien, y estará a cargo de ésta el cuidar que no lleven derechos por negocio alguno contencioso, ni aún bajo el pretexto de gastos de papel, y en lo demás que se arreglen en todo al arancel general de la provincia.

Proceso legislativo. Lo esencial de las proposiciones presentadas ante las Cortes de Cádiz por el diputado representante de la provincia de Coahuila, una de las cuatro internas de Oriente, Miguel Ramos Arizpe, fue incorporado en el Título VI, capítulo I de la *Constitución Política de la Monarquía Española*, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812.

1856

José **M**aría del **C**astillo **V**elasco

Soberanía popular y libertad municipal*

Señor: Tengo la honra de presentar a vuestra soberanía, como voto particular, las adiciones a la Constitución con que concluyo, y ruego al augusto Congreso que las admita a lo menos como una indicación de algunas de las necesidades de nuestra sociedad, perdonándome los defectos que contengan, hijos de mi pobre inteligencia, en gracia del objeto que me propongo y que merecerá, no lo dudo, la atención del Soberano Congreso.

Con más o menos indiferencia, pero siempre impasible, ha visto el pueblo mexicano caer sus instituciones constitucionales. Ni se ha asombrado al verlas derribarse, ni ha temido la dictadura que las sucedió. ¿Será acaso porque este pueblo haya degenerado, y porque sea indigno de ser libre? ¿Será acaso porque envilecido perdiese hasta los naturales instintos de libertad y no comprenda más poder que el del déspota que se hace temer por la fuerza? La conciencia del Soberano Congreso se levantará contra estos conceptos, porque sus dignos miembros han visto a ese pueblo desgraciado luchar contra la tiranía, derramar su sangre, entusiasmarse en favor de toda revolución que ha proclamado la libertad, e, inerme y aterrorizado, vencer las legiones del dictador. ¿Por qué entonces, después de tanto entusiasmo y de una lucha continua desde 1824 hasta hoy, le hemos visto dejarse arrebatar sus instituciones, así la federación como el centralismo, así las bases orgánicas como la acta de reformas? Porque en cada una de nuestras revoluciones el instinto popular ha buscado los medios de afianzar la libertad y ha visto una ocasión de que se realicen las reformas sociales y administrativas que necesita el país, y porque en cada una de esas revoluciones, también, ha hallado un

* Zarco, Francisco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*, estudio preliminar de Antonio Martínez Báez, índices de Manuel Calvillo, El Colegio de México, México, 1956, pp. 362-365.

desengaño, porque el pueblo sabe muy bien que las instituciones políticas no son más que el medio de procurar el bienestar social y ninguna de las que hemos experimentado lo logró.

Ahora también el pueblo espera, y tiene derecho a esperar, porque el Plan de Ayutla le ha ofrecido esa regeneración completa, ese bienestar social que anhela; porque, llamados al ejercicio del poder muchos hombres nuevos, deben a su patria algo que los haga dignos de la honra que recibieron. El pueblo espera del gobierno las grandes reformas administrativas que verifique mientras que el Soberano Congreso expida la Constitución; pero de vosotros, señores diputados, espera que tengáis el valor de afrontar los peligros de la situación, que no os limitéis a las fórmulas de una organización meramente política, o, por mejor decir, que adaptéis esa misma organización a nuestras necesidades sociales. Haced que ella se cree el afecto popular, algo que identifique la Constitución con los intereses de los hombres y de los pueblos.

El proyecto de Constitución, que he tenido la honra de suscribir, establece como principio incontrovertible la soberanía del pueblo, y el Congreso lo proclamará también. De este principio nace que la libertad que se reconoce a las partes de la federación, que son los estados, para su administración interior, debe también reconocerse a las partes constitutivas de los estados, que son las municipalidades. ¿Por qué los ciudadanos han de tener la facultad, la posibilidad de proveer al bienestar y al desarrollo de su estado y no han de tenerla también para proveer al bien y al desarrollo de su municipalidad? Si para atender a los intereses del estado basta la concurrencia de los ciudadanos que lo forman, para atender a los intereses de la municipalidad debe bastar también la concurrencia de los que componen esa municipalidad; porque el pueblo no deja de ser soberano, ni los individuos pierden la inteligencia a medida que se circunscribe la esfera de su acción.

Por estas consideraciones, buscando la prosperidad de los pueblos y siguiendo sin vacilar las consecuencias del principio de la soberanía popular, propongo al augusto Congreso como un artículo de la Constitución que toda municipalidad, con acuerdo de su consejo electoral, pueda decretar las medidas que crea convenientes al municipio.

De esta manera el pueblo tendrá un participio activo en la administración de sus intereses; de este modo se lograrán muchas reformas y muchas mejoras administrativas, por las cuales anhelan los pueblos; de esta manera la prosperidad de las municipalidades rebosará en los estados y el bien de las partes hará el bien del conjunto de ellas. De esta manera, en fin, señores

diputados, se habrá creado en el pueblo y en el estado un interés que los obligue a defender las instituciones que vais a establecer.

Pero de nada serviría reconocer esta libertad en la administración, y más bien sería una burla para muchos pueblos, si han de continuar como hasta ahora, sin terrenos para el uso común, si han de continuar agobiados por la miseria, si sus desgraciados habitantes no han de tener un palmo de tierra en qué ejecutar las obras que pudieran convenirles.

¿Quién de vosotros, señores diputados, no ha visto establecido a la falda de un monte rico en maderas y aguas a un puñado de habitantes reducidos a la indigencia por usurpadores propietarios que los obligan a conquistar por la fuerza o a adquirir, humillándose con las precauciones que toma un ladrón, algunos haces de leña con qué preparar los alimentos necesarios a la vida, o encender el fuego que reanime los entumecidos miembros de sus pequeños hijos? ¿No es hasta vergonzoso para nuestro país que haya en él pueblos cuyos habitantes no tengan un espacio de terreno en qué establecer un edificio público o una sementera, cuando el territorio nacional puede mantener muchos millones de habitantes más que los que ahora cuenta? ¿No es vergonzoso para nosotros, liberales, que dejemos subsistir ese estado de cosas, cuando por leyes dictadas por monarcas absolutos se concedían esos terrenos a los pueblos, y se proveía así a sus necesidades? ¿Cuál es el origen de la guerra de castas que incesantemente nos amenaza y que sería el oprobio y la ruina del país, si no es ese estado de mendicidad a que han llegado los pueblos de indígenas?

Para que pueda penetrar la luz de la civilización en esos pueblos es necesario disipar los nublados de su indigencia; para que lleguen sus moradores a adquirir la dignidad de hombres libres, fuerza es que les proporcionemos los medios de subsistir y cuantos sean necesarios para que, palpando las ventajas de la libertad, sepan usar de ella, amarla y defenderla.

La Constitución que remedie estos males, el código fundamental que haga sentir sus benéficos efectos allí, en esas poblaciones desgraciadas en que el hombre no es dueño ni de su propio hogar y en que, para usar del camino que conduce de un punto a otro, necesita obtener el permiso de un señor dueño del suelo, esa Constitución vivirá, señores diputados, no lo dudéis.

Y ya que de esta manera se procura el bien de la municipalidad y del pueblo, justo, necesario es procurar el bien del individuo.

Hay en nuestra República, señor, una raza desgraciada de hombres que llamamos indígenas, descendientes de los antiguos dueños de estas ricas comarcas y humillados ahora con su pobreza infinita y sus recuerdos de otros tiempos.

Hombres más infelices que los esclavos, más infelices aún que las bestias, porque sienten y conocen su degradación y su miseria.

Hombres que para adquirir un puñado de maíz con que alimentar a su familia tienen que venderse ellos y sus hijos al despiadado propietario de una finca rústica; que nacen y viven y mueren agobiados por el despotismo de sus amos; que al capricho de éstos se ven obligados a abandonar el lugar en que reposan los huesos de sus mayores y a peregrinar de hacienda en hacienda sin hallar ni abrigo, ni socorro, ni trabajo, porque el indio despedido de una de ellas está como excomulgado para todas; hombres que no reciben en herencia más que las deudas que sus padres contrajeron con el hacendado.

Hombres desgraciados que se creen felices cuando pueden convertirse en bestias de carga a trueque de libertarse del yugo de sus señores, de esa criminal tlapisquera, de esa humillante picota, de ese despotismo en el comercio, de tanta vejación, en fin, como han sufrido y sufren aún.

Y esta raza, a pesar de tanta infelicidad y de tanta miseria, es la que cultiva los campos y provee de soldados al ejército. Por gratitud, pues, por respeto a la justicia, por conveniencia pública, saquemos a estos hombres del estado en que se encuentran y proporcionémosles medios de subsistencia y de ilustración.

¿Cómo puede concebirse una República en que el mayor número de sus habitantes, que son los indígenas, están reducidos a esa desgracia y a esa humillación que he bosquejado apenas y que vosotros conocéis muy bien? ¿Cómo se han de establecer y afirmar las instituciones liberales, si hay una mayoría de ciudadanos para quienes la libertad es una quimera y tal vez un absurdo? ¿Cómo ha de existir una República cuyo mayor número de habitantes ni produce ni consume? Que el poder de vuestra palabra, señores diputados, rehabilite a esa raza desgraciada y habréis destruido uno de los grandes focos de disolución que amenazan de muerte a la República y habréis creado recursos para su hacienda, y habréis aumentado su población como por encanto.

Ellos son aptos para la guerra y la paz, para las artes y para las ciencias; en los campos de batalla han combatido como leones, sin más ambición y sin más recompensa que la gloria y el triunfo; con toscos instrumentos ejecutan obras notables, y su tesón y su empeño los habilitan para el aprendizaje de todos los ramos del saber humano.

Si se estudian sus costumbres se hallarán entre los indios instintos de severa justicia y de abnegación para cumplir con los preceptos que imponen las leyes. ¿Y, siendo esto así, por qué ha de perder la patria el trabajo y la in-

teligencia y la producción de tantos de sus hijos? ¿Por qué ha de sufrir la humanidad que haya pueblos numerosos hundidos en la degradación y en la infelicidad? Para cortar tantos males no hay, en mi humilde juicio, más que un medio, y es el de dar propiedad a los indígenas, ennoblecerlos con el trabajo y alentarlos con el fruto de él.

No puede ser justo que se prive a ningún hombre del ejercicio del derecho de propiedad que tiene por su misma organización física y moral.

Pero no sólo para los indios será provechoso este repartimiento de la propiedad, sino para nuestra llamada clase media, porque es notable que el pauperismo entre nosotros corroe y aniquila a los indígenas y a esa clase. ¡Oh!, si se abriera este campo nuevo a la actividad de los hombres de la llamada clase media, no se vería en las poblaciones el hacinamiento de profesores que ha acabado por hacer a las que ejercen verdaderamente onerosas para la sociedad [*sic*]. Por más que se tema a las cuestiones de propiedad, es preciso confesar que en ellas se encuentra la resolución de casi todos nuestros problemas sociales, y es preciso también confesar que los pueblos nos han enviado aquí no a asustarnos con la gravedad de las cuestiones, sino a resolverlas para bien de ellos.

En contra de estas razones, sólo se me ha opuesto por las personas a quienes he consultado la objeción de que las adiciones que propongo no son propias en la Constitución federal, sino que tienen su lugar legítimo en las constituciones de los estados; pero yo no sé si, por ahorrar algunas palabras en el Código general o por el temor de arreglar por medio de una base común algunos puntos de la administración de los estados, deba el Soberano Congreso exponer a la República a que continúen los males que he indicado y que causarán su ruina. Vuestra soberanía lo decidirá y su decisión será fecunda para el país que hace cerca de medio siglo que está luchando por obtener reformas sencillas que lo hagan prosperar y lo saquen del abatimiento en que se encuentra.

Muy rápidamente he manifestado algunas consideraciones en que fundo las adiciones con que concluye este voto, porque ni he tenido pretensiones de hacer un discurso académico, ni creo que éste fuese necesario para convencer a vuestra soberanía de las verdades que he asentado. Razones poderosas expresadas con la elocuencia que hace brillar a muchos de los señores diputados se expondrán en favor de estos artículos que me lisonjeo que serán aprobados; pero, si no lo fueren, yo quedaré tranquilo porque la sabiduría del Soberano Congreso es notoria y, respetándola, habré cumplido con mi deber.

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

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

Ad. 3ª Todo ciudadano que carezca de trabajo tiene derecho de adquirir un espacio de tierra cuyo cultivo le proporcione la subsistencia y por el cual pagará, mientras no pueda redimir el capital, una pensión que no exceda del 3 por ciento anual sobre el valor del terreno. Los estados emplearán para este efecto los terrenos baldíos que haya en su territorio y las tierras de cofradías, comprando, si necesario fuere, a los particulares, y reconociendo el valor de las tierras de cofradía y de particulares sobre las rentas públicas, que pagarán su rédito mientras no se pueda redimir el capital.

México, junio 16 de 1856. –Castillo Velasco

Proceso legislativo. El voto particular presentado el 16 de junio de 1856 por el diputado José María de Castillo Velasco ante el Congreso Constituyente fue turnado a la comisión respectiva, pero no fue dictaminado.

1877

Prisciliano **D**íaz **G**onzález y **R**afael **A.** **R**uiz

Por la independencia municipal*

La libertad municipal es una de las promesas de la revolución de Tuxtepec. El principio no puede hoy reprobarse en ninguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, sin defraudar las esperanzas del pueblo y faltar al cumplimiento de aquellas promesas. Tampoco puede ser discutible más que en sus detalles, para que llenados los requisitos del artículo 127 de la Constitución, la libertad del municipio se eleve a la categoría de adición a la carta fundamental de la República.

Deseosos los senadores del estado de Morelos, de que esa adición quede aprobada, si es posible, en el actual periodo de sesiones, usan de su derecho de iniciativa y provocando el pronto y eficaz estudio de una idea tan popular e interesante, sujetan a la deliberación de esta Cámara, y piden, que previos los trámites del reglamento, se apruebe el siguiente proyecto de adiciones constitucionales:

Artículo 1º. El municipio es libre e independiente en su régimen interior. Los estados se subdividirán en municipios. El gobierno de éstos será el republicano, representativo popular. Los ayuntamientos o corporaciones municipales no podrán ser, en ningún caso, los agentes de la administración política de los estados, aunque podrá serlo el Poder Ejecutivo de los municipios.

Artículo 2º. El individuo que ejerza el Poder Ejecutivo, no tendrá voz ni voto en las asambleas municipales, ni podrá ser reelecto sino después de dos

* *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, Legislatura VIII, periodo ordinario, 24 de septiembre de 1877. La iniciativa puede consultarse en *El Mensajero*, 27 de septiembre de 1877.

años de haber ejercido su encargo. Tendrá el derecho de iniciativa ante la asamblea municipal y el de hacer observaciones a los bandos o acuerdos de ésta, dentro de los ocho días del en que los reciba para su publicación. Si la asamblea municipal aprueba por dos tercios de sus votos el bando ó acuerdo observado por el Ejecutivo, y lo devuelve a éste para su publicación, tendrá la obligación de publicarlo bajo su responsabilidad.

Artículo 3°. El poder judicial de los municipios para los asuntos puramente municipales y para conocer en los juicios de responsabilidad de los funcionarios del municipio, se formará precisamente de jurados populares, en los términos que los organicen y reglamenten las asambleas municipales.

Artículo 4°. Son asuntos puramente municipales:

- I. El arbitrio de las rentas del municipio.
- II. La recaudación y administración de éstas.
- III. La instrucción primaria, la cual será obligatoria en todos los municipios.
- IV. Las mejoras materiales en las poblaciones y propiedades del municipio.
- V. La protección de las clases obreras en lo relativo al municipio.
- VI. El nombramiento y remoción de los empleados municipales.
- VII. La responsabilidad de los empleados del municipio, por faltas en el ejercicio de su encargo.
- VIII. La vigilancia ó participio que la ley encomienda a los municipios en las elecciones federales ó del Estado respectivo, para garantizar la libertad del sufragio popular.
- IX. El ramo de beneficencia pública.
- X. Los asuntos que en lo sucesivo determine la ley federal.

Artículo 5°. El individuo en quien se deposite el Poder Ejecutivo de un municipio, tiene el deber de publicar las leyes federales y las leyes del Estado a que el municipio pertenezca. La responsabilidad por faltar al cumplimiento de este deber, será de la competencia del Tribunal de Circuito a que el Estado pertenezca, en el primer caso, y del Tribunal Superior del Estado en el segundo. La pena que se imponga no podrá exceder de la suspensión del cargo por un año e inhabilidad para toda clase de cargos públicos de la Federación ó del Estado respectivamente.

Artículo 6°. La organización de los municipios y los límites de su territorio son de la competencia de las legislaturas de los estados; pero una vez fijados estos límites, no podrán alterarse ni para crear nuevos municipios, sino oyendo a los municipios interesados y por los medios por los que se reforman las constituciones de los estados.

Artículo 7°. Se concede para sólo los individuos y en los términos de los artículos 101 y 102 de la Constitución, el recurso de amparo por las leyes federales o del Estado respectivo, o por actos de cualquier autoridad que vulneren o restrinjan la libertad o independencia del municipio, o por disposiciones o actos de los poderes municipales que invadan la esfera de la autoridad federal, o la libertad y soberanía del respectivo Estado.

Sala de comisiones de la Cámara de Senadores. México, septiembre 24 de 1877.- Prisciliano Díaz González-Rafael A. Ruiz.

Proceso legislativo. El contenido de esta iniciativa fue objeto de debate en los principales periódicos de la época, pero no fue dictaminada en la Cámara de origen.

1878-1879

Dictámenes de la Comisión especial de la independencia de los municipios

Sobre el municipio libre e independiente*

Dictámenes de 1878

Se presentan dos dictámenes presentados por la Comisión Especial de la independencia de municipios, en que como adición constitucional se propone: que el municipio es libre e independiente en su régimen interior, debiendo determinar sus principales bases una ley que reglamentarán las Legislaturas de los Estados.

Comisión Especial de la independencia de municipios

Señor:

El artículo 7º del Plan de Tuxtepec, reformado en Palo Blanco, proclamó la independencia de los municipios, y prometió consignarlo como un principio adicional a la Constitución de la República. Nosotros que hemos venido a la Representación nacional para hacer efectivas las promesas de aquel movimiento regenerador, tenemos el ineludible deber de dar existencia legal a ese fecundo pensamiento, que es por otra parte una condición precisa de nuestro mejoramiento social y político.

Los que suscriben, nombrados en comisión especial para dictaminar sobre este asunto, desde su primera reunión han estado de acuerdo en admitir

* *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*. Legislatura VIII, tomo 3, 5 de abril de 1878 y *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, IX Legislatura, tomo 1, 7 de diciembre de 1879.

Nota: Añadimos los subtítulos “Dictámenes de 1878” y “Dictamen de 1879”. El primero comprende los dos dictámenes presentados por la Comisión en la VIII Legislatura; el segundo, al dictamen presentado por la Comisión en la IX Legislatura.

en general el principio referido; pero como han pasado al estudio de dicha comisión tres iniciativas distintas en las que, además de asentar esta idea capital fijan bases referentes a su desarrollo, se ha creído conveniente adoptar algunas de ellas en la ley orgánica que la mayoría de esta Comisión presentará desde luego a la Cámara. Desgraciadamente la misma Comisión no ha podido ponerse en completo acuerdo sobre este último punto, originándose de esto que la minoría formara su voto particular.

Sin embargo, todos los miembros de la Comisión hemos convenido en formular en un solo artículo la esencia de este negocio, con objeto de que se pueda intercalar en la Constitución con más facilidad que una ley voluminosa, sin perjuicio de que los intereses de todas las municipalidades de la Nación, queden garantizados con la expedición inmediata de la ley orgánica correspondiente.

En tal virtud, haciendo un llamamiento al patriotismo, lealtad y buena fe de todos los miembros de esta honorable Asamblea, que han protestado cumplir la Constitución y el referido Plan de Tuxtepec, no vacilamos en creer que darán su voto de aprobación a la siguiente adición constitucional:

Artículo único. El municipio es libre e independiente en su régimen interior. La ley determinará sus principales bases que reglamentarán las Legislaturas de los Estados.

Sala de Comisiones de la Cámara de Diputados. México, diciembre 13 de 1877. Manuel F. Soto.- Julio D. Vera.- M. Blanca.-Vicente R. Prieto.- Luis P. Castro.

Comisión especial de la independencia de municipios

Tiempo ha que se desea constituir el gobierno de las municipalidades, con tal independencia, que no sea el instrumento de las pasiones de partido, y sí la más eficaz custodia de las garantías y del bienestar de los pueblos.

Desde nuestra independencia, los Ayuntamientos han sido unas autoridades más bien súbditas de los poderes supremos que protectoras de los habitantes de cada municipio.

En los últimos años se han recomendado las libertades del municipio; y en el último cambio político se ofreció en el artículo 7º del Plan de Palo Blanco garantizar la independencia de los municipios.

Para cumplir esta promesa, la Cámara nombró una comisión especial que propusiera un proyecto de ley en que se hiciera efectiva la independencia del gobierno municipal. A los que suscribimos tocó la honra de proponer este

proyecto: y correspondiendo a esta confianza, ofrecemos hoy a la deliberación de la Cámara el que ha aceptado y acordado la mayoría de la comisión.

No es nuevo el pensamiento de que el gobierno municipal ejerza sus funciones sin estar supeditado ni a las autoridades superiores ni a las inferiores de los Estados, pero sí lo es la forma en que este pensamiento se puede concertar en el derecho de los Estados Unidos Mexicanos. No dudamos que agrade a la Cámara el pensamiento de la independencia municipal; pero no estamos seguros de que le parezca bien la forma en que lo proponemos. La mayoría de la Comisión considera superfluo recomendar la idea fundamental, supuesto que es generalmente aprobada, y que es uno de los preceptos del Plan de Tuxtepec, que tiene cierto carácter de ley fundamental; pero sí cree conveniente razonar el proyecto que propone la mayoría considerándole como medio y forma de realizar la independencia de los municipios de la Confederación. Lo hacemos en este dictamen con la conveniente brevedad, y reservando ampliar nuestros conceptos en el curso de la discusión.

Sentamos como base principal del proyecto la elección popular de las autoridades municipales, hecha conforme a las leyes electorales vigentes en cada municipalidad: y que el presidente de cada Ayuntamiento sea la autoridad política de cada municipalidad. La elección popular es la más adecuada para nombrar los miembros de los Ayuntamientos, y como una corporación no podría, sin graves inconvenientes, ejercer en cuerpo la autoridad política de los municipios, se deposita ella en el presidente de la corporación. Así se obtiene que la Asamblea municipal sea nombrada por el pueblo, incluso el presidente de ella; que este presidente gobierne con la autoridad popular aconsejándose del Ayuntamiento, sin los embarazos inherentes al gobierno de una junta, y sin los inconvenientes frecuentes en las autoridades políticas que se nombran al arbitrio y según los intereses de las autoridades superiores ó supremas. En el Ayuntamiento está la representación de los habitantes de la municipalidad, en el presidente la unidad del gobierno municipal y en ambos el gobierno interior del municipio, naturalmente concretado y combinado para el buen régimen de los negocios peculiares del municipio.

En el artículo 2º se marcan los negocios en los que ha de ser independiente el gobierno municipal, a fin de impedir la insubordinación de los municipios, que pudiera sobrevenir de una mala inteligencia de tal independencia; muy temible en Ayuntamientos de poblaciones en que no hubiese concejales de instrucción suficiente en el derecho constitucional de la Nación.

El artículo 3º enumera las atribuciones peculiares de los Ayuntamientos, en que consiste su verdadera independencia. La mayoría de la Comisión ha evitado en este punto una limitación que hiciese ilusoria la independencia municipal y una ampliación desmedida que convirtiese a los municipios en antagonistas de las autoridades supremas, aun en los asuntos que no fuesen peculiares de las municipalidades.

En el artículo 4º fija las obligaciones de los Ayuntamientos en cuanto a su gobierno y administración, para que se entienda muy bien que la independencia administrativa que se les otorga y la autoridad tutelar de las garantías que se les confiere no equivalen a un privilegio de insubordinación y de trastornar el orden constitucional, como y cuando les plazca. Hemos querido que la independencia municipal exista en beneficio de los pueblos, pero no en daños de los gobiernos; para mejor cuidar los intereses locales, y no para perturbar el orden público; para más eficacia de las garantías de las personas y propiedades y no para invertir el orden social ni el gobierno de los Estados. Nada proponemos en contra de las constituciones vigentes porque no había facultad para reformarlas por una simple ley.

Por el contrario, en el artículo 5º y último de nuestro proyecto proponemos que las legislaturas arreglen el gobierno interior de las municipalidades, conforme a la ley que proponemos con calidad de que tal régimen ya no se altere para lo sucesivo, sin audiencia de los municipios, y con los trámites dispuestos para la reforma del derecho constitucional.

Tales son las ideas capitales y las razones prominentes que la mayoría de la Comisión ha tenido presentes para formar el proyecto que tiene la honra de proponeros. Le será muy grato que merezca la aprobación de la Cámara, y que ella con su ilustración perfeccione la obra que sólo le iniciamos.

Proyecto de Ley

Art. 1º. Todos los funcionarios locales de las municipalidades serán electos popularmente en los períodos y forma que determinen las constituciones y leyes de los Estados por sus respectivos distritos, partidos, cantones ó municipalidades. El presidente de cada Ayuntamiento ó quien legalmente lo sustituya, ejercerá la autoridad política en su demarcación.

Art. 2º. Los municipios son independientes:

- I. En la recaudación, administración e inversión de sus fondos.
- II. En el nombramiento y remoción de los empleados municipales.

III. En la concesión de licencias ó admisión de excusas ó renunciadas de sus miembros.

IV. En los demás asuntos del orden puramente administrativo, que les encomienden las leyes de la federación ó de los Estados.

Art. 3º. Corresponde a los Ayuntamientos como representantes inmediatos de la municipalidad:

I. Cuidar escrupulosamente de la inviolabilidad de los derechos del hombre, dictando las providencias necesarias para que sean efectivas las garantías otorgadas en las Constituciones federal y de los Estados, representando a las autoridades superiores contra el atentado y dando cuenta a la justicia federal para que se le castigue.

II. Impedir lo que otras autoridades dispusieran para falsificar el voto del pueblo en toda clase de elecciones.

Art. 4º. Es obligación de los Ayuntamientos:

I. Remitir anualmente a sus respectivas Legislaturas los presupuestos municipales para su aprobación, sin perjuicio de proponer el aumento de sus rentas cuando fuere necesario.

II. Remitir igualmente las cuentas de recaudación e inversión de sus fondos, al examen y calificación de las oficinas de glosa que las deban juzgar según las leyes vigentes.

Art. 5º. La reglamentación de los municipios bajo las bases que establece esta ley y los límites de su territorio son de competencia de las Legislaturas de los estados; pero una vez fijados estos límites, sólo podrán alterarse ó crear otros nuevos oyendo a los municipios interesados y por los medios prescritos en sus respectivas constituciones.

Sala de Comisiones de la Cámara de Diputados. México, diciembre 14 de 1877.- Julio D. Vera.- Vicente R. Prieto.- M. Blanca.

Dictamen de 1879

Secretaría de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.- Comisión especial de la independencia de los municipios.- La comisión encargada de dictaminar sobre la independencia de los municipios, ha estudiado detenidamente tan delicada materia, y después de haber examinado los distintos

proyectos que se han presentado, cree que el que hoy tiene la honra de sujetar a la deliberación de la Cámara de Diputados, es el único que entrañando el principio generador de los anteriores, resuelve las dificultades que se han presentado para su realización.

Para que la Cámara pueda comprender la esencia del proyecto que sometemos a su examen, la comisión que suscribe va a exponer los obstáculos que ha encontrado en el desarrollo de la idea y el medio que a su juicio los allana, haciendo posible la existencia de los municipios libres en la República Mexicana.

El primer obstáculo que detuvo a la comisión fue el de dar una forma legal al pensamiento, de modo que lo hiciera obligatorio en toda la República.

Tratándose, en efecto, de la administración municipal, tan restringida a las localidades respectivas, y tan limitada por consiguiente a la circunscripción de la soberanía de cada Estado, toda ley que sobre esto emanara del Congreso de la Unión sólo regiría en el Distrito Federal y Territorio de la Baja California, y entonces se faltaba a la solemne promesa que se ha hecho a los pueblos de dar libertad a sus comunas.

Era preciso, por tanto, dar al proyecto de una adición constitucional.

En este punto la comisión estaba conforme con la de la 8ª Legislatura, que como tal adición presentó el proyecto de los municipios libres e independientes, en la sesión del 13 de diciembre de 1877. Pero difería de la amplitud que se daba en dicho dictamen al principio, por las razones que respetuosamente van a exponerse a la representación nacional.

Cuando por el triunfo de la revolución de Ayutla pudo al fin el pueblo mexicano constituirse en convención constituyente, sin las trabas de la presión militar, de la coacción de las clases privilegiadas y del clero católico, dio sus plenos poderes a sus representantes para que éstos formularan el Código republicano que formado sobre los principios democráticos fuera la ley fundamental de la nación.

En efecto, el 5 de febrero de 1857, se promulgó la Constitución que desde entonces rige en el país, sin que hayan podido derribarla los soldados de la reacción conservadora, los ejércitos de la intervención francesa, y los motines militares que tantas veces han trastornado el orden público.

En la Constitución de 57 se había radicado al fin la soberanía popular, como cimiento de gobierno, y esta soberanía distribuida según sus naturales divisiones se había fraccionado entre el poder que legisla, el que ejecuta la ley, y el que la aplica.

Hacer ingresar entre estos tres poderes una cuarta entidad, la municipal,

era una obra erizada de dificultades, porque para ello sería preciso descomponer la actual organización constitucional, quitar a dos al menos de los poderes algo de sus facultades para distribuirlas al nuevo poder.

Muy fácil es, a juicio de la comisión, comprender esta desmembración de atribuciones, con sólo meditar en los caracteres propios de la municipalidad. Siendo ésta eminentemente administradora de que se le diera independencia en sus actos, ya no funcionaba como un cuerpo auxiliar de la autoridad política, sino con la facultad que ésta tiene hoy y absorbiéndolas en su beneficio.

Si el municipio puede legislar para proporcionarse sus arbitrios, las legislaturas de la Unión y de los Estados no serán las que decreten los impuestos municipales y habrán dejado de ser los factores de este género de ley.

Examinados estos puntos, la comisión creyó que al erigir el cuarto poder de la República, tenía que delinear perfectamente la órbita que éste debía girar, a fin de que no se produjeran colisiones, pugnas constantes y controversias interminables, que traduciéndose por juicios de amparo primero, llegaran al fin más tarde a producir verdaderas cuestiones locales, que no sólo mantuvieran agitación en los pueblos, sino que llegaran tal vez a provocar un verdadero estado de revolución.

La comisión especial que en la 8ª Legislatura del Congreso de la Unión dictaminó sobre la independencia de los municipios, había formulado la siguiente adición constitucional:

“El municipio es libre e independiente en su régimen interior. La ley determinará sus principales bases que reglamentarán las legislaturas de los Estados.”

Con la simple lectura de este único artículo, se convencerá la Cámara de Diputados que en esta Soberanía ilimitada están encerrados mil elementos de desorganización política.

Y no se diga que es una restricción independer [*sic*] a los municipios sólo en su régimen interior, pues el régimen de una comuna abarca todos los intereses sociales, materiales y políticos de los pueblos.

Tampoco se arguya que la ley orgánica haría las restricciones convenientes porque con demasiada frecuencia se ha visto que la justicia federal se desatiende de las leyes orgánicas, cuando le parece que pugnan con el sentido constitucional. Serían, pues, inútiles todas las limitaciones que contuvieran los reglamentos de esta adición al Código de 1857.

Tan grave consideración nos obligó no sólo a redactar en otros términos dicha adición, sino también a fijar las bases a que debía sujetarse la independencia del poder municipal.

La Comisión especial que suscribe el presente dictamen, tendría que extenderse demasiado si se detuviera a especificar las dificultades todas con que se encontró en el estudio de tan interesante materia.

Y aunque no presume de haberlas resuelto satisfactoriamente, sí cree que las más vigorosas están eludidas. Cuenta además con que durante el debate, la ilustración de los ciudadanos diputados suplirá las omisiones que tenga el presente dictamen.

Dejamos, pues, para el momento de la discusión las razones que nos obligaron a formular las bases de la Ley Orgánica que hemos mencionado; y deseando no alargar ya más esta parte expositiva, sujetamos al ilustrado exámen de la Cámara las siguientes adiciones constitucionales.

Art. 1º. El municipio es libre e independiente en su régimen interior y con las limitaciones que marque el Congreso de la Unión al reglamentar aquel, los Ayuntamientos del Distrito Federal y Territorio de la Baja California, y las Legislaturas a los de sus estados respectivos.

Art. 2º. Las bases para la erección de los municipios libres serán las siguientes:
I. Los funcionarios que compongan los Ayuntamientos, serán electos popularmente en la forma y por el tiempo que marque la ley.

II. Los municipios recaudarán, administrarán e invertirán sus fondos; acordarán todo lo relativo a los ramos que tengan a cargo, y por último, iniciarán todas las reformas y mejoras que estimen convenientes para sus respectivas localidades.

III. Los funcionarios municipales serán inviolables cuando ejerzan las atribuciones que les confiere la ley en actos electorales, y sólo podrán ser suspensos con la aquiescencia del Poder Legislativo y a moción de la autoridad política o de cualquier ciudadano.

IV. En los demás actos de su administración, estarán sujetos a las autoridades superiores en los términos que la ley prevenga, y sus cuentas serán revisadas por las oficinas que aquella designe.

Sala de Comisiones de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. México, diciembre 7 de 1879.- Hilario Frías y Soto.- Miguel Castellanos Sánchez.- O. Dávalos Obregón.- A. Daniel Jurado.- Primera lectura e imprímase.

Proceso legislativo. Los dictámenes no fueron aprobados.

1900

Porfirio Díaz

Negación de la soberanía al Distrito Federal*

La Constitución federal, en la fracción VI de su artículo 72, enumera como facultad del Congreso de la Unión el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios sobre las bases de que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales y de que se designen rentas para cubrir sus atenciones locales.

Seguramente que el precepto contenido en dicha fracción, en cuanto a someter a la jurisdicción del Congreso de la Unión el arreglo del Distrito y de los Territorios, es no sólo conveniente en sí mismo, sino una consecuencia necesaria e ineludible del sistema federal adoptado para nuestro Gobierno. El artículo 40 constitucional establece que la República está “compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación” y el artículo 41 declara que “el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión en los casos de su competencia y por los de los estados, para lo que toca a su régimen interior”. Por tanto, el Distrito y los Territorios no constituyen entidades federativas ni pueden tener gobierno propio, pues concedérselos sería contrario al sistema constitucional por implicar la creación de un tercer orden de poderes que compartiesen con los federales y los de los estados el ejercicio de la soberanía.

Por otra parte, la imposibilidad de erigir en estados las porciones de la República que forman el Distrito y los Territorios es incuestionable, aunque se funda en diferente razón, según que se trate del uno o de los otros. Para los Territorios, tal imposibilidad proviene de la falta de población y de los elementos para subvenir a los gastos de su gobierno propio, unida a la difi-

* *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, Legislatura XX, primer periodo ordinario, año I, tomo I, 30 de noviembre de 1900.

cultad de incorporarlos a los estados limítrofes sea por su situación geográfica, como acontece con la Baja California, sea por motivos de orden político, como sucede con Tepic; de tal manera que la dependencia de los Territorios de la Federación es transitoria y ellos están llamados a ser erigidos en tiempo más o menos próximo en estados, una vez que hayan adquirido los elementos económicos y de población bastantes para atender por sí mismos a sus necesidades públicas.

Para el Distrito Federal, la situación es radicalmente diversa; el motivo de su dependencia de la Federación tiene por base una necesidad política permanente y que atañe tanto al orden interno, como el de las relaciones internacionales. En cuanto al orden interno, es necesario que los poderes federales ejerzan plena y exclusiva autoridad en el lugar de su residencia, sin que puedan influenciar a los poderes particulares de un estado ni sean influenciados por ellos, como sucedería de manera casi inevitable si unos y otros tuviesen la misma residencia, siendo de temerse hasta que surgiesen con frecuencia conflictos entre ambas jurisdicciones. En cuanto a las relaciones exteriores, como las naciones extranjeras han de residir necesariamente en el mismo lugar que los poderes federales, únicos que con ellas pueden tratar y exigiendo los principios del derecho internacional que se les reconozcan amplias inmunidades y se les concedan toda clase de seguridades, lo cual es del resorte exclusivo de la Federación, es necesario que ésta ejerza en el lugar de su residencia una jurisdicción completa y que excluya la de cualesquiera otros poderes, para que así esté en aptitud de cumplir sus deberes internacionales y asumir las consiguientes responsabilidades. La importancia de estas consideraciones fue plenamente reconocida por nuestro Congreso Constituyente, que a semejanza de lo establecido en los Estados Unidos de América, dio al Congreso la facultad de designar el lugar de residencia de los poderes federales y de legislar para él, aunque por las ideas dominantes de la época se consideró posible, y por algunos hasta conveniente, que el Congreso Federal se trasladara de la ciudad de México a otra de menor importancia, reservando para entonces la erección del Estado del Valle con los Territorios del actual Distrito.

Es de creerse que la idea de la traslación de los poderes federales haya encontrado apoyo en el ánimo de los constituyentes por considerar innecesaria y excesiva la extensión del Distrito, pensando que si bien es indispensable que esos poderes tengan un lugar para su residencia, no necesitan para ello un territorio extenso y que por sí mismo sería bastante para formar un estado. Tal manera de razonar no está desprovista de fundamento, pero la

extensión del Distrito constituía ya en 1857 un hecho consumado; el transcurso del tiempo ha venido a robustecerlo más todavía y todas las administraciones que se han sucedido desde que se sancionó la Constitución lo han respetado, obligadas por las estrechas relaciones comerciales y de todo género que existen entre la capital y las otras ciudades y pueblos que forman el Distrito, que en rigor no tienen vida propia, sino que son meras poblaciones sub-urbanas que sirven de residencia a las familias de personas cuyas ocupaciones y negocios tienen por centro la ciudad de México.

Aceptada y confirmada la actual extensión del Distrito por el Congreso Constituyente y por todos los Congresos que le han sucedido, el Ejecutivo se propone conceder preferente atención a su organización política y municipal, que hasta ahora ha subsistido sobre las bases sin precisión ni firmeza de la legislación anterior a 1857, que la práctica ha conservado por tradición más bien que por precepto expreso de la ley. Mas al proceder a esta obra de reorganización que por primera vez va a ser intentada, se ha examinado el alcance de las bases que la fracción VI del artículo 72 constitucional le fija para el arreglo del Distrito y de los Territorios, y después de un estudio sereno y tranquilo ha llegado a la convicción de que esas bases constituyen una dificultad insuperable para establecer una organización conveniente y práctica y que a ella se debe atribuir el haberse conservado el régimen incierto cada vez más inadecuado que se encontró establecido al sancionarse la Constitución. Dichas bases son la elección popular de las autoridades políticas, municipales y judiciales, y la dotación de rentas propias del Distrito y de los Territorios.

En cuanto a la primera de ellas, cuya admisión por el Congreso Constituyente fue motivo de reiteradas discusiones que terminaron a veces con un voto negativo, ofrece inconvenientes de la mayor trascendencia. El nombramiento de elección popular conforme al texto constitucional comprende no sólo al gobernador del Distrito y a los jefes políticos de los Territorios, sino también a los prefectos y sub-prefectos, por lo cual tiene el doble inconveniente de crear autoridades independientes del gobierno federal, aun en el lugar mismo de su residencia, lo cual equivale a hacerlo residir en el Territorio de un estado y a someter el Distrito a dos jurisdicciones, y de establecer como necesario e inmutable un sistema para la designación de los funcionarios subalternos (prefectos y sub-prefectos) contrario a la necesidad de que tales funcionarios sean amovibles, necesidad universalmente demostrada por la experiencia y reconocida al grado de que sólo por excepción se encuentran en la República algunos estados que hayan adoptado el sistema

de elección popular para esa clase de funcionarios, cuyo nombramiento y remoción es ordinariamente facultad privativa de los gobernadores. Respecto de las autoridades judiciales, la elección popular es el sistema ya establecido en el Distrito; pero no ha podido extenderse aún a los Territorios, y no se ve la razón para imponerlo como necesario, pues para los jueces federales no lo establece la Constitución ni otra ley, como sucedería si los constituyentes o el Congreso hubiesen considerado incontrovertible el principio de que la elección popular es el mejor medio de designación de los funcionarios judiciales. En cuanto a que las autoridades municipales sean invariablemente de elección popular, tampoco hay una necesidad notoria e indeclinable, en razón de que sólo les corresponden funciones del orden administrativo y no han tenido nunca entre nosotros otro carácter que el de agentes subalternos dependientes del gobierno del Distrito o de los jefes políticos de los Territorios. El Ejecutivo considera que es conveniente que los ayuntamientos, cualesquiera que sean las funciones que la ley les asigne, sean nombrados por elección popular, y así lo establecerá al usar de la autorización que ha solicitado para reformar la organización política y municipal, si el Congreso tiene a bien concedérsela. Pero el Ejecutivo considera asimismo, que no hay fundamento para exigir igual requisito a todo funcionario municipal, a pesar de que no forme parte del ayuntamiento y cualquiera que puedan ser sus atribuciones, lo cual está confirmado por el hecho de haber existido siempre funcionarios que han ejercido autoridad en asunto de la competencia municipal y que, por no ser regidores o municipales, no han emanado del voto popular.

Respecto de que el Distrito y los Territorios tengan precisamente rentas propias y distintas de las de la Federación, que es la segunda base establecida por la fracción VI del artículo 72, la práctica ha demostrado que no existe una verdadera necesidad y que tampoco es conveniente pues tanto el Distrito como los Territorios han tenido que ser auxiliados constantemente por el gobierno federal para cubrir sus atenciones, sea bajo la forma de subvenciones directas, o bajo la de tomar a su cargo la Federación algunos servicios locales; de manera que la separación de rentas o erarios, si se hubiera observado estrictamente, habría dado por único resultado la deficiencia de los servicios y la de los erarios locales, o el mayor gravamen de los habitantes, por el pago de más fuertes impuestos.

Por estos motivos y además por la conveniencia de que los preceptos constitucionales tengan la mayor sencillez y generalidad posibles, sin entrar en pormenores por su naturaleza variables y movedizos, el Ejecutivo se considera en la necesidad de iniciar ante esa H. Cámara la reforma de la fracción

vi del artículo 72 de la Constitución en el sentido de que se generalice su disposición, suprimiendo en ella la parte que limita las facultades del Congreso.

Relacionada con esta materia, por cuanto que se refiere también a jurisdicción de los poderes federales, existe el precepto del artículo 125 constitucional, conforme al cual deben estar bajo la inmediata inspección federal los fuertes, cuarteles, almacenes de depósitos y demás edificios necesarios al Gobierno de la Unión. Los fundamentos y necesidad de esta disposición son por demás claros y patentes, por lo que es innecesario entrar acerca de ellos en prolijas consideraciones; pero comenzando ahora a generalizarse la aplicación de ese artículo por la extensión que el progreso nacional impone en los servicios federales, sea en el orden meramente administrativo, sea en la satisfacción de necesidades de comercio, navegación, etc., que el gobierno tiende a satisfacer por cuantos medios están a su alcance, y entre los cuales figuran en primer término el ferrocarril nacional de Tehuantepec y las obras de mejoramiento de los puertos, teme el Ejecutivo que la redacción actual en el texto de la Constitución pueda dar origen a discusiones e interpretaciones, pues se refiere a “inspección”, cuando sin duda alguna quiere referirse a “jurisdicción” y se limite a los “edificios” que necesite el gobierno, siendo así que las necesidades federales no sólo exigen edificación, sino también el uso de terrenos y otros inmuebles que no pueden ser comprendidos con propiedad en aquella denominación; por lo que también se ha servido acordar el señor presidente de la República, inicie yo la reforma del citado artículo 125 en términos que aclaren su precepto.

Como se servirá verlo la Cámara en el proyecto que es anexo, la única modificación sustancial que se propone a este texto constitucional consiste en agregarle que, para las nuevas adquisiciones de inmuebles que haga el gobierno de la Unión, sea necesario el consentimiento de la Legislatura del estado en que se encuentre el inmueble. Tal requisito, nuevo por completo en los preceptos de nuestra Constitución, pero que completa su sistema, tiene por base el deseo que abriga el Ejecutivo de respetar la soberanía de los estados, pareciéndole conforme con los principios del sistema federativo que para sustraer a la jurisdicción de un estado una parte de su territorio, por pequeña que sea, es necesario el consentimiento de su Legislatura.

Proyecto de Ley

Artículo único. Se reforma la fracción vi del artículo 72 y el artículo 125 de la Constitución Federal, en los siguientes términos:

Artículo 72, fracción VI. Para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal y Territorios.

Artículo 125. Estarán bajo la exclusiva jurisdicción de los poderes federales los fuertes, cuarteles, almacenes de depósitos y demás bienes inmuebles necesarios al gobierno de la Unión, para las adquisiciones que dicho gobierno haga en lo sucesivo, de inmuebles ubicados en un estado, será necesario el consentimiento de la Legislación respectiva.

Manuel González Cosío-Rúbrica.

A los secretarios de la Cámara de Diputados.- Presentes.

Recibo y a las Comisiones 2ª de Puntos Constitucionales y 1ª de Gobernación.

Proceso legislativo. Publicada en el *Diario Oficial del Supremo Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 31 de octubre de 1901.

1914

Venustiano Carranza

La figura constitucional del municipio libre*

El C. Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la República Mexicana y jefe de la Revolución, se ha servido dirigirme el siguiente decreto:

Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la República Mexicana y jefe de la Revolución, en virtud de las facultades de que me encuentro investido, y

Considerando:

Que durante largos años de tiranía sufrida por la República, se ha pretendido sistemáticamente centralizar el gobierno, desvirtuando la institución municipal, y que la organización que hoy tiene en varias entidades federativas sólo es apropiada para sostener un gobierno absoluto y despótico, porque hace depender a los funcionarios que más influencia ejercen en las municipalidades, de la voluntad de la primera autoridad del estado;

Que es insostenible ya la práctica establecida por los gobiernos de imponer como autoridades políticas personas enteramente extrañas a los municipios, las que no han tenido otro carácter que el de agentes de opresión y se han señalado como los ejecutores incondicionales de la voluntad de los gobernantes, a cuyo servicio han puesto el fraude electoral, el contingente de sangre, el despojo de las tierras y la extorsión de los contribuyentes;

Que el ejercicio de las libertades municipales educa directamente al pueblo para todas las otras funciones democráticas, despierta su interés por los

* “Adiciones al Plan de Guadalupe y decretos dictados conforme a las mismas”, en *Revolución y régimen constitucionalista*, tomo 1, 2ª edición, México, editorial Jus, 1970. [Documentos Históricos de la Revolución Mexicana, 1], pp. 570-573.

asuntos públicos, haciéndoles comprender, por la experiencia diaria de la vida, que se necesita del esfuerzo común para lograr la defensa de los derechos de cada uno, y para que la actividad libre de los ciudadanos goce de protección y amparo;

Que la autonomía de los municipios moralizará la administración y hará más efectiva la vigilancia de sus intereses, impulsará el desarrollo y funcionamiento de la enseñanza primaria en cada una de las regiones de la República, y el progreso material de las municipalidades y su florecimiento intelectual —obtenido por la libertad de los ayuntamientos— constituirá el verdadero adelanto general del país y contribuirá en primera línea al funcionamiento orgánico de las instituciones democráticas, que son en su esencia el gobierno del pueblo por el pueblo;

Que las reformas iniciadas por esta Primera Jefatura, interpretando las aspiraciones populares y los propósitos de la Revolución, serían ilusorias si su cumplimiento y aplicación no se confiase a autoridades particularmente interesadas en su realización, y con la fuerza y libertad bastantes para que puedan ser una garantía efectiva de los progresos realizados por la legislación revolucionaria;

Que el municipio independiente es la base de la libertad política de los pueblos, así como la primera condición de su bienestar y prosperidad, puesto que las autoridades municipales están más capacitadas, por estrecha proximidad al pueblo, para conocer sus necesidades y, por consiguiente, para atenderlas y remediarlas con eficacia;

Que introduciendo en la Constitución la existencia del municipio libre, como base de la organización política de los estados, queda así suprimida definitivamente la odiosa institución de las jefaturas políticas;

Que elevada con esta reforma a categoría de precepto constitucional la existencia autónoma de los municipios, dependerá la fuerza pública de la autoridad municipal; pero para evitar la posibilidad de fricciones entre las autoridades municipales y las de la Federación o de los estados, la fuerza pública del municipio donde el Poder Ejecutivo resida, quedará exclusivamente al mando de éste;

Por todo lo cual he tenido a bien decretar:

Artículo único. Se reforma el artículo 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de febrero de 1857, en los términos que siguen:

Los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno re-

publicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el municipio libre, administrado por ayuntamientos de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el gobierno del estado.

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

Los gobernadores no podrán ser reelectos, ni durarán en su encargo un periodo mayor de seis años.

Transitorio

Esta reforma comenzará a regir desde esta fecha y se publicará por bando y pregón.

Dado en la H. Veracruz, a los veinticinco días del mes de diciembre de mil novecientos catorce.

El Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la República y jefe de la Revolución,
V. Carranza

Al C. secretario y del Despacho de Gobernación. Presente. Y lo comunico a usted para su conocimiento y demás fines.

H. Veracruz, diciembre 26 de 1914.
Zubarán

<p>Proceso legislativo. Decreto expedido durante la Revolución. No estaban instalados los poderes constitucionales.</p>
--

1916

Emiliano Zapata

Ley general sobre libertades municipales*

El C. General Emiliano Zapata, Jefe Supremo de la Revolución de la República, a sus habitantes hago saber:

Considerando que la libertad municipal es la primera y más importante de las instituciones democráticas, toda vez que nada hay más natural y respetable que el derecho que tienen los vecinos de un centro cualquiera de población, para arreglar por sí mismos los asuntos de la vida común y para resolver lo que mejor convenga a los intereses y necesidades de la localidad.

Considerando que los pasados dictadores ahogaron la independencia de los municipios, sometiéndolos a la férrea dictadura de los gobernadores y jefes políticos, que sólo atendían a enriquecerse a costa de los pueblos y sin dejar a los municipios ni la libertad de acción, ni los recursos pecuniarios que les permitieran llevar una vida propia y atender eficazmente a las necesidades y progreso del vecindario.

Considerando que entre las principales promesas de la Revolución figuran las de la supresión de las jefaturas políticas y el consiguiente reconocimiento de los fueros y libertades comunales.

Considerando que la libertad municipal resulta irrisoria, si no se concede a los vecinos la debida participación en la solución y arreglo de los principales asuntos de la localidad; pues de no ser así y de no estar vigilados y controlados los ayuntamientos, se logrará únicamente el establecimiento de un nuevo despotismo, el de los munícipes y regidores identificados o

* Decreto promulgado por Emiliano Zapata, de la Ley General sobre libertades municipales, en Biblioteca Nacional de Antropología e Historia, *Legajo con 18 documentos referentes a la revolución y gobierno zapatista*. (Circulares, Ley Orgánica de Ayuntamientos, Ley General Administrativa del Estado de Morelos, con la firma autográfica del General Emiliano Zapata 1916-1917.)

manejados por los caciques de los pueblos, que vendrían a reemplazar a los antiguos jefes políticos; y por eso conviene, para evitar abusos y negocios escandalosos o tráficos inmorales, someter a la aprobación de todos los vecinos los negocios más importantes de la existencia comunal, tales como enajenación de fincas, aprobación de sueldos y gastos, celebración de contratos sobre alumbrados, pavimentación, captación o conducción de aguas y demás servicios públicos.

Considerando que el derecho concedido a los vecinos de una población para destituir a un ayuntamiento o a los regidores que falten a sus deberes, así como la facultad otorgada a un grupo competente de ciudadanos, para elegir a aquellas autoridades que rindan cuentas ante la junta general de los habitantes del municipio, son garantías que conviene establecer para precaverse contra el mal manejo de los funcionarios municipales.

Por estas consideraciones, he creído necesario expedir el decreto que sigue:

Artículo 1.- Se declara emancipados de toda tutela gubernativa los diversos municipios de la República, tanto en lo relativo a su administración interior como en lo que concierne al ramo económico u hacendario.

Artículo 2.- En consecuencia, cada municipio gozará de absoluta libertad para proveer las necesidades locales y para expedir los reglamentos, bandos y disposiciones que juzgue necesarias para su régimen interior.

Artículo 3.- La legislación municipal a que se refiere el artículo precedente, será revisada por el concejo de gobierno del estado respectivo durante el periodo provisional, o por la Legislatura respectiva una vez establecido el orden constitucional, para el solo efecto de que sean retirados aquellos preceptos que se opongan a lo dispuesto por las leyes federales o por las particulares del estado.

Artículo 4.- El Concejo de Gobierno o la Legislatura en su caso, podrán hacer observaciones a las autoridades municipales, acerca de aquellos puntos de los bandos o reglamentos, que en su concepto sean contrarios al bien público o al interés de la localidad. La corporación municipal respectiva estudiará estas observaciones y resolverá con entera libertad lo que crea conveniente.

Artículo 5.- El municipio estará representado y regido por un ayuntamiento

o corporación municipal electo popularmente, en el concepto de que la elección será directa y en ella tomarán parte todos los ciudadanos que tengan el carácter de domiciliados.

Artículo 6.- Los funcionarios municipales durarán un año en el ejercicio de su encargo y no podrán ser reelectos, sino transcurridos dos años después de aquel en que desempeñaron sus funciones.

Artículo 7.- Las sesiones de los ayuntamientos serán enteramente públicas.

Artículo 8.- La corporación municipal deberá someter el estudio y la ratificación de los asuntos que enseguida se expresan a la junta general de todos los vecinos del municipio celebrada en la forma que adelante se explica.

I.- Aprobación del presupuesto de gastos para cada año fiscal.

II.- Enajenación o adquisición de fincas por parte del municipio.

III.- Celebración de contratos con otras autoridades o con particulares, para proveer a las necesidades de la municipalidad, sea que se trate de abastecimiento de aguas, alumbrado, saneamiento, compra de útiles o efectos para establecimientos públicos, o de otra clase de contrataciones.

IV.- Aprobación de los empréstitos que para arbitrarse fondos tenga que celebrar el municipio, en casos extraordinarios.

Artículo 9.- La junta de vecinos de que habla el artículo anterior, será convocada por bando solemne y además por la prensa, presidida por la mesa directiva que nombren los ciudadanos que a ella concurran. Las discusiones serán enteramente libres, y las determinaciones se tomarán por escrutinio secreto y por mayoría de votos; a dichas juntas sólo podrán concurrir los vecinos que tengan el carácter de ciudadanos.

Artículo 10.- Si convocada la junta en la forma indicada, no se reúne un número de vecinos que iguale o exceda el diez por ciento del total de los ciudadanos empadronados, se citará a nueva junta, también por bando solemne y por medio de la prensa, y en ella se discutirán y resolverán los asuntos de que se trate, con la asistencia de los vecinos que concurran.

Artículo 11.- Los munícipes aisladamente, o los ayuntamientos en masa, podrán ser destituidos a solicitud del número de vecinos que fija el artículo siguiente, si así lo acuerda el vecindario en junta general celebrada en los

términos marcados por los dos artículos anteriores, por el voto de la mayoría de los ciudadanos allí reunidos.

Artículo 12.- Para que se dé curso a la solicitud de destitución, es necesario que sea presentada por veinticinco o más vecinos, si la población del municipio es inferior a mil habitantes; por cincuenta o más vecinos si la población pasa de mil habitantes sin llegar a cinco mil; de cien o más si la población es de cinco mil habitantes o mayor, sin llegar a diez mil; por ciento cincuenta o más, si se trata de ciudades cuyo censo arroje de diez mil habitantes para arriba sin llegar a veinte mil; por doscientos o más si el censo varía entre veinte mil y cincuenta mil habitantes; por trescientos vecinos si la población pasa de cincuenta mil habitantes, sin llegar a cien mil y por cuatrocientos vecinos si la población es de cien mil habitantes o pasa de esta cifra.

Artículo 13.- El mismo número de vecinos que para cada población fija el artículo anterior, podrá ejercitar los siguientes derechos:

I.- Exigir del ayuntamiento respectivo, que rinda cuentas de toda su administración o de un ramo o de un asunto determinado, ante la junta general de vecinos que establecen los artículos 9 y 10, y dicha junta por mayoría de votos aprobará o rechazará las cuentas respectivas, previo análisis.

II.- Hacer que se reúna la junta a solicitud del vecindario, en la forma expresada para cualquiera de los siguientes objetos: una solicitud de nuevas escuelas o mejoras en la dotación o en el personal de las ya existentes, apertura o reparación de caminos o ejecución de alguna obra de utilidad o necesidad para el vecindario. En la junta respectiva se fijará el monto de la suma que en cada caso debe invertirse, y se votarán los nuevos impuestos o subsidios que fueron precisos.

Artículo 14.- Las solicitudes de convocatoria para las juntas indicadas en los artículos anteriores, deberán ser representadas ante el Concejo de Gobierno del estado respectivo, ante la Legislatura durante el periodo constitucional, y estas corporaciones les darán desde luego cabida y harán la convocatoria, sin más trámite que el de cerciorarse de que se cumpla con el requisito que marca el artículo 12.

Artículo 15.- En cualquiera de los casos previstos por los artículos anteriores, la junta concejil, consignará al ayuntamiento o al municipio res-

ponsable ante la autoridad que deba juzgarlo, si aparece que se trata de la comisión de un delito.

Artículo 16.- Para realizar de un modo efectivo la emancipación municipal en el terreno económico, las legislaciones locales cuidarán de dejar a los municipios para la imposición de sus contribuciones, una esfera de acción más amplia que la que hoy les está reservada, y en todo caso, los estados se abstendrán de gravar el ramo de abarrotes y en general el comercio relativo a artículos de primera necesidad, a fin de que dichos giros sean una de las bases principales para el sistema financiero de los municipios.

Artículo 17.- Para los efectos del artículo que precede, la legislación de cada entidad federativa, fijará con precisión los impuestos cuya percepción se reserva el fisco del estado respectivo, a fin de que se deje a los municipios amplitud suficiente a su régimen fiscal y de que puedan decretar con toda libertad fuera del campo de acción correspondiente al estado, todas las contribuciones y arbitrios que juzguen necesarios para cubrir las atenciones de su jurisdicción respectiva.

Artículo 18.- Con los fondos municipales, deberán establecerse el mayor número de escuelas primarias, que estarán a cargo de los ayuntamientos respectivos sin perjuicio de las que en la misma jurisdicción establezcan la Federación y el gobierno del estado.

Transitorios

I.- Esta Ley regirá desde luego en la zona dominada actualmente por la Revolución y entrará en vigor inmediatamente después de la entrada de las fuerzas libertadoras, en los lugares que éstas vayan en lo sucesivo ocupando.

II.- En consecuencia, los pueblos que no tengan autoridades municipales electas popularmente, procederán desde luego a nombrarlas debiendo otorgar los jefes militares todas las garantías que aseguren la libertad de elección.

III.- Esta Ley permanecerá en vigor hasta que, una vez alcanzado el absoluto triunfo de la Revolución e instalado debidamente el Congreso General, dicte éste la Ley Orgánica sobre el Municipio Libre de conformidad con la reforma constitucional respectiva.

IV. Las funciones que el artículo 14 de esta Ley encomienda al Concejo de Gobierno o a la Legislatura del estado respectivo, quedan confiadas por ahora al Cuartel General de la Revolución, y por lo mismo éste será el que reciba y despache las solicitudes de convocatoria a que se refiere el mismo artículo.

Por lo tanto, mando se publique, y se le dé el debido cumplimiento.

Reforma, Libertad, Justicia y Ley.

Dado en el Cuartel General de la Revolución en Tlaltizapán, Mor., a los quince días del mes de septiembre de mil novecientos dieciséis.

El general en jefe del Ejército Libertador,

Emiliano Zapata

Proceso legislativo. Decreto expedido durante la Revolución. No estaban instalados los poderes constitucionales.

1916

Venustiano Carranza

El municipio libre en el proyecto de Constitución*

Ciudadanos diputados:

Una de las más grandes satisfacciones que he tenido hasta hoy, desde que comenzó la lucha que, en mi calidad de gobernador constitucional del estado de Coahuila, inicié contra la usurpación del gobierno de la República, es la que experimento en estos momentos, en que vengo a poner en vuestras manos, en cumplimiento de una de las promesas, que en nombre de la revolución hice en la heroica ciudad de Veracruz al pueblo mexicano: el proyecto de Constitución reformada, proyecto en el que están contenidas todas las reformas políticas que la experiencia de varios años, y una observación atenta y detenida, me han sugerido como indispensables para cimentar, sobre las bases sólidas, las instituciones, al amparo de las que deba y pueda la nación laborar últimamente por su prosperidad, encauzando su marcha hacia el progreso por la senda de la libertad y del derecho: porque si el derecho es el que regulariza la función de todos los elementos sociales, fijando a cada uno su esfera de acción, ésta no puede ser en manera alguna provechosa, si en el campo que debe ejercitarse y desarrollarse, no tiene la espontaneidad y la seguridad, sin las que carecerían del elemento que, coordinando las aspiraciones y las esperanzas de todos los miembros de la sociedad, los lleva a buscar en el bien de todos la prosperidad de cada uno, estableciendo y realizando el gran principio de la solidaridad, sobre el que deben descansar todas las instituciones que tienden a buscar y realizar el perfeccionamiento humano.

* *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, tomo 1, Ediciones de la Comisión Nacional para a la celebración del sesquicentenario de la proclamación de la Independencia Nacional y el cincuentenario de la Revolución Mexicana, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1960, pp. 385-399, 517, 528 y 529.
Nota: Sólo incluimos la exposición de motivos y los artículos relacionados con el municipio.

La Constitución Política de 1857, que nuestros padres nos dejaron como legado precioso, a la sombra de la cual se ha consolidado la nacionalidad mexicana; que entró en el alma popular con la guerra de Reforma, en la que se alcanzaron grandes conquistas, y que fue la bandera que el pueblo llevó a los campos de batalla en la guerra contra la intervención, lleva indiscutiblemente, en sus preceptos, la consagración de los más altos principios, reconocidos al fulgor del incendio que produjo la revolución más grande que presenció el mundo en las postrimerías del siglo XVIII, sancionados por la práctica constante y pacífica que de ellos se ha hecho por dos de los pueblos más grandes y más poderosos de la tierra: Inglaterra y los Estados Unidos.

Mas, desgraciadamente, los legisladores de 1857 se conformaron con la proclamación de principios generales que no procuraron llevar a la práctica, acomodándolos a las necesidades del pueblo mexicano para darles pronta y cumplida satisfacción; de manera que nuestro código político tiene en general el aspecto de fórmulas abstractas en que se han condensado conclusiones científicas de gran valor especulativo, pero de las que no ha podido derivarse sino poca o ninguna utilidad positiva.

En efecto, los derechos individuales que la Constitución de 1857 declara que son la base de las instituciones sociales, han sido conculcados de una manera casi constante por los diversos gobiernos que desde la promulgación de aquélla se han sucedido en la República: las leyes orgánicas del juicio de amparo ideado para protegerlos, lejos de llegar a un resultado pronto y seguro, no hicieron otra cosa que embrollar la marcha de la justicia, haciéndose casi imposible la acción de los tribunales, no sólo de los federales, que siempre se vieron ahogados por el sinnúmero de expedientes, sino también de los comunes, cuya marcha quedó obstruida por virtud de los autos de suspensión que sin tasa ni medida se dictaban.

Pero hay más todavía. El recurso de amparo establecido con un alto fin social, pronto se desnaturalizó hasta quedar, primero, convertido en arma política: y, después, en medio apropiado para acabar con la soberanía de los estados: pues de hecho quedaron sujetos de la revisión de la Suprema Corte hasta los actos más insignificantes de las autoridades de aquéllos; y como ese alto tribunal, por la forma en que se designaban sus miembros, estaba completamente a disposición del jefe del Poder Ejecutivo, se llegó a palpar que la declaración de los derechos del hombre al frente de la Constitución Federal de 1857, no había tenido la importancia práctica que de ella se esperaba. En tal virtud, la primera de las bases sobre que descansa toda la estructura de las instituciones sociales, fue ineficaz para dar solidez a éstas

y adaptarlas a su objeto, que fue relacionar en forma práctica y expedida al individuo con el estado y a éste con aquél, señalando sus respectivos límites dentro de los que debe desarrollarse su actividad, sin trabas de ninguna especie, y fuera de las que se hace perturbadora y anárquica si viene de parte del individuo o despótica y opresiva si viene de parte de la autoridad. Mas el principio de que se acaba de hacer mérito, a pesar de estar expresa y categóricamente formulado, no ha tenido, en realidad, valor práctico alguno, no obstante que en el terreno del derecho constitucional es de una verdad indiscutible. Lo mismo ha pasado exactamente con los otros principios fundamentales que informan la misma Constitución de 1857, los que no han pasado, hasta ahora, de ser una bella esperanza, cuya realización se ha burlado de una manera constante.

Y en efecto, la soberanía nacional, que reside en el pueblo, no expresa ni ha significado en México una realidad, sino en poquísimas ocasiones, pues si no siempre, sí casi de una manera rara vez interrumpida, el poder público se ha ejercido, no por el mandato libremente conferido por la voluntad de la nación, manifestada en la forma que la ley señala, sino por imposiciones de los que han tenido en sus manos la fuerza pública para investirse a sí mismos o invertir a personas designadas por ellos, con el carácter de representantes del pueblo.

Tampoco ha tenido cumplimiento y, por lo tanto, valor positivo apreciable, el otro principio fundamental claramente establecido por la Constitución de 1857, relativo a la división del ejercicio del poder público, pues tal división sólo ha estado, por regla general, escrita en la ley, en abierta oposición con la realidad, en la que, de hecho, todos los poderes han estado ejercidos por una sola persona habiéndose llegado hasta el grado de manifestar, por una serie de hechos constantemente repetidos, el desprecio a la ley suprema, dándose sin el menor obstáculo al jefe del Poder Ejecutivo la facultad de legislar sobre toda clase de asuntos, habiéndose reducido a esto la función del Poder Legislativo, el que de hecho quedó reducido a delegar facultades y aprobar después lo ejecutado por virtud de ellas, sin que haya llegado a presentarse el caso, ya no de que reprobese, sino al menos de que hiciese observación alguna.

Igualmente ha sido hasta hoy una promesa vana el precepto que consagra la federación de los estados que forman la República Mexicana, estableciendo que ellos deben ser libres y soberanos en cuanto a su régimen interior, ya que la historia del país demuestra que, por regla general y salvo raras ocasiones, esa soberanía no ha sido más que nominal, porque ha sido el poder

central el que siempre ha impuesto su voluntad, limitándose las autoridades de cada estado a ser los instrumentos ejecutores de las órdenes emanadas de aquél. Finalmente, ha sido también vana la promesa de la Constitución de 1857, relativa a asegurar a los estados la forma republicana representativa y popular, pues a la sombra de este principio, que también es fundamental en el sistema de gobierno federal adoptado para la nación entera, los poderes del centro se han ingerido en la administración interior de un estado cuando sus gobernantes no han sido dóciles a las órdenes de aquéllos, o sólo se ha dejado que en cada entidad federativa se entronice un verdadero cacicazgo, que no otra cosa ha sido, casi invariablemente, la llamada administración de los gobernadores que ha visto la nación desfilar en aquéllas.

La historia del país que vosotros habéis vivido en buena parte en estos últimos años, me prestaría abundantísimos datos para comprobar ampliamente las aseveraciones que dejo apuntadas; pero aparte de que vosotros, estoy seguro, no las pondréis en duda, porque no hay mexicano que no conozca todos los escándalos causados por las violaciones flagrantes a la Constitución de 1857, esto demandaría exposiciones prolijas del todo ajenas al carácter de una reseña breve y sumaria, de los rasgos principales de la iniciativa que me honro hoy en poner en vuestras manos, para que la estudiéis con todo el detenimiento y con todo el celo que de vosotros espera la nación, como el remedio a las necesidades y miserias de tantos años. En la parte expositiva del decreto de 14 de septiembre del corriente año, en el que se modificaron algunos artículos de las adiciones al Plan de Guadalupe, expedidas en la heroica Veracruz el 12 de diciembre de 1914, expresamente ofreció el gobierno de mi cargo que en las reformas a la Constitución de 1857, que iniciaría ante este Congreso, se conservaría intacto el espíritu liberal de aquélla y la forma de gobierno en ella establecida; que dichas reformas sólo se reducirían a quitarle lo que la hace inaplicable, a suplir sus deficiencias, a disipar la obscuridad de algunos de sus preceptos, y a limpiarla de todas las reformas que no hayan sido inspiradas más que en la idea de poderse servir de ella para entronizar la dictadura.

No podré deciros que el proyecto que os presento sea una obra perfecta, ya que ninguna que sea hija de la inteligencia humana puede aspirar a tanto; pero creedme, señores diputados, que las reformas que propongo son hijas de una convicción sincera, son el fruto de mi personal experiencia y la expresión de mis deseos hondos y vehementes por que el pueblo mexicano alcance el goce de todas las libertades, la ilustración y progreso que le den lustre y respeto en el extranjero, y paz y bienestar en todos los asuntos domésticos.

Voy, señores diputados, a hacerlos una síntesis de las reformas a que me he referido, para daros una idea breve y clara de los principios que me han servido de guía, pues así podréis apreciar si he logrado el objeto que me he propuesto, y qué es lo que os queda por hacer para llenar debidamente vuestro cometido.

Siendo el objeto de todo gobierno el amparo y protección del individuo, o sea de las diversas unidades de que se compone el agregado social, es incuestionable que el primer requisito que debe llenar la Constitución Política tiene que ser la protección otorgada, con cuanta precisión y claridad sea dable, a la libertad humana, en todas las manifestaciones que de ella derivan de una manera directa y necesaria, como constitutivas de la personalidad del hombre.

La Constitución de un pueblo no debe procurar, si es que ha de tener vitalidad que le asegure larga duración, poner límites artificiales entre el Estado y el individuo, como si se tratara de aumentar el campo a la libre acción de uno y restringir la del otro, de modo que lo que se da a uno sea la condición de la protección de lo que se reserva el otro; sino que debe buscar que la autoridad que el pueblo concede a sus representantes, dado que a él no le es posible ejercerla directamente, no pueda convertirse en contra de la sociedad que la establece, cuyos derechos deben quedar fuera de su alcance, supuesto que ni por un momento hay que perder de vista que el gobierno tiene que ser forzosa y necesariamente el medio de realizar todas las condiciones sin las cuales el derecho no puede existir y desarrollarse.

Partiendo de este concepto, que es el primordial, como que es el que tiene que figurar en primer término, marcando el fin y objeto de la institución del gobierno, se dará a las instituciones sociales su verdadero valor, se orientará convenientemente la acción de los poderes públicos y se terminarán hábitos y costumbres sociales y políticas, es decir, procedimientos de gobierno que hasta hoy no han podido fundamentarse debido a que si el pueblo mexicano no tiene la creencia en un pacto social en que repose toda la organización política ni en el origen divino de un monarca, señor de vidas y haciendas, sí comprende muy bien que las instituciones que tiene, si bien proclaman altos principios, no se amoldan a su manera de sentir y de pensar, y que lejos de satisfacer necesidades, protegiendo el pleno uso de la libertad, carecen por completo de vida, dominados como han estado por un despotismo militar enervante, y por explotaciones inicuas, que han arrojado a las clases más numerosas a la desesperación y a la ruina.

Ya antes dije que el deber primordial del gobierno es facilitar las condiciones necesarias para la organización del derecho, o lo que es lo mismo,

cuidar de que se mantengan intactas todas las manifestaciones de libertad individual, para que desarrollándose el elemento social, pueda, a la vez que conseguirse la coexistencia pacífica de todas las actividades, realizarse la unidad de esfuerzos y tendencias en orden a la prosecución del fin común: la felicidad de todos los asociados.

Por esta razón, lo primero que debe hacer la Constitución política de un pueblo es garantizar, de la manera más amplia y completa posible, la libertad humana, para evitar que el gobierno, a pretexto del orden o de la paz, motivos que siempre alegan los tiranos para justificar sus atentados, tenga alguna vez de limitar el derecho y no respetar su uso íntegro, atribuyéndose la facultad exclusiva de dirigir la iniciativa individual y la actividad social, esclavizando al hombre y a la sociedad bajo su voluntad omnipotente.

La Constitución de 1857 hizo, según antes he expresado, la declaración de que los derechos del hombre son la base y objeto de todas las instituciones sociales; pero, con pocas excepciones, no otorgó a esos derechos las garantías debidas, lo que tampoco hicieron las leyes secundarias, que no llegaron a castigar severamente la violación de aquéllas, porque sólo fijaron penas nugatorias, por insignificantes, que casi nunca se hicieron efectivas. De manera que sin temor de incurrir en exageración puede decirse que a pesar de la Constitución mencionada, la libertad individual quedó por completo a merced de los gobernantes.

El número de atentados contra la libertad y sus diversas manifestaciones, durante el periodo en que la Constitución de 1857 ha estado en vigor, es sorprendente; todos los días ha habido quejas contra los abusos y excesos de la autoridad, de uno a otro extremo de la República; y sin embargo de la generalidad del mal y de los trastornos que constantemente ocasionaba, la autoridad judicial de la federación no hizo esfuerzos para reprimirlo, ni mucho menos para castigarlo.

La imaginación no puede figurarse el sinnúmero de amparos por consignación al servicio de las armas, ni contra las arbitrariedades de los jefes políticos, que fueron, más que los encargados de mantener el orden, los verdugos del individuo y de la sociedad; y de seguro que causaría, ya no sorpresa, sino asombro, aun a los espíritus más despreocupados y más insensibles a las desdichas humanas, si en estos momentos pudieran contarse todos los atentados que la autoridad judicial federal no quiso o no pudo reprimir.

La simple declaración de derechos, bastante en un pueblo de cultura elevada, en que la sola proclamación de un principio fundamental de orden social y político, es suficiente para imponer respeto, resulta un valladar ilu-

sorio donde, por una larga tradición y por usos y costumbres inveterados, la autoridad ha estado investida de facultades omnímodas, donde se ha atribuido poderes para todo y donde el pueblo no tiene otra cosa que hacer más que callar y obedecer.

A corregir ese mal tienden las diversas reformas que el gobierno de mi cargo propone, respecto a la sección primera del título primero de la Constitución de 1857, y abrigo la esperanza de que con ellas y con los castigos severos que el código penal imponga a la conculcación de las garantías individuales, se conseguirá que los agentes del poder público sean lo que deben ser: instrumentos de seguridad social, en vez de ser lo que han sido, los opresores de los pueblos que han tenido la desgracia de caer en sus manos.

Prolijo sería enumerar una por una todas las reformas que sobre este particular se proponen en el proyecto que traigo a vuestro conocimiento; pero séame permitido hablar de algunas, para llamar de una manera especial vuestra atención sobre la importancia que revisten.

El artículo 14 de la Constitución de 1857, que en concepto de los constituyentes, según el texto de aquél y el tenor de las discusiones a que dio lugar, no se refirió más que a los juicios del orden penal, después de muchas vacilaciones y de resoluciones encontradas de la Suprema Corte, vino definitivamente a extenderse a los juicios civiles, lo que dio por resultado, según antes expresé, que la autoridad judicial de la federación se convirtiese en revisora de todos los actos de las autoridades judiciales de los estados; que el poder central, por la sugestión en que tuvo siempre a la corte, pudiese ingerirse en la acción de los tribunales comunes, ya con motivo de un interés político, ya para favorecer los intereses de algún amigo o protegido, y que debido al abuso del amparo, se recargasen las labores de la autoridad judicial federal y se entorpeciese la marcha de los juicios del orden común.

Sin embargo de esto, hay que reconocer que en el fondo de la tendencia a dar al artículo 14 una extensión indebida, estaba la necesidad ingente de reducir a la autoridad judicial de los estados a sus justos límites, pues bien pronto se palpó que convertidos los jueces en instrumentos ciegos de los gobernadores, que descaradamente se inmiscuían en asuntos que estaban por completo fuera del alcance de sus atribuciones, se hacía preciso tener un recurso, acudiendo a la autoridad judicial federal para reprimir tantos excesos.

Así se desprende de la reforma que se le hizo, en 12 de diciembre de 1908, al artículo 102 de la Constitución de 1857, reforma que, por lo demás, estuvo muy lejos de alcanzar el objeto que se proponía, toda vez que no hizo otra cosa que complicar más el mecanismo del juicio del amparo, ya de por

sí intrincado y lento, y que la Suprema Corte procuró abrir tantas brechas a la expresada reforma, que en poco tiempo la dejó enteramente inútil.

El pueblo mexicano está ya tan acostumbrado al amparo en los juicios civiles, para librarse de las arbitrariedades de los jueces, que el gobierno de mi cargo ha creído que sería no sólo injusto, sino impolítico, privarlo ahora de tal recurso, estimando que bastará limitarlo únicamente a los casos de verdadera y positiva necesidad, dándole un procedimiento fácil y expedito para que sea efectivo, como se servirá ver la Cámara en las bases que se proponen para su reglamentación.

El artículo 20 de la Constitución de 1857 señala las garantías que todo acusado debe tener en un juicio criminal; pero en la práctica esas garantías han sido enteramente ineficaces, toda vez que, sin violarlas literalmente, al lado de ellas se han seguido prácticas verdaderamente inquisitoriales, que dejan por regla general a los acusados sujetos a la acción arbitraria y despótica de los jueces y aun de los mismos agentes o escribientes suyos.

Conocidas son de ustedes, señores diputados, y de todo el pueblo mexicano, las incomunicaciones rigurosas, prolongadas en muchas ocasiones por meses enteros, unas veces para castigar a presuntos reos políticos, otras para amedrentar a los infelices sujetos a la acción de los tribunales del crimen y obligarlos a hacer confesiones forzadas, casi siempre falsas, que sólo obedecían al deseo de librarse de la estancia en calabozos inmundos, en que estaban seriamente amenazadas su salud y su vida.

El procedimiento criminal en México ha sido hasta hoy, con ligerísimas variantes, exactamente el mismo que dejó implantado la dominación española, sin que se haya llegado a templar en lo más mínimo su dureza, pues esa parte de la legislación mexicana ha quedado enteramente atrasada, sin que nadie se haya preocupado en mejorarla. Diligencias secretas y procedimientos ocultos de que el reo no debía tener conocimiento, como si no se tratase en ellos de su libertad o de su vida; restricciones del derecho de defensa, impidiendo al mismo reo y a su defensor asistir a la recepción de pruebas en su contra, como si se tratase de actos indiferentes que de ninguna manera podrían afectarlo y, por último, dejar la suerte de los reos casi siempre entregada a las maquinaciones fraudulentas y dolosas de los escribientes, que por pasión o por vil interés alteraban sus propias declaraciones, las de los testigos que deponían en su contra, y aun las de los que se presentaban a declarar en su favor.

La ley concede al acusado la facultad de obtener su libertad bajo de fianza durante el curso de su proceso; pero tal facultad quedó siempre sujeta al

arbitrio caprichoso de los jueces, quienes podían negar la gracia con sólo decir que tenían temor de que el acusado se fugase y se substrañera a la acción de la justicia.

Finalmente, hasta hoy no se ha expedido ninguna ley que fije, de una manera clara y precisa, la duración máxima de los juicios penales, lo que ha autorizado a los jueces para detener a los acusados, por tiempo mayor del que fija la ley al delito de que se trata, resultando así prisiones injustificadas y enteramente arbitrarias.

A remediar todos esos males tienden las reformas del citado artículo 20.

El artículo 21 de la Constitución de 1857 dio a la autoridad administrativa la facultad de imponer como corrección hasta quinientos pesos de multa, o hasta un mes de reclusión en los casos y modo que expresamente determine la ley, reservando a la autoridad judicial la aplicación exclusiva de las penas propiamente tales.

Este precepto abrió una anchísima puerta al abuso, pues la autoridad administrativa se consideró siempre en posibilidad de imponer sucesivamente y a su voluntad, por cualquiera falta imaginaria, un mes de reclusión, mes que no terminaba en mucho tiempo.

La reforma que sobre este particular se propone, a la vez que confirma a los jueces la facultad exclusiva de imponer penas, sólo concede a la autoridad administrativa castigar la infracción de los reglamentos de policía, que por regla general sólo da lugar a penas pecuniarias y no a reclusión, la que únicamente se impone cuando el infractor no puede pagar la multa.

Pero la reforma no se detiene allí, sino que propone una innovación que de seguro revolucionará completamente el sistema procesal que durante tanto tiempo ha regido en el país, no obstante todas sus imperfecciones y deficiencias.

Las leyes vigentes, tanto en el orden federal como en el común, han adoptado la institución del ministerio público, pero tal adopción ha sido nominal, porque la función asignada a los representantes de aquél, tiene carácter meramente decorativo para la recta y pronta administración de justicia.

Los jueces mexicanos han sido, durante el periodo corrido desde la consumación de la independencia hasta hoy, iguales a los jueces de la época colonial; ellos son los encargados de averiguar los delitos y buscar las pruebas, a cuyo efecto siempre se han considerado autorizados a emprender verdaderos asaltos contra los reos, para obligarlos a confesar, lo que sin duda alguna desnaturaliza las funciones de la judicatura.

La sociedad entera recuerda horrorizada los atentados cometidos por jueces que, ansiosos de renombre, veían con positiva fruición que llegase a sus manos un proceso que les permitiera desplegar un sistema completo de opresión, en muchos casos contra personas inocentes y en otros contra la tranquilidad y el honor de las familias, no respetando, en sus inquisiciones, ni las barreras mismas que terminantemente establecía la ley.

La misma organización del ministerio público, a la vez que evitará ese sistema procesal tan vicioso, restituyendo a los jueces toda la dignidad y toda la respetabilidad de la magistratura, dará al ministerio público toda la importancia que le corresponde, dejando exclusivamente a su cargo la persecución de los delitos, la busca de los elementos de convicción, que ya no se hará por procedimientos atentatorios y reprobados, y la aprehensión de los delincuentes.

Por otra parte, el ministerio público, con la policía judicial represiva a su disposición, quitará a los presidentes municipales y a la policía común la posibilidad que hasta hoy han tenido de aprehender a cuantas personas juzgan sospechosas, sin más méritos que su criterio particular.

Con la institución del ministerio público, tal como se propone, la libertad individual quedará asegurada: porque según el artículo 16, nadie podrá ser detenido sino por orden de la autoridad judicial, la que no podrá expedirla sino en los términos y con los requisitos que el mismo artículo exige.

El artículo 27 de la Constitución de 1857 faculta para ocupar la propiedad de las personas sin el consentimiento de ellas y previa indemnización, cuando así lo exija la utilidad pública. Esta facultad es, a juicio del gobierno de mi cargo, suficiente para adquirir tierras y repartirlas en la forma que se estime conveniente entre el pueblo que quiera dedicarse a los trabajos agrícolas, fundando así la pequeña propiedad, que debe fomentarse a medida que las públicas necesidades lo exijan.

La única reforma que con motivo de este artículo se propone, es que la declaración de utilidad sea hecha por la autoridad administrativa correspondiente, quedando sólo a la autoridad judicial la facultad de intervenir para fijar el justo valor de la cosa de cuya expropiación se trata.

El artículo en cuestión, además de dejar en vigor la prohibición de las Leyes de Reforma sobre la capacidad de las corporaciones civiles y eclesiásticas para adquirir bienes raíces, establece también la incapacidad en las sociedades anónimas, civiles y comerciales, para poseer y administrar bienes raíces, exceptuando de esa incapacidad a las instituciones de beneficencia pública y privada, únicamente por lo que hace a los bienes raíces

estrictamente indispensables y que se destinen de una manera inmediata y directa al objeto de dichas instituciones, facultándolas para que puedan tener sobre los mismos bienes raíces capitales impuestos e intereses, los que no serán mayores, en ningún caso, del que se fije como legal y por un término que no exceda de diez años.

La necesidad de esta reforma se impone por sí sola, pues nadie ignora que el clero, incapacitado para adquirir bienes raíces, ha burlado la prohibición de la ley, cubriéndose de sociedades anónimas; y como por otra parte, estas sociedades han emprendido en la República la empresa de adquirir grandes extensiones de tierra, se hace necesario poner a este mal un correctivo pronto y eficaz, porque, de lo contrario, no tardaría el territorio nacional en ir a parar, de hecho o de una manera ficticia, en manos de extranjeros.

En otra parte se os consulta la necesidad de que todo extranjero, al adquirir bienes raíces en el país, renuncie expresamente a su nacionalidad, con relación a dichos bienes, sometiéndose en cuanto a ellos, de una manera completa y absoluta, a las leyes mexicanas, cosa que no sería fácil de conseguir respecto de las sociedades, las que, por otra parte, constituyen, como se acaba de indicar, una amenaza seria de monopolización de la propiedad territorial de la República.

Finalmente, el artículo en cuestión establece la prohibición expresa de que las instituciones de beneficencia privada puedan estar a cargo de corporaciones religiosas y de los ministros de los cultos, pues de lo contrario, se abriría nuevamente la puerta al abuso.

Con estas reformas al artículo 27, con la que se consulta para el artículo 28 a fin de combatir eficazmente los monopolios y asegurar en todos los ramos de la actividad humana la libre concurrencia, la que es indispensable para asegurar la vida y el desarrollo de los pueblos, y con la facultad que en la reforma de la fracción 20 del artículo 72 se confiere al Poder Legislativo federal, para expedir leyes sobre el trabajo, en las que se implantarán todas las instituciones del progreso social en favor de la clase obrera y de todos los trabajadores: con la limitación del número de horas y trabajo, de manera que el operario no agote sus energías y sí tenga tiempo para el descanso y el solaz y para atender el cultivo de su espíritu, para que pueda frecuentar el trato de sus vecinos, el que engendra simpatías y determina hábitos de cooperación para el logro de la obra común; con las responsabilidades de los empresarios para los casos de accidentes; con los seguros para los casos de enfermedad y de vejez; con la fijación del salario mínimo bastante para subvenir a las necesidades primordiales del individuo y de la familia, y para asegurar y

mejorar su situación; con la ley del divorcio, que ha sido entusiastamente recibida por las diversas clases sociales como medio de fundar la familia sobre los vínculos del amor y no sobre las bases frágiles del interés y de la conveniencia del dinero; con las leyes que pronto se expedirán para establecer la familia sobre bases más racionales y más justas, que eleven a los consortes a la alta misión que la sociedad y la naturaleza ponen a su cargo, de propagar la especie y fundar la familia; con todas estas reformas, repito, espera fundamentalmente el gobierno a mi cargo que las instituciones políticas del país responderán satisfactoriamente a las necesidades sociales, y que esto, unido a que las garantías protectoras de la libertad individual serán un hecho efectivo y no meras promesas irrealizables, y que la división entre las diversas ramas del poder público tendrá realización inmediata, fundará la democracia mexicana, o sea el gobierno del pueblo de México por la cooperación espontánea, eficaz y consciente de todos los individuos que la forman, los que buscarán su bienestar en el reinado de la ley y en el imperio de la justicia, consiguiendo que ésta sea igual para todos los hombres, que defienda todos los intereses legítimos, y que ampare a todas las aspiraciones nobles.

En la reforma al artículo 30 de la Constitución de 1857, se ha creído necesario definir, con toda precisión y claridad, quiénes son los mexicanos por nacimiento y quiénes tienen esa calidad por naturalización, para dar término a la larga disputa que en épocas no remotas se estuvo sosteniendo sobre si el hijo de un extranjero nacido en el país, que al llegar a la mayor edad opta por la ciudadanía mexicana, debía de tenerse o no como mexicano por nacimiento.

Al proyectar la reforma de los artículos 35 y 36 de la Constitución de 1857, se presentó la antigua y muy debatida cuestión de si debe concederse el voto activo a todos los ciudadanos sin excepción alguna, o si por el contrario, hay que otorgarlo solamente a los que están en aptitud de darlo de una manera eficaz, ya por su ilustración o bien por su situación económica, que les dé un interés mayor en la gestión de la cosa pública.

Para que el ejercicio del derecho al sufragio sea una positiva y verdadera manifestación de la soberanía nacional, es indispensable que sea general, igual para todos, libre y directo; porque faltando cualquiera de estas condiciones, o se convierte en una prerrogativa de clase, o es un mero artificio para disimular usurpaciones de poder, o da por resultado imposiciones de gobernantes contra la voluntad clara y manifiesta del pueblo.

De esto se desprende que, siendo el sufragio una función esencialmente colectiva, toda vez que es la condición indispensable del ejercicio de la

soberanía, debe ser atribuido a todos los miembros del cuerpo social, que comprendan el interés y el valor de esa altísima función.

Esto autorizaría a concluir que el derecho electoral sólo debe otorgarse a aquellos individuos que tengan plena conciencia de la alta finalidad a que aquél tiende: lo que excluiría, por lo tanto, a quienes por su ignorancia, su descuido o indiferencia sean incapaces de desempeñar debidamente esa función, cooperando de una manera espontánea y eficaz al gobierno del pueblo por el pueblo.

Sin embargo de esto, y no dejando de reconocer que lo que se acaba de exponer es una verdad teórica, hay en el caso de México factores o antecedentes históricos que obligan a aceptar una solución distinta de la que lógicamente se desprende de los principios de la ciencia política.

La revolución que capitanearon los caudillos que enarbolaron la bandera de Ayutla, tuvo por objeto acabar con la dictadura militar y con la opresión de las clases en que estaba concentrada la riqueza pública; y como aquella revolución fue hecha por las clases inferiores, por los ignorantes y los oprimidos, la Constitución de 1857, que fue su resultado, no pudo racionalmente dejar de conceder a todos, sin distinción, el derecho de sufragio, ya que habría sido una inconsecuencia negar al pueblo todas las ventajas de su triunfo.

La revolución que me ha cabido en suerte dirigir, ha tenido también por objeto destruir la dictadura militar, desentrañando por completo sus raíces, y dar a la nación todas las condiciones de vida necesarias para su desarrollo; y como han sido las clases ignorantes las que más han sufrido, porque son ellas sobre las que han pesado con toda su rudeza el despotismo cruel y la explotación insaciable, sería, ya no diré una simple inconsecuencia, sino un engaño imperdonable, quitarles hoy lo que tenían anteriormente conquistado.

El gobierno de mi cargo considera, por tanto, que sería impolítico e inoportuno en estos momentos, después de una gran revolución popular, restringir el sufragio, exigiendo para otorgarlo la única condición que racionalmente puede pedirse, la cual es que todos los ciudadanos tengan la instrucción primaria bastante para que conozcan la importancia de la función electoral y puedan desempeñarla en condiciones fructuosas para la sociedad.

Sin embargo de esto, en la reforma que tengo la honra de proponeros, con motivo del derecho electoral, se consulta la suspensión de la calidad de ciudadano mexicano a todo el que no sepa hacer uso de la ciudadanía debidamente. El que ve con indiferencia los asuntos de la República, cualesquiera que sean, por lo demás, su ilustración o situación económica, demuestra a

las claras el poco interés que tiene por aquélla, y esta indiferencia amerita que se le suspenda la prerrogativa de que se trata.

El gobierno de mi cargo cree que en el anhelo constante demostrado por las clases inferiores del pueblo mexicano, para alcanzar un bienestar de que hasta hoy han carecido, las capacita ampliamente para que, llegado el momento de designar mandatarios, se fijen en aquellos que más confianza les inspiren para representarlas en la gestión de la cosa pública.

Por otra parte, el gobierno emanado de la revolución, y esto le consta a la República entera, ha tenido positivo empeño en difundir la instrucción por todos los ámbitos sociales; y yo creo fundadamente que el impulso dado, no sólo se continuará, sino que se intensificará cada día, para hacer de los mexicanos un pueblo culto, capaz de comprender sus altos destinos y de prestar al gobierno de la nación una cooperación tan sólida y eficaz, que haga imposible, por un lado, la anarquía y, por otro, la dictadura.

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

De la organización del poder electoral, de que se ocupará de manera preferente el próximo Congreso Constitucional, dependerá en gran parte que el Poder Legislativo no sea un mero instrumento del Poder Ejecutivo, pues electos por el pueblo sus representantes, sin la menor intervención del poder central, se tendrán Cámaras que de verdad se preocupen por los intereses públicos, y no camarillas opresoras y perturbadoras, que sólo van arrastradas por el afán de lucro y medro personal, porque no hay que perder de vista ni por un momento, que las mejores instituciones fracasan y son letra muerta cuando no se practican y que sólo sirven, como he dicho antes y lo repito, para cubrir con el manto de la legalidad la imposición de mandatarios contra la voluntad de la nación.

La división de las ramas del poder público obedece, según antes expresé, a la idea fundamental de poner límites precisos a la acción de los representantes de la nación, a fin de evitar que ejerzan, en perjuicio de ella, el poder

que se les confiere; por lo tanto, no sólo hay necesidad imprescindible de señalar a cada departamento una esfera bien definida, sino que también la hay de relacionarlos entre sí, de manera que el uno no se sobreponga al otro y no se susciten entre ellos conflictos o choques que podrían entorpecer la marcha de los negocios públicos y aun llegar hasta alterar el orden y la paz de la República.

El Poder Legislativo, que por naturaleza propia de sus funciones, tiende siempre a intervenir en las de los otros, estaba dotado en la Constitución de 1857, de facultades que le permitían estorbar o hacer embarazosa y difícil la marcha del Poder Ejecutivo, o bien sujetarlo a la voluntad caprichosa de una mayoría fácil de formar en las épocas de agitación, en que regularmente predominan las malas pasiones y los intereses bastardos.

Encaminadas a lograr ese fin, se proponen varias reformas de las que, la principal, es quitar a la Cámara de Diputados el poder de juzgar al presidente de la República y a los demás altos funcionarios de la federación, facultad que fue, sin duda, la que motivó que en las dictaduras pasadas se procurase siempre tener diputados serviles, a quienes manejaban como autómatas.

El Poder Legislativo tiene incuestionablemente el derecho y el deber de inspeccionar la marcha de todos los actos del gobierno, a fin de llenar debidamente su cometido, tomando todas las medidas que juzgue convenientes para normalizar la acción de aquél; pero cuando la investigación no deba ser meramente informativa, para juzgar de la necesidad e improcedencia de una medida legislativa, sino que afecta a un carácter meramente judicial, la reforma faculta tanto a las Cámaras como al mismo Poder Ejecutivo, para excitar a la Suprema Corte a que comisione a uno o algunos de sus miembros, o a un magistrado de circuito, o a un juez de distrito, o a una comisión nombrada por ella para abrir la averiguación correspondiente, únicamente para esclarecer el hecho que se desea conocer; cosa que indiscutiblemente no podrían hacer los miembros del Congreso, los que de ordinario tenían que conformarse con los informes que quisieran rendirles las autoridades inferiores.

Esta es la oportunidad, señores diputados, de tocar una cuestión que es casi seguro se suscitará entre vosotros, ya que en los últimos años se ha estado discutiendo, con el objeto de hacer aceptable cierto sistema de gobierno que se recomienda como infalible, por una parte, contra la dictadura, y por la otra, contra la anarquía, entre cuyos extremos han oscilado constantemente, desde su independencia los pueblos latinoamericanos, a saber, el régimen parlamentario. Creo no sólo conveniente, sino indispensable, deciros, aun-

que sea someramente, los motivos que he tenido para no aceptar dicho sistema entre las reformas que traigo al conocimiento de vosotros.

Tocqueville observó en el estudio de la historia de los pueblos de América de origen español, que éstos van a la anarquía cuando se cansan de obedecer, y a la dictadura cuando se cansan de destruir; considerando que esta oscilación entre el orden y el desenfreno, es la ley que ha regido y regirá por mucho tiempo a los pueblos mencionados.

No dijo el estadista referido cuál sería, a su juicio, el medio de librarse de esa maldición, cosa que le habría sido enteramente fácil con sólo observar los antecedentes del fenómeno y de las circunstancias en que siempre se ha reproducido.

Los pueblos latinoamericanos, mientras fueron dependencias de España, estuvieron regidos por mano de hierro; no había más voluntad que la del virrey; no existían derechos para el vasallo; el que alteraba el orden, ya propalando teorías disolventes o que simplemente socavaban los cimientos de la fe o de la autoridad, o ya procurando dar pábulo a la rebelión, no tenía más puerta de escape que la horca.

Cuando las luchas de independencia rompieron las ligaduras que ataban a esos pueblos a la metrópoli, deslumbrados con la grandiosidad de la revolución francesa, tomaron para sí todas sus reivindicaciones, sin pensar que no tenían hombres que los guiasen en tan ardua tarea, y que no estaban preparados para ella. Las costumbres de gobierno no se imponen de la noche a la mañana; para ser libre no basta quererlo, sino que es necesario también saberlo ser.

Los pueblos de que se trata, han necesitado y necesitan todavía de gobiernos fuertes, capaces de contener dentro del orden a poblaciones indisciplinadas, dispuestas a cada instante y con el más fútil pretexto a desbordarse, cometiendo toda clase de desmanes; pero por desgracia, en ese particular se ha caído en la confusión y por gobierno fuerte se ha tomado al gobierno despótico. Error funesto que ha fomentado las ambiciones de las clases superiores, para poder apoderarse de la dirección de los negocios públicos.

En general, siempre ha habido la creencia de que no se puede conservar el orden sin pasar sobre la ley, y esta y no otra es la causa de la ley fatal de que habla Tocqueville; porque la dictadura jamás producirá el orden, como las tinieblas no pueden producir la luz.

Así, pues, dispéese el error, enséñese al pueblo a que no es posible que pueda gozar de sus libertades si no sabe hacer uso de ellas, o lo que es igual, que la

libertad tiene por condición el orden, y que sin éste aquélla es imposible.

Constrúyase sobre esa base el gobierno de las naciones latinoamericanas y se habrá resuelto el problema.

En México, desde su independencia hasta hoy, de los gobiernos legales que han existido, unos cuantos se apegaron a este principio, como el de Juárez, y por eso pudieron salir avantes; los otros, como los de Guerrero y Madero, tuvieron que sucumbir, por no haberlo cumplido. Quisieron imponer el orden enseñando la ley, y el resultado fue el fracaso.

Si, por una parte, el gobierno debe ser respetuoso de la ley y de las instituciones, por la otra debe ser inexorable con los trastornadores del orden y con los enemigos de la sociedad: sólo así pueden sostenerse las naciones y encaminarse hacia el progreso.

Los constituyentes de 1857 concibieron bien el Poder Ejecutivo: libre en su esfera de acción para desarrollar su política, sin más limitación que respetar la ley; pero no completaron el pensamiento, porque restaron al Poder Ejecutivo prestigio, haciendo mediata la elección del presidente, y así su elección fue, no la obra de la voluntad del pueblo, sino el producto de las combinaciones fraudulentas de los colegios electorales.

La elección directa del presidente y la no reelección, que fueron las conquistas obtenidas por la revolución de 1910, dieron, sin duda, fuerza al gobierno de la nación, y las reformas que ahora propongo coronarán la obra. El presidente no quedará más a merced del Poder Legislativo, el que no podrá tampoco invadir fácilmente sus atribuciones.

Si se designa al presidente directamente por el pueblo, y en contacto constante con él por medio del respeto a sus libertades, por la participación amplia y efectiva de éste en los negocios públicos, por la consideración prudente de las diversas clases sociales y por el desarrollo de los intereses legítimos, el presidente tendrá indispensablemente su sostén en el mismo pueblo; tanto contra la tentativa de cámaras invasoras, como contra las invasiones de los pretorianos. El gobierno, entonces, será justo y fuerte. Entonces la ley fatal de Tocqueville habrá dejado de tener aplicación.

Ahora bien, ¿qué es lo que se pretende con la tesis del gobierno parlamentario? Se quiere nada menos que quitar al presidente sus facultades gubernamentales para que las ejerza el Congreso, mediante una comisión de su seno, denominada “gabinete”. En otros términos, se trata de que el presidente personal desaparezca, quedando de él una figura decorativa.

¿En dónde estaría entonces la fuerza del gobierno? En el parlamento. Y como éste, en su calidad de deliberante, es de ordinario inepto para la admi-

nistración, el gobierno caminaría siempre a tientas, temeroso a cada instante de ser censurado.

El parlamentarismo se comprende en Inglaterra y en España, en donde ha significado una conquista sobre el antiguo poder absoluto de los reyes; se explica en Francia, porque esta nación, a pesar de su forma republicana de gobierno, está siempre influida por sus antecedentes monárquicos; pero entre nosotros no tendría ningunos antecedentes, y sería cuando menos imprudente lanzarnos a la experiencia de un gobierno débil, cuando tan fácil es robustecer y consolidar el sistema de gobierno de presidente personal, que nos dejaron los constituyentes de 1857.

Por otra parte, el régimen parlamentario supone forzosa y necesariamente dos o más partidos políticos perfectamente organizados, y una cantidad considerable de hombres en cada uno de esos partidos, entre los cuales puedan distribuirse frecuentemente las funciones gubernamentales.

Ahora bien, como nosotros carecemos todavía de las dos condiciones a que acabo de referirme, el gobierno se vería constantemente en la dificultad de integrar el gabinete, para responder a las frecuentes crisis ministeriales.

Tengo entendido que el régimen parlamentario no ha dado el mejor resultado en los pocos países latinoamericanos en que ha sido adoptado; pero para mí la prueba más palmaria de que no es un sistema de gobierno del que se puedan esperar grandes ventajas, está en que los Estados Unidos del norte, que tienen establecido en sus instituciones democráticas el mismo sistema de presidente personal, no han llegado a pensar en dicho régimen parlamentario, lo cual significa que no le conceden valor práctico de ninguna especie.

A mi juicio, lo más sensato, lo más prudente y a la vez lo más conforme con nuestros antecedentes políticos, y lo que nos evitará andar haciendo ensayos con la adopción de sistemas extranjeros propios de pueblos de cultura, de hábitos y de orígenes diversos del nuestro, es, no me cansaré de repetirlo, constituir el gobierno de la República respetando escrupulosamente esa honda tendencia a la libertad, a la igualdad y a la seguridad de sus derechos, que siente el pueblo mexicano. Porque no hay que perder de vista, y sí, por el contrario, tener constantemente presente, que las naciones, a medida que más avanzan, más sienten la necesidad de tomar su propia dirección para poder conservar y ensanchar su vida, dando a todos los elementos sociales el goce completo de sus derechos y todas las ventajas que de ese goce resultan, entre otras, el auge poderoso de la iniciativa individual.

Este progreso social es la base sobre la que debe establecerse el progreso político; porque los pueblos se persuaden muy fácilmente de que el mejor

arreglo constitucional, es el que más protege el desarrollo de la vida individual y social, fundado en la posesión completa de las libertades del individuo, bajo la ineludible condición de que éste no lesione el derecho de los demás.

Conocida os es ya, señores diputados, la reforma que recientemente hizo el gobierno de mi cargo a los artículos 78, 80, 81 y 82 de la Constitución federal, suprimiendo la vicepresidencia y estableciendo un nuevo sistema para substituir al presidente de la República tanto en sus faltas temporales, como en las absolutas; y aunque en la parte expositiva del decreto respectivo se explicaron los motivos de dicha reforma, creo, sin embargo, conveniente llamar vuestra atención sobre el particular.

La vicepresidencia, que en otros países ha logrado entrar en las costumbres y prestado muy buenos servicios, entre nosotros, por una serie de circunstancias desgraciadas, llegó a tener una historia tan funesta, que en vez de asegurar la sucesión presidencial de una manera pacífica en caso inesperado, no hizo otra cosa que debilitar al gobierno de la República.

Y en efecto, sea que cuando ha estado en vigor esta institución haya tocado la suerte de que la designación de vicepresidente recayera en hombres faltos de escrúpulos, aunque sobrados de ambición; sea que la falta de costumbres democráticas y la poca o ninguna honradez de los que no buscan en la política la manera de cooperar útilmente con el gobierno de su país, sino sólo el medio de alcanzar ventajas reprobadas, con notorio perjuicio de los intereses públicos, es lo cierto que el vicepresidente, queriéndolo o sin pretenderlo, cuando menos lo esperaba en este caso, quedaba convertido en el foco de la oposición, en el centro a donde convergían y del que irradiaban todas las malquerencias y todas las hostilidades, en contra de la persona a cuyo cargo estaba el poder supremo de la República.

La vicepresidencia en México ha dado el espectáculo de un funcionario, el presidente de la República, al que se trata de lanzar de su puesto por inútil o por violador de la ley; y de otro funcionario que trata de operar ese lanzamiento para substituirlo en el puesto, quedando después en el, sin enemigo al frente.

En los últimos periodos del gobierno del general Díaz, el vicepresidente de la República sólo fue considerado como el medio inventado por el cientificismo para poder conservar, llegado el caso de que aquél faltase, el poder, en favor de todo el grupo, que lo tenía ya monopolizado.

La manera de substituir las faltas del presidente de la República, adoptada en el sistema establecido por las reformas de que he hecho referencia, llena, a mi juicio, su objeto, de una manera satisfactoria.

Es de buena política evitar las agitaciones a que siempre dan lugar las luchas electorales, las que ponen en movimiento grandes masas de intereses que se agitan alrededor de los posibles candidatos.

El sistema de suplir las faltas de que se trata por medio de los secretarios de estado, llamándolos conforme al número que les da la ley que los establece, dejaba sencillamente a la voluntad absoluta del presidente de la República la designación de su sucesor.

El sistema adoptado por el gobierno de mi cargo no encontrará ninguno de esos escollos; pues la persona que conforme a él debe suplir las faltas temporales o absolutas del presidente de la República, tendrá un origen verdaderamente popular, y puesto que siendo los miembros del Congreso de la Unión representantes legítimos del pueblo, recibirán, con el mandato de sus electores, el de proveer, llegada la ocasión, de presidente de la República.

Otra reforma sobre cuya importancia y trascendencia quiero, señores diputados, llamar vuestra atención, es la que tiende a asegurar la completa independencia del Poder Judicial, reforma que, lo mismo que la que ha modificado la duración del cargo de presidente de la República, está revelando claramente la notoria honradez y decidido empeño con que el gobierno emanado de la revolución está realizando el programa proclamado en la heroica Veracruz el 12 de diciembre de 1914, supuesto que uno de los anhelos más ardientes y más hondamente sentidos por el pueblo mexicano, es el de tener tribunales independientes que hagan efectivas las garantías individuales contra los atentados y excesos de los agentes del poder público y que protejan el goce quieto y pacífico de los derechos civiles de que ha carecido hasta hoy.

Señores diputados, no fatigaré por más tiempo vuestra atención, pues larga y cansada sería la tarea de hablaros de las demás reformas que contiene el proyecto que tengo la honra de poner en vuestras manos, reformas todas tendientes a asegurar las libertades públicas por medio del imperio de la ley, a garantizar los derechos de todos los mexicanos por el funcionamiento de una justicia administrada por hombres probos y aptos, y a llamar al pueblo a participar, de cuantas maneras sea posible, en la gestión administrativa.

El gobierno de mi cargo cree haber cumplido su labor en el límite de sus fuerzas, y si en ello no ha obtenido todo el éxito que fuera de desearse, esto debe atribuirse a que la empresa es altamente difícil y exige una atención constante que me ha sido imposible consagrarle, solicitado, como he estado constantemente, por las múltiples dificultades a que he tenido que atender.

Toca ahora a vosotros coronar la obra, a cuya ejecución espero os dedicaréis con toda la fe, con todo el ardor y con todo el entusiasmo que de vosotros

espera vuestra patria, la que tiene puestas en vosotros sus esperanzas y aguarda ansiosa el instante en que le déis instituciones sabias y justas.

Querétaro, Qro., 1º de diciembre de 1916.

TÍTULO TERCERO

SECCIÓN I

El Poder Legislativo

PÁRRAFO TERCERO

De las facultades del Congreso

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

[...]

VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y Territorios, debiendo someterse a las bases siguientes:

1a. El Distrito Federal y los Territorios se dividirán en municipalidades, cada una de las que tendrá la extensión territorial y número de habitantes suficiente para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes.

2a. Cada municipalidad estará a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa, hecha excepción de la municipalidad de México, la que estará a cargo del número de comisionados que determine la ley.

3a. El gobierno del Distrito Federal y el de cada uno de los Territorios, estará a cargo de un gobernador, que dependerá directamente del presidente de la República. El gobernador del Distrito Federal acordará con el presidente de la República y el de cada Territorio, por el conducto que determine la ley. Tanto el gobernador del Distrito Federal como el de cada Territorio y los comisionados a cuyo cargo esté la administración de la ciudad de México, serán nombrados y removidos libremente por el presidente de la República.

4a. Los magistrados y los jueces de primera instancia del Distrito Federal y los de los Territorios, serán nombrados por el Congreso de la Unión en los mismos términos que los magistrados de la Suprema Corte y tendrán, los primeros, el mismo fuero que éstos.

Las faltas temporales y absolutas de los magistrados se substituirán por nombramientos del Congreso de la Unión y, en sus recesos, por nombra-

mientos provisionales de la Comisión Permanente. La Ley Orgánica determinará la manera de suplir las faltas temporales de los jueces y la autoridad ante las que se les exigirán las responsabilidades en que incurran.

5a. El Ministerio Público en el Distrito Federal y en los Territorios, estará a cargo de un procurador general que residirá en la ciudad de México, y del número de agentes que determine la ley, dependiendo dicho funcionario directamente del presidente de la República, el que lo nombrará y removerá libremente [...]

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, el municipio libre, administrado cada uno por ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el gobierno del estado.

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

Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos 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 siete 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.

Querétaro, 1º de diciembre de 1916.

V. Carranza

Proceso legislativo. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 5 de febrero de 1917.

1916

Comisión Nacional Agraria

El municipio como poder público*

México, diciembre 11 de 1916. C. secretario de Fomento, presidente de la Comisión Nacional Agraria, ingeniero Pastor Rouaix. Querétaro, Qro.

La Comisión Nacional Agraria, en sesión de esta tarde, tomó el acuerdo siguiente: Acuerdo.- Para evitar de una vez por todas que la vaga generalidad que se ha dado siempre al artículo 27 de la Constitución respecto de la propiedad privada, mantenga como hasta hoy a la propiedad territorial fuera no sólo de los atentados arbitrarios contra los que se ha pretendido protegerle, sino también de la acción de las leyes que deben constituir la, en razón de las necesidades individuales que está llamada a satisfacer y que deben limitarla en razón de las necesidades colectivas que aseguran la existencia social; para dar base constitucional a las expresadas leyes en condiciones de que con arreglo a ellas puedan hacerse efectivas, rápidas y eficaces las reformas transcendentales y urgentes de la nacionalización del subsuelo, de la apropiación distributiva de las aguas, de la regularización del régimen de los bosques, de la recomposición de los pueblos y del fraccionamiento de los latifundios, reformas que no habían podido hacerse por virtud del texto del primer inciso del artículo 27 de la Constitución y que no podrán hacerse jamás, mientras de ese texto no pueda deducirse la naturaleza de la propiedad que tiende a amparar y a proteger, pues mientras no se especifique las leyes que deben regir esa naturaleza, ésta quedará sujeta a las leyes particulares de los estados y será imposible dictar respecto de ella las leyes generales que son indispensables para las referidas reformas; para que en el supuesto de que no deba hacerse en el artículo 27 de la Constitución, la especificación de que se trata, se indiquen por lo menos

* *El Pueblo*, 14 de diciembre de 1916.

dentro de la misma Constitución, el punto de partida para la legislación civil que debe comprender y constituir la propiedad, y las bases generales a que deberá sujetarse esa legislación, quedando comprendida a su vez, dentro de dicha propiedad, la privada en general y la territorial o raíz en particular; para que el mencionado punto de partida tenga su carácter propio y su lugar adecuado en una ley como la constitucional, bajo la forma de una de las facultades concedidas al Congreso en el artículo 72 de la Constitución, sin que el ejercicio de esa facultad pueda extenderse a más que a expedir las leyes que contengan las bases generales con arreglo a las cuales deberá dictarse la legislación común, penal y civil, a fin de que las de esta última materia, entre las cuales deberán estar comprendidas las constitutivas de la propiedad en general, de la privada en particular, y especialmente de la territorial o raíz, permitan la ejecución de las reformas indicadas antes, y sirvan de enlace a las legislaciones particulares de los estados, dictadas en lo demás, por éstos, con absoluta libertad; para dar a los derechos que los poderes públicos deben tener sobre la propiedad territorial que les pertenezca como representantes de la soberanía nacional, con arreglo a la naturaleza que les asigna la Constitución, el carácter que verdaderamente corresponde a los derechos con arreglo a los antecedentes jurídicos nacionales, cambiando el principio de la jurisdicción que dio como base a los mismos derechos la dictadura porfiriana, por el de plena propiedad, a fin de que las concesiones que los expresados poderes hagan de sus bienes territoriales, puedan abarcar toda la escala de los derechos de propiedad, desde el simple uso accidental y precario y la concesión administrativa hasta la enajenación absoluta y definitiva; para dar a los municipios entre los poderes públicos representantes de la soberanía nacional en lo que a la propiedad territorial respecta, el lugar que les corresponde de acuerdo con la atinada reforma que al antiguo artículo 109 de la Constitución se hace en el artículo 115 del proyecto que en estos momentos discute el soberano Congreso Constituyente; para que pueda rehacerse la personalidad de las rancherías, pueblos, congregaciones y comunidades, a fin de que puedan poseer y defender sus bienes raíces, sin perjuicio de que las expresadas corporaciones sean disueltas lo más pronto que sea posible con arreglo a las leyes especiales que se dicten al efecto; para que las mismas rancherías, pueblos, congregaciones y comunidades, puedan poseer sus bienes comunes juntamente con los ejidos, porque no son los ejidos los únicos terrenos comunales que las corporaciones referidas tienen o pueden tener; para que pueda establecerse el régimen del trabajo en relación con el de la propiedad y quede para siempre abolida la esclavitud de los asalariados jornaleros y, finalmente, para poner de acuerdo las disposiciones que deben formular los

principios expuestos antes, con las demás relativas del proyecto de reforma antes citado, la Comisión Nacional Agraria acuerda comisionar a su respetable y digno presidente para que, en su calidad de miembro del S. Congreso Constituyente procure con el mayor empeño se hagan al proyecto de reformas presentado por el C. Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, las modificaciones que a continuación se expresan, siguiendo el orden establecido por las del mismo proyecto.

Artículo 5º.....

El contrato de trabajo a sueldo periódico, sólo obligará a prestar el servicio convenido por un periodo que no exceda de un año: el contrato ajustado a salario o jornal pagadero al día, sólo obligará a prestar el servicio convenido durante una semana: y ni el uno ni el otro, del referido contrato, podrán extenderse, etc.....

Artículo 27. La propiedad privada constituida con arreglo a las leyes expedidas a virtud de las fracciones IX y X del artículo 72 no podrá ser ocupada para uso público sin previa indemnización. La necesidad, etc.....

Se reconoce a las rancherías, pueblos, congregaciones y demás comunidades de la misma naturaleza: entidad, capacidad y personalidad jurídicas para adquirir, poseer, administrar y enajenar bienes raíces. Una ley especial determinará las bases con arreglo a las cuales las expresadas corporaciones podrán adquirir, poseer, administrar y enajenar dichos bienes, y la manera, tiempo y forma en que deberá hacerse la reducción de los mismos bienes a propiedad privada, individual. En consecuencia, los ejidos de los pueblos, ya sea que éstos los hubieren conservado posteriormente a la ley de desamortización, ya que los hayan readquirido después por restitución, y los terrenos que a título de nuevos ejidos les sean concedidos por vía de dotación con arreglo a las leyes, se disfrutará en común por los habitantes de los repetidos pueblos, entretanto se reparte con arreglo a la ley que ordene su reducción a propiedad privada individual.....

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión en los casos de su competencia, en los términos que establezca la presente Constitución Federal; por los poderes de los estados para lo que toca a su régimen interior, en los términos que establezcan sus constituciones particulares, y por los municipios de que dichos estados deberán componerse

en los términos que establezcan las citadas constituciones particulares de los estados.....

Artículo 72. El Congreso tiene facultad:

IX.- Para establecer las bases sobre las cuales deberán asentarse, el dominio eminente de la soberanía de la nación sobre el territorio nacional, y los derechos que sobre ese territorio deban corresponder a los poderes públicos de la federación, de los estados y de los municipios, como representantes conjuntos de la expresada soberanía.

X.- Para establecer las bases generales de la legislación civil y penal, a las cuales deberán ajustar los estados su legislación interior, y la federación la que corresponda a los territorios y al Distrito Federal; y para expedir leyes generales sobre explotación de los elementos naturales del subsuelo del territorio nacional, sobre conservación de los elementos naturales del suelo superficial del mismo territorio, y sobre conservación de monumentos arqueológicos, históricos y artísticos.

XVII.- Para dictar las leyes generales que deberán regir el trabajo individual, y el funcionamiento de las asociaciones que constituyan los trabajadores para el arreglo del mismo trabajo.

XIX.- Para legislar sobre comercio interior y sobre instituciones de crédito mercantil; para impedir por medio de bases generales, las restricciones al comercio que nazcan de las relaciones mercantiles de estado a estado; y para gravar la exportación de efectos nacionales al extranjero y la importación de efectos extranjeros al territorio nacional, fijando para uno y otro caso los respectivos aranceles.

Salúdolo muy afectuosamente,

El presidente interino de la Comisión Nacional Agraria y subsecretario de Fomento, Eduardo Hay.

Proceso legislativo. Cuando fue discutido el artículo 41 de la Constitución, el diputado Pastrana Jaimes hizo suyo el contenido de la iniciativa enviada por la Comisión Nacional Agraria, en lo que se refiere a la idea de los municipios como la base, la primera expresión de la soberanía popular. Su propuesta no prosperó.

1921

Modesto Rolland

Los frenos democráticos*

Artículo 115.- Inciso I.- Que cada municipio será administrado por un consejo de elección popular directa, por la ciudad en total y no por cuarteles, formado por 5 personas que recibirán emolumentos fijados en cada comuna por plebiscito, y de un alcalde nombrado por el consejo que será responsable de la administración de las ciudades y que recibirá sueldo fijado por el consejo. No habrá ninguna autoridad intermediaria entre las de la ciudad y el gobierno del estado.

Inciso II.- Los municipios administrarán libremente su hacienda y sus funciones municipales no estarán de ninguna manera intervenidas por las legislaturas de los Estados, ni por ninguna otra autoridad pero se establece que todos los gastos públicos se cubrirán por medio de un impuesto sobre el valor intrínseco de la tierra sin mejoras o construcciones, de la manera siguiente:

Inciso (a). La Federación tomará de la renta de la tierra nacional, el tanto por ciento que necesite para cubrir el presupuesto federal, descontando los impuestos de exportación que subsistirán.

Inciso (b).- Los estados y los municipios tomarán de dicha renta el por ciento que necesiten para cubrir totalmente su presupuesto, no debiendo existir ningún otro impuesto establecido por los estados o por los municipios.

Inciso (c).- El plan fijado en los incisos anteriores deberá quedar establecido en toda su extensión al quinto año a partir del corriente, debiéndose proceder por grados, para pasar de un sistema al otro, aumentando

* Rolland, Modesto, *El desastre municipal en la República Mexicana*, Cultura, México, 1921, pp. 134-136

el impuesto sobre la renta de la tierra cada año y disminuyendo los otros impuestos que hoy existen, en igual proporción, hasta quedar suprimidos totalmente.

Inciso (d).- Los municipios harán los catastros respectivos, con vigilancia de los estados y la federación.

Inciso (e).- Sólo en el caso de que los municipios deseen emitir bonos en el interior o el exterior, deberán intervenir las legislaturas respectivas, ante las cuales se deberá exponer la petición en cuestión para su aprobación. El procedimiento será sancionado finalmente por el Congreso Federal de la Nación.

Inciso (f).- Será obligación de los municipios establecer el servicio civil a más tardar en un año, a partir de la fecha conforme al proyecto adjunto.

Inciso (g).- Todas las ciudades, de 5,000 habitantes para arriba, estarán obligadas a formar un plano de desarrollo de la ciudad, el cual deberá estar concluido un año después, a partir de esta fecha. Dicho plano se deberá estudiar seis meses en cada ciudad, de la manera más libre para que los vecinos hagan las sugerencias que consideren convenientes. Fenecido ese plazo el plano deberá ser aprobado por mayoría absoluta del consejo y desde entonces todas las mejoras oficiales o particulares se adaptarán a lo prescrito en el plano aprobado, el cual deberá estar en vigencia diez años.

Inciso (h).- Se establece el poder de los ciudadanos llamado de “iniciativa” el cual consiste en la facultad que tengan el 15 por ciento de los votantes, debidamente registrados, para solicitar la adopción de cualquier reglamento o ley municipal debiendo el consejo, por sólo este hecho, estar obligado a presentar ante el voto general tal iniciativa.

Inciso (i).- Se establece el derecho de “revocación”, o sea la facultad de 20 por ciento de los votantes, debidamente registrados, a pedir la remoción de cualquiera de los miembros del consejo o del alcalde o gerente, en cualquier tiempo, en el concepto de que este poder de “revocación” sólo podrá ejercitarse 6 meses después de las elecciones y que, cuando se haga en cualquiera fecha posterior, el consejo sujetará ante el voto popular en una nueva votación general inmediatamente que llegue a reunirse el 20 por ciento de votantes citados, si no hay elecciones generales dentro de los 90 días después de haberse completado dicho tanto por ciento.

Inciso (j).- Toda clase de concesión municipal referente a los servicios públicos, empréstitos, sueldo de los consejeros y cualquiera otra actividad municipal de trascendencia, deberá ser motivo de “referéndum”, o sea el deber que tenga el consejo de sujetar tal medida al voto popular.

Inciso (k).- Los miembros del consejo serán electos por 3 años y podrán ser reelectos. El alcalde podrá durar en su puesto indefinidamente, debiendo ser removido sólo por la voluntad del consejo o por la acción popular quien puede demandar su remoción por la “revocación”.

Inciso (l).- El voto en las elecciones municipales estará restringido, conforme lo marca el artículo 35* de la Constitución.

* Artículo 35. Son prerrogativas del ciudadano:

I.- Votar en las elecciones populares. Para ejercer esta función, se requiere:

(a) Hablar el idioma español y,

(b) Saber leer y escribir o pagar impuestos de cualquier naturaleza que sean en cantidad cuyo minimum fijarán para cada estado sus legislaturas, o el Congreso Federal para el Distrito Federal y Territorios.

Proceso legislativo. La iniciativa no fue presentada ante el Congreso de la Unión.

1922

Unión Nacional de Ayuntamientos

Por la autonomía municipal*

Unión de Ayuntamientos de la República Mexicana.- Comisión Permanente del Segundo Congreso de Ayuntamientos.- México, D.F.

H. Asamblea:

A la consideración del Segundo Congreso Nacional de Ayuntamientos se presentaron distintos proyectos de reformas a los artículos 40, 41 y 115, formulados por el señor licenciado Andrés Molina Enríquez, ingeniero Modesto Rolland, licenciado Manuel Rueda Magro, diputado Francisco Trejo, licenciado Tomás Garrido, C. César Pellicer, Dionisio Montelongo, profesor Roberto de la Cerda, licenciado Otilio González, y otros, los cuales se discutieron ampliamente y dieron como final resultado el proyecto que en quince hojas útiles nos permitimos enviaros para su consideración y efectos consiguientes, y que fue formulado por la Comisión de Puntos Constitucionales integrada por los ciudadanos licenciado Andrés Molina Enríquez, Manuel Rueda Magro y Francisco Trejo.

Esta Comisión Permanente, obrando de acuerdo con la resolución tomada por su II Congreso, tiene a bien expresaros que el proyecto que llevamos a vuestra consideración, ha sido el producto de un meditado y profundo estudio sobre la materia, y guardamos la convicción de que la aprobación respectiva de éste, acabará para siempre con “las tutelas poco legales y poco airosas que algunos municipios de la República están sufriendo en la actua-

* Proyecto de las reformas constitucionales necesarias para el funcionamiento autónomo de los municipios, *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*. Legislatura xxx, periodo ordinario, año I, tomo I, 3 de octubre de 1922.

lidad”, según frases expresadas por el ciudadano presidente de la República, en ocasión de la apertura de dicho Congreso, y podremos también llegar, como se sirvió expresarlo el C. vocal Jesús Guzmán y Raz Guzmán, en la clausura del Congreso, a “conclusiones, que si son incorporadas a nuestra jurisprudencia, garantizarán la libre, desahogada y honrada administración de los municipios, por cuerpos sujetos a responsabilidad”.

Por la exposición expresada, esperamos confiadamente de esa H. Cámara que, obrando con patriotismo, como lo ha demostrado en otros casos, sabrá darle su aprobación respectiva.

Libertades Locales, Dentro de la Unidad Nacional. - México, D. F., a 28 de septiembre de 1922. - El presidente, R. González Garza. - El secretario, J. Guzmán R. G.

Artículo 1º Se reforma el artículo 40 de la Constitución federal vigente, para que quede en los términos que siguen:

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de municipios autónomos congregados en estados que, sobre la base de la autonomía municipal, serán libres y soberanos para su régimen interior, dentro de las limitaciones que la presente Constitución les marque, y que a su vez estarán unidos en una Federación establecida con arreglo a las disposiciones de la presente ley fundamental.

Artículo 2º Se reforma el artículo 41 de la Constitución federal vigente, para que quede en los términos que siguen:

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por los Poderes de la Unión federal, por los particulares de los estados y por los locales de los municipios, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución como ley suprema, y por las Constituciones de los estados, que en ningún caso podrán contravenir las prescripciones de la misma presente Constitución.

Artículo 3º Se reforma el artículo 115 de la Constitución federal vigente, para que quede en los términos que siguen:

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, una forma de gobierno republicano y democrático, que corresponda a la del gobierno federal, y darán a los municipios de que se compongan, una forma de gobierno semejante, para que funcionen con arreglo a los principios contenidos en las fracciones siguientes:

I. El número de los municipios y la extensión y cabecera que cada uno deba tener, serán fijados por la Constitución particular del estado, y no podrán ser alterados sino con los requisitos y con las circunstancias que exija dicha Constitución para sus adiciones y reformas;

II. Cada municipio deberá tener, por lo menos, cinco mil habitantes;

III. El municipio será regido por un gobierno municipal, compuesto de una asamblea que dictará todas las disposiciones de observancia pública que interesen al municipio, y que se llamará ayuntamiento; de un ejecutor de las expresadas disposiciones, que se llamará presidente municipal; de un recaudador y distribuidor de los fondos del municipio, que se llamará administrador de las rentas municipales, y de los tribunales populares de justicia necesarios para imponer las penas en que incurran los que infrinjan las disposiciones que dicte el ayuntamiento. Los expresados funcionarios serán renovados por años naturales;

IV. La designación de los funcionarios del gobierno municipal se hará por elección popular directa de voto secreto, en la que no deberán intervenir funcionarios ni empleados del Estado ni de la Federación, y dichos funcionarios municipales sujetarán su función a las cuatro [*sic*] reglas siguientes:

a) Los ayuntamientos dentro de los 15 días siguientes al en que tomen posesión, publicarán por bando, las disposiciones, reglamentos y providencias con que se propongan gobernar al municipio por el término de su encargo, y los presupuestos de ingresos y egresos con que deberán recaudar y distribuir los fondos correspondientes, de modo que todas las disposiciones que se dicten con posterioridad, tendrán de por fuerza que ser generales para todo el municipio, y que ser expedidas como adiciones o reformas del bando vigente.

b) En ningún caso el costo de recaudación de los ingresos municipales, excederá del 10 por ciento de dichos ingresos, ni los sueldos y gastos por servicios administrativos, del 20 por ciento de los mismos ingresos, quedando personalmente responsables los miembros del ayuntamiento con sus bienes propios, presentes y futuros, por las cantidades que resulten gastadas en exceso, y con menoscabo del 70 por ciento restante de los ingresos que como mínimo se aplicará a los servicios públicos.

c) Los presidentes municipales tendrán a su cargo la ejecución de todas las disposiciones dictadas por los ayuntamientos, siempre que éstas hayan sido publicadas en los términos del inciso (a), y sin que puedan, en manera alguna, salirse de las condiciones de mera ejecución de dichas disposiciones, cuyo texto preciso en cada caso invocarán.

d) El administrador de las rentas municipales tendrá a su cargo el cobro de los productos, rentas e impuestos que correspondan al municipio, y harán los pagos y gastos decretados por el ayuntamiento en los presupuestos respectivos, y

e) Los tribunales de justicia municipal impondrán, a buena fe guardada y verdad sabida, las penas en que incurran quienes infrinjan las disposiciones de los bandos vigentes;

V. En la capital de la República se reunirá cada año un Congreso Nacional de Ayuntamientos, que se integrará por un delegado que nombrará cada corporación municipal y ese Congreso, en conjunto o por medio de la Comisión Permanente que lo substituya en su receso, nombrará una delegación de tres miembros para cada estado, distrito o territorios, la cual se reunirá en la capital del mismo, y resolverá todas las controversias que se susciten sobre la validez de las elecciones municipales, sin más recurso que el de acudir a dicho Congreso o Comisión Permanente; en consecuencia, los poderes Legislativo y Ejecutivo de los estados de la Federación, no intervendrán de modo alguno en las elecciones municipales; una ley especial reglamentará el funcionamiento del Congreso Nacional de Ayuntamientos de que se trata;

VI. La ejecución de las disposiciones de los ayuntamientos se hará por fuerzas de policía que estarán a la disposición exclusiva del presidente municipal, sin que puedan recibir orden alguna de los funcionarios o empleados del estado o territorios federales;

VII. Dentro del territorio de cada municipio, se distinguirán las superficies urbanizadas de las poblaciones que comprenda, del resto de dicho territorio, y los terrenos dedicados a ejidos por las leyes, con sujeción a las reglas que siguen:

a) Sólo se considerarán como poblaciones de superficie urbanizada, las que tengan agrupado su caserío en torno de una plaza, templo o centro público, y sean cabeceras de municipio o cuenten con más de mil habitantes.

b) La superficie urbanizada será variable y se determinará de año en año al publicarse el bando de cada ayuntamiento, tomando como el punto de partida el centro de la plaza, de la puerta del templo, en caso de no haber plaza, o del lugar público más céntrico de la población, y tirando hacia cada uno de

los cuatro vientos cardinales una línea recta que llegue hasta la última de las casas agrupadas y se prolongue en la misma dirección, en una tercera parte más de ella misma, fijando así cuatro puntos, sobre los cuales se trazarán cuatro perpendiculares a las líneas anteriores, que cerrarán un rectángulo que limitará la expresada superficie.

c) Se considerarán como ejidos o terrenos ejidales, los que tengan ese carácter por las leyes y disposiciones relativas;

VIII. Sobre las superficies urbanizadas y para los fines de su instituto, los ayuntamientos serán la autoridad suprema, no pudiendo ejercerse dentro de dichas superficies otra autoridad sino por conducto del presidente municipal respectivo;

IX. Los funcionarios municipales de que trata la fracción III, serán responsables durante el periodo de su encargo, de los delitos y faltas de comisión y de omisión que les resulten con arreglo a las leyes penales vigentes de la Federación y del estado a que corresponda el municipio en que funcionen, debiendo durar dicha responsabilidad por todo el tiempo del expresado periodo un año más. Todos los habitantes del municipio tendrán derecho a dirigirse al Ministerio Público que corresponda, para pedir se abra la correspondiente averiguación que forzosamente deberá concluir en todas sus instancias, y hasta la resolución definitiva y final, dentro del término de seis meses siguientes al periodo de la responsabilidad;

X. La Hacienda Pública de los municipios se formará:

a) Con los productos, rentas y réditos de los bienes y capitales propios que les corresponden con arreglo a las leyes.

b) Con los productos de los servicios públicos que tengan a su cargo.

c) Con los productos de un impuesto predial urbano hasta de un dos por ciento sobre el valor de los predios urbanos o terrenos comprendidos dentro de la superficie urbanizada, estén edificados o no, sin tener en cuenta el valor de los edificios, pudiendo recargar el impuesto de que se trata el gobierno del estado, hasta con un veinticinco por ciento y con otro veinticinco por ciento la Federación, sin que puedan imponer otras contribuciones de carácter predial sobre los predios urbanos o sobre las construcciones de ellos, ni sobre las rentas que produzcan unos y otras, ni el estado, ni la Federación.

d) Con los productos de un impuesto predial rústico sobre la propiedad rural cuya extensión no exceda del límite mínimo marcado a la pequeña propiedad por las leyes del estado, o en su defecto sobre la propiedad rural, cuya extensión no exceda de cincuenta hectáreas, de acuerdo con lo dispuesto en la fracción XI de este artículo.

e) Con los productos del impuesto de transmisión de la propiedad de que se tratan los incisos (c) y (d) de esta fracción.

f) Con el producto del impuesto de uno por ciento en las herencias y donaciones directas, y de un tres por ciento en las transversales sobre el valor de los bienes a que se refieren los incisos (c) y (d) de esta fracción.

g) Con los productos de un medio por ciento en las herencias y donaciones directas, y de un uno y medio por ciento en las transversales, sobre el valor de los bienes raíces no comprendidos en los incisos (c) y (d) de esta fracción y que se encuentren dentro del territorio del municipio, y

h) Con los productos de cualesquiera otros impuestos y arbitrios que el ayuntamiento decreta; en la inteligencia de que respecto de éstos será indispensable que los sancione la Legislatura del estado, requisito que no será necesario tratándose de los que expresan los incisos precedentes;

XI. Para los efectos del inciso (d) de la fracción anterior, las Legislaturas de los estados señalarán el límite mínimo de la pequeña propiedad y sobre todo los predios rústicos o no comprendidos dentro de las superficies urbanizadas, estén edificados o no, que no pasen de ese límite o de cincuenta hectáreas, en tanto dicho límite no sea señalado, los ayuntamientos podrán decretar un impuesto hasta de un uno por ciento sobre dicho valor del terreno, sin tener en cuenta las construcciones, pudiendo ese impuesto ser recargado con un veinticinco por ciento por el estado y con otro veinticinco por ciento por la Federación, sin que ni la Federación ni el estado puedan imponer contribución alguna más, de carácter predial, sobre los expresados predios;

XII. Los ayuntamientos podrán decretar sobre el valor de todas las operaciones de transmisión de propiedad que se efectúen con los predios de que tratan los incisos (c) y (d) de la fracción x, un impuesto hasta de un uno por ciento, que podrá ser recargado hasta en un veinticinco por ciento por el estado y hasta en un veinticinco por la Federación, sin que por este mismo concepto puedan imponer sobre las referidas operaciones, impuesto alguno más, ni el estado ni la Federación;

XIII. Las tierras ejidales de los pueblos comprendidos dentro del territorio del municipio, pagarán los impuestos que determinen las leyes y disposiciones federales que se dicten sobre el particular;

XIV. Se declaran servicios municipales urbanos:

- a) La apertura y conservación de plazas, calles, jardines y calzadas.
- b) La pavimentación de plazas, calles y calzadas.
- c) Las obras de saneamiento y salubridad.
- d) Las comunicaciones internas de las poblaciones.

- e) La provisión de aguas potables.
- f) La provisión de cereales.
- g) La provisión de combustibles.
- h) La provisión de fuerza motriz, e
- i) La provisión de luz;

XV. Se declaran servicios públicos municipales rústicos:

- a) La apertura y conservación de los caminos vecinales.
- b) La construcción y conservación de puentes sobre caminos vecinales.
- c) La apertura y conservación de obras de defensa contra inundaciones y derrumbes que puedan perjudicar a las poblaciones.
- d) La conservación y limpieza de los manantiales y corrientes del municipio.

e) Las obras de desagüe y canalización de pantanos.

f) La provisión de aguas para riego por obras de captación de las pluviales o de aprovechamiento de las que por concesión obtenga el estado o de la Federación, y

g) La conservación y repoblación de los bosques existentes y la formación de bosques nuevos;

XVI. Los servicios públicos a que se refieren las disposiciones anteriores, por ser de carácter social, serán de utilidad pública: podrán ser desempeñados por personas, sociedades o empresas particulares, cuando así convenga al municipio; pero cuando el ayuntamiento crea indispensable asumirlos, podrá emprenderlos por su cuenta o aprovechar los ya existentes, ocupando las negociaciones respectivas, o por expropiación definitiva o por incautación transitoria, pagando en el primer caso, si se trata de bienes muebles, la correspondiente indemnización previa y en efectivo, y si se trata de bienes raíces, la correspondiente indemnización también con arreglo al artículo 27 de esta Constitución; y en el segundo caso, los daños y perjuicios que se causen;

XVII. Los gobiernos municipales administrarán los fondos que recauden por virtud de lo dispuesto en las fracciones precedentes, con la más absoluta independencia de los poderes del gobierno del estado, sujetándose a las disposiciones de los incisos (a) y (b) de la fracción IV;

XVIII. Las legislaturas de los estados por cada municipio, si es posible, o por grupos distritales que concuerden con los distritos rentísticos establecidos para el cobro de los impuestos de dicho estado, nombrarán un contador de glosa que revise y glose las cuentas municipales, que extienda en su caso los finiquitos correspondientes, y en caso necesario haga las consignacio-

nes que procedan. Las legislaturas nombrarán un contador público en cada estado, cuya función única será la de sistemar y ordenar los trabajos de los contadores de glosa municipales;

XIX. Todos los funcionarios o empleados de los municipios, están obligados a prestar a la Federación y a los estados los servicios que las leyes indiquen en auxilio de la administración pública nacional, bajo las penas que las leyes penales imponen a los delitos oficiales de omisión;

XX. Los jueces municipales deberán asumir como auxiliares de la justicia del estado y de la justicia federal, las funciones que las leyes respectivas les señalen, quedando con ese carácter sujetos a dichas leyes en todo cuanto no se refiera a su nombramiento, pues en todo caso serán de elección popular como funcionarios del “municipio”, y

XXI. Los gobiernos municipales en ningún caso y por ningún motivo desempeñarán función alguna en las elecciones de poderes y funcionarios del estado ni de la Federación.

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 reelectos ni durar en su encargo más de cuatro años.

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

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

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

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

Sala de Sesiones del H. II Congreso Nacional de Ayuntamientos. - México, D.F., 7 de mayo de 1922. - Presidente, E. Portes Gil. - Vicepresidente, licenciado Jenaro V. Vásquez. - Vicepresidente, Justo A. Santa Anna. - Secretario, José Hernández de la Garza. - Secretario, Gustavo Arce. - Prosecretario, Manuel Gudiño. - Prosecretario, Aurelio M. Peña.

La Comisión Permanente del II Congreso Nacional de Ayuntamientos, cum-

pliendo con el acuerdo tomado en la sesión celebrada el 6 del mes de mayo último, envía el preinserto proyecto a la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, para que tenga a bien tomarlo en consideración, pues que es el producto de la expresión formada por todos los HH. congresistas municipales en su II Congreso.

México, D.F., a 28 de septiembre de 1922. - Presidente, R. González Garza. - Vicepresidente, A. Molina Enríquez. - secretario, J. Guzmán R. G. - Prosecretario, M. Gómez Pezuela. - Tesorero, E. B. Calderón. - Vocales, Gustavo Arce. - Licenciado Jenaro V. Vásquez. - Justo A. Santa Anna. - A. Lazcano Carrasco. - Aurelio M. Peña. - Francisco Trejo. - M. Rueda Magro.

Para los efectos reglamentarios, hacemos nuestra la anterior proposición. - Por Tabasco, Justo A. Santa Anna. - A. Lazcano Carrasco. - Por Veracruz, Carlos Puig y Casauranc. - Luis G. Márquez. - Guillermo Rodríguez. - Martín C. Jiménez. - A. Sánchez Rebolledo. - G. Hernández. - C. Villanueva Garza. - Isauro Barranco. - J. Manuel Puig Casauranc. - Juan Joaquín. - Efrén D. Marín. - M. F. Altamirano. - A. M. Azueta. - Manuel Miravete. - A. Campillo Seyde.

Hace suya la iniciativa aprobada por el II Congreso de Ayuntamientos para la reforma de los artículos 40, 41 y 115 constitucional. - Diputación oaxaqueña, O. González. - Jenaro V. Vásquez. - J. Reyes San Germán. - Ricardo Delgado. - Fermín E. Díaz. - J. Ogarrio Meixueiro. - M. Díaz Chávez. - R. Rivero. - M. de la Llave. - L. Bolaños. - Por Sonora, Julián S. González.

Proceso legislativo. La iniciativa fue dictaminada en contra por las Comisiones Unidas, Primera, de Puntos Constitucionales, y Primera de Gobernación, y aprobado el dictamen por la Cámara de Diputados el 23 de diciembre de 1936.

1925

Comisión Técnica de Gobernación

Proyecto de Ley orgánica federal del municipio libre*

Un clamor general, que no ha podido ser desoído por la actual Legislatura de la Unión, y del cual participa también por su propio sentir, ha conmovido intensamente la opinión pública respecto a la crisis política y económica que se agita en la marcha vacilante y desorientada de la institución nacional del municipio libre.

La misma Legislatura, al desear enfrentarse con las dificultades que han quedado sin resolver hasta hoy, en el orden legislativo constitucional, encomendó a comisiones técnicas de su seno el encargo de que en el receso seguido a su primer periodo de sesiones ordinarias estudiaran, entre otras materias trascendentales, la relativa a la creación de la autonomía municipal; y la comisión respectiva, asesorada con el concurso de especialistas, formuló el proyecto de Ley Orgánica Federal, conforme a las consideraciones fundamentales que en esta exposición se expresan.

Fuerza es reconocer y confesar que la finalidad de la democrática institución se ha desconocido en general y que, traspasando los límites de la autonomía, llegó primero hasta la licencia y que después, tratándose de corregir el desbarajuste, se llegó, a su vez, hasta la desaparición de esa autonomía por las dictaduras provincianas.

Circunstancias tales no pudieron menos de determinar el estado caótico en que se encuentra en la actualidad un sistema que el Constituyente de

* Comisión Técnica de Gobernación de la Cámara de Diputados (presidente Ezequiel Padilla, vocales Carlos Riva Palacio, Francisco García Carranza, Ignacio García Téllez y Alberto Vázquez del Mercado), xxxi Legislatura del H. Congreso de la Unión, *Proyecto de Ley Orgánica Federal del Municipio Libre* (formulado por Antonio Enríquez Filio, y el considerando que sigue a la exposición, por Andrés Molina Enríquez), México, D.F., Imprenta de la Cámara de Diputados, 1925.

Querétaro llamara ingenuamente “la forma del gobierno republicano, representativo, popular, teniendo por base de su organización política y administrativa el municipio libre”.

¿Es viable este régimen en la nación y debe considerarse como un progreso en lo político y administrativo?

No es extraño que hasta entre sus más fervientes partidarios no escaseen ahora quienes respondan que el intento plausible del Constituyente aparece en estos momentos como un fracaso resonante.

La cuestión no es desesperada, sin embargo; y es por esta esperanza que no ha dejado de trabajarse en buscar y encontrar la salvación del régimen autónomo por los medios que le sean propicios, y así, por razones de solidaridad, desde hace varios años se ha venido intentando por los congresos nacionales de ayuntamientos llegar a un acuerdo que pudiera solucionar las dificultades que a éstos se les han venido presentando por los gobiernos locales. Nada han conseguido, no obstante, porque, en rigor de verdad, la causa fundamental de estos conflictos deriva principalmente de las deficiencias de la ley, tanto substantiva constitucional cuanto de las adjetivas de los estados que no han sabido regular la función genuina de la libertad municipal, como quiso el Constituyente.

Toca, y por tanto al soberano Congreso de la Unión, proveer a la creación del estatuto orgánico que ha de establecer en definitiva las bases fundamentales del municipio libre, porque en el normal funcionamiento de su régimen está fundada la nueva norma del gobierno de la República, y es interés vital nacional que no se desnaturalice o deforme.

Es de estricto derecho constitucional la regla de que el pacto federal es la obligación suprema de las entidades federativas, que nada podrán hacer en detrimento de la unidad nacional; y como en el caso se trata nada menos de vigorizar y robustecer el nuevo régimen, con el fin de abolir el viejo centralismo que ha sido un estorbo para el desdoblamiento integral de los pueblos, y de buscar la unidad nacional en el libre ejercicio de todas las actividades administrativas del *self government*, es llegado el momento de enfrentarse francamente con la situación que se ha creado por nuestro pacto supremo y ofrecer, con decisión y fe, el debido correctivo del error cometido por omisión o extravío del legislador.

La Comisión Técnica de Gobernación de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión ha auscultado el sentir de la vida municipal de todo el país, sometiendo a los ayuntamientos cuestionarios especiales sobre la existencia de sus recursos o arbitrios, etcétera, y pudo convencerse de que,

a pesar del imperativo del artículo 115 constitucional, el municipio libre no existe entre nosotros.

En esta virtud, la Ley Orgánica Federal relativa será la norma del régimen municipal como base de la Federación mexicana, pues responde a las supremas necesidades del momento; y si en ochos años de vigencia de la Constitución de 1917 casi no puede decirse que el ensayo haya sido fructuoso por lo que hace a la institución de que se trata, aspirase con ardiente fe a que el estatuto de la organización debida llene el vacío que ha existido hasta ahora por falta de esa misma organización.

Al adoptar la Carta Magna el municipio libre, es de correcta jurisprudencia considerar que lo hizo en toda su integridad, aun cuando al estatuirlo sólo haya fijado su personalidad jurídica, la libre administración de su hacienda y que no haya ninguna autoridad intermedia entre aquél y el gobierno del estado; pues esta misma fijación de sus caracteres esenciales basta y sobra para la interpretación irreprochable de legislador, en el sentido de que se ha querido la perfección de la libertad municipal en vez de su mutilación.

Por esta razón hubo de concordarse el establecimiento del nuevo estatuto con los que le son similares, y efectivamente, se ha tenido en cuenta la existencia de organismos municipales franceses, ingleses, alemanes, italianos, belgas, suizos, españoles y norteamericanos, sin descontar, naturalmente, los de nuestro propio continente hispanoamericano. Igualmente se ha consultado toda la legislación sobre la materia expedida por las legislaturas de los estados.

Ilustrados así los diversos puntos de vista de la cuestión, se tuvo en consideración que instituido por la Constitución el voto directo, éste habrá de servir de fundamento para dar mayor amplitud a la soberanía popular y derivar de ella la representación genuina de sus autoridades.

La cultura de un país reclama imperiosamente el conocimiento real del censo de su población, tanto para estimar el número como para apreciar la calidad de sus habitantes.

Hasta hoy sólo ensayos informales se han intentado en la República a este respecto, y la estadística no ha podido llenar su función importantísima en ese ramo, con toda la amplitud, celo y exactitud que se requiere.

Es necesario, por tanto, acudir a llenar ese vacío y comenzar por crear definitivamente el padrón municipal permanente como está establecido en las naciones más cultas de la tierra.

Se ha observado ya que, por lo general entre nosotros no sólo los analfabetos, sino hasta los que no lo son, ven con apatía y hasta con prevención

todo intento de identificación personal, por lo cual aun en perjuicio de sus intereses económicos, hacen caso omiso de los preceptos relativos al Registro Civil.

Se necesita corregir ese grave mal y, al efecto, se estatuye el citado padrón municipal permanente en forma solemne, con una sanción adecuada para que no se eluda su sencillo funcionamiento.

Mucho sedujo a la Comisión Técnica el sistema comicial de la Confederación Helvética y de otros similares; pero armonizando nuestro propio sistema constitucional con la necesaria autonomía de los municipios, sólo se introdujeron preceptos adecuados para suprimir la intervención de las autoridades en la calificación de credenciales y para que los escrutinios se ajusten al censo electoral verdadero.

Se pretende así que todos los contendientes en la liza electoral no formen cada uno por separado o agrupados en partidos políticos expedientes diversos que den lugar a la división y a la duplicación fraudulenta de credenciales.

Protegida la autonomía municipal, se procuró estatuir el modo más práctico del funcionamiento de los ayuntamientos, dividiendo sus funciones en sus dos principales esferas de acción: la colectiva del cabildo deliberante y la ejecutiva del presidente municipal.

Es de obvia conveniencia delimitar las funciones que corresponden a los municipios, con el fin de suprimir los conflictos que por invasión de jurisdicciones han creado un pernicioso antagonismo entre éstos y los gobiernos de los estados.

En realidad, la creación del municipio libre ha traído consigo la municipalización de casi todos los servicios públicos locales, dejando muy poco margen para los que antaño correspondían a los gobiernos de los estados; y siendo ello así por firme tendencia descentralizadora, lo natural sería que esos gobiernos ejercitaran una función federalista de mero orden jerárquico para el mantenimiento de las relaciones de unidad gubernamental de las entidades provinciales en la Federación, y de previsión social por lo que mira a la vida económica del estado de acuerdo con sus municipios.

De esta manera se procedería de modo acorde con lo que reclama el orden natural de toda actividad social progresiva, y no a la inversa como se ha hecho hasta el día. Entonces la ley entraría en la costumbre, y la costumbre se convertiría en buena ley, sin el divorcio en que nos hemos mantenido entre la ley teórica y la actuación práctica.

La delimitación, pues, de las facultades y obligaciones de los ayuntamientos, propende a dejar establecido el radio de acción de sus funciones y

preparado el camino para una mejor orientación en el derrame de impuestos a los contribuyentes en la proporción precisa, mínima o máxima, que corresponda a las verdaderas necesidades de los tres erarios: el municipal, el de los estados y el federal.

¿Qué servicios públicos corresponden a la dirección y responsabilidad de las tres entidades nacionales en que se divide el gobierno?

El acierto a la respuesta de esta pregunta determinará en su momento el que puedan alcanzar los sistemas fiscales del país, sujetos estrictamente a las posibilidades de la Nación y a los objetivos de su bienestar y engrandecimiento.

Por lo pronto, la Ley Orgánica provee a la creación de la hacienda municipal y a su libre administración, con las naturales y debidas restricciones por los respetos que merece todo manejo de bienes públicos del patrimonio de la comuna y no del privado de sus simples administradores oficiales.

Dada la experiencia universal adquirida sobre los resultados económicos de empresas lucrativas manejadas por organismos políticos, el derecho administrativo ha formulado conclusiones rectificadoras muy atendibles sobre la doctrina a estos respetos, acabando por considerar que tanto la incapacidad por falta de técnica, cuanto la común irresponsabilidad y la carencia de interés personal en las utilidades del negocio (extrañas a esta clase de directores), han puesto en entredicho el sistema de gobiernos empresarios, cuando han estado ayunos del eficaz concurso de la iniciativa particular tan fecunda en la especulación honesta y lucrativa. Cuando la técnica y la honradez culminen, entonces será factible su adopción como recurso fiscal.

Y es por estos fundamentos que, a semejanza y ejemplo de otros países sólo se procuró, por ahora, poner fin a las especulaciones inmorales o torpes, y establecer el sistema de contratos por adjudicación en subasta al mejor postor de todas las obras o servicios públicos municipales; pues sobre su mayor eficiencia tiene la inmensa ventaja de dejar expedita y desahogar la función vigilante de los ayuntamientos.

Y en este capítulo hay también algo muy importante que explicar por lo que respecta a ciertas novedades introducidas. El progreso tiene tantos medios desconocidos aún para realizar sus maravillosas finalidades, que la experiencia apenas si nos brinda el conocimiento de lo hecho, para inferir por ello lo múltiple y grandioso que queda por hacerse en una perpetua renovación y transformación.

Alentados por esta idea, bien se pudo haber adoptado por completo, como estímulo de ensayos progresivos, la facultad de establecer los gobier-

nos por comisión o gobiernos por gerente, que tan brillantes resultados han logrado ya en países muy adelantados. Pero siendo este sistema más propio de regiones cuyo industrialismo se encuentra en apogeo, ha parecido debido también limitarnos a la facultad administrativa directa, únicamente para los casos de estricta necesidad, cuando y donde sea factible tener servicios públicos municipales de esa índole.

Destruída de golpe la antigua estructura gubernamental de la Nación con la adopción del municipio libre como base de la nueva, desaparecieron las prefecturas y jefaturas políticas y con ellas los distritos o cantones en que estaba dividida la República, con lo cual cada municipio se considera hoy como una entidad independiente, aunque con un pacto federal implícito.

El Constituyente no acertó a establecer esa federación en forma concreta, y de ahí que las entidades federativas, un tanto desconcertadas con la nueva forma de gobierno, tampoco han podido acertar para establecer la nueva federación municipal.

No obstante, y sin subvertir los precisos términos que ha establecido el Constituyente, esta Ley Orgánica ofrece una norma de eficaz adaptación para la organización distrital de los municipios, y hasta provee a los casos convenientes de mancomunidad al estilo de lo estatuido por el novísimo régimen municipal español.

Como la más trascendental novedad, se adoptó la acción del referéndum para que el pueblo pueda confirmar o revocar las disposiciones de cierta magnitud acordadas por los ayuntamientos; siendo ésta la mejor garantía popular contra los abusos o yerros de las autoridades.

El referéndum tuvo su cuna en Suiza, en donde sigue practicándose como base de su derecho consuetudinario.

Iniciado en América por el estado de Massachussets desde 1778, es hoy una institución completamente americana, para la confirmación o revocación de las leyes y especialmente de la Constitución.

Es una función que en vez de ofrecer algún peligro para la estabilidad y el principio de autoridad, seguramente, por el contrario, concurrirá de modo eficaz a la educación popular dentro de la disciplina moral política, para interesarse por los propios destinos de la población en que se vive, derivando de allí finalidades más altas con respecto a la nacionalidad.

No ha sido poco ardua la labor de buscar y encontrar una nueva orientación en lo que respecta a la revisión y glosa de cuentas de la libre administración de la hacienda municipal.

Todas las sugerencias que llegaron a la Comisión Técnica de Goberna-

ción de la Cámara de Diputados, se contraen, en su mayoría, a que se exija fianza a los empleados que manejen fondos públicos; pero este requisito fragmentario, común y corriente, nada resuelve en lo general para evitar los verdaderos casos de dispendio, de distracción, de suplantación y de otras operaciones efectuadas fuera de presupuesto y autorizadas u ordenadas por jefes superiores de los simples cajeros o recaudadores o pagadores afianzados. Éstos, por lo regular, no son los que cometen un franco peculado, sino autorizados o empujados por los verdaderos concusionarios a quienes no ha podido hacerse efectivas sus escandalosas responsabilidades.

Aun en cambio de opiniones entre juristas, se ha encontrado cierta anarquía de criterio, ya porque algunos creen que la Contaduría Mayor de Hacienda debe intervenir como autoridad revisora en el Distrito Federal, o ya porque otros, suponiendo abrumadora para dicha Contaduría esta labor adicional, consideran que es mejor confiarla al Ejecutivo o al Legislativo correspondiente. Ninguno de estos medios es compatible con el espíritu de la autonomía municipal; pues cualquier acto limitativo de su libertad por autoridades que pudieran considerarse como sus superiores jerárquicos, vendría a echar por tierra el fundamental objetivo de su instituto.

Es por esto que ha sido necesario acudir a un medio nuevo, muy práctico, muy democrático y eminentemente social, en el cual se da una intervención eficacísima a los órganos funcionales independientes, para que ellos tomen la participación que el interés colectivo les vincula en estas funciones comunales de la localidad.

Efectivamente, no hay mejor garantía para la soberanía popular, si queremos fincar definitivamente la democracia en nuestro país, que tenerla representada por organismos legal y debidamente constituidos que controlen la moralidad económica y general de los funcionarios electos también por el pueblo.

En realidad, entre los grandes obstáculos que pudo haber encontrado el fácil desarrollo del régimen municipal autónomo, quizá sea el mayor éste del desbarajuste administrativo de los fondos públicos, cuando por falta de las debidas limitaciones, la libertad legal pudo degenerar en libertinaje.

Acaso no se corte de raíz el mal con este remedio de la revisión y glosa de cuentas; pero en la humana previsión y propendiendo a garantizar el voto popular para seleccionar más cada vez la elección de personas honorables, parece racional esperar que la cooperación social habrá de conseguir los mejores resultados en la materia.

Y todavía, por si voluntariamente aquellos organismos funcionales no

podiesen o no quisiesen hacer uso de una tan alta prerrogativa, la ley prevé el caso y deja confiado al ayuntamiento entrante el otorgamiento del finiquito de cuentas del saliente, previos los requisitos que se expresan de publicidad y acción popular.

Los demás preceptos que se contienen en el resto de la ley, son obvios y no necesitan particular explicación.

No será seguramente una obra perfecta como humana; pero hay la esperanza de que podrá normar en todo el país el funcionamiento regular de una institución democrática y popular en la cual se tienen ingentes probabilidades de obtener un progreso político y administrativo que se finque en la conciencia social por sus ventajas de libertad bien entendida, es decir, para hacer todo el bien posible sin lesión de ningún derecho legítimo.

El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos

Considerando:

I. Aunque el artículo 16 transitorio de la Constitución vigente no encomendó expresamente la expedición de la Ley Orgánica del artículo 115 al Congreso de la Unión, esta facultad se contiene en dicho precepto transitorio que previene terminantemente que se expidan “todas las leyes orgánicas de la Constitución que no hubieren sido ya expedidas en el periodo extraordinario a que se refiere el artículo 6º transitorio”;

II. Una ley tan necesaria como ésta, que tiene por objeto nada menos que el aseguramiento y la garantía de la libertad del municipio, no podría esperarse de los poderes legislativos y ejecutivos de los estados, que son precisamente los que limitan y anulan esa libertad, ni podría esperarse tampoco ese aseguramiento por una reforma constitucional, porque ésta tendría que ser sometida a la aprobación de los expresados poderes legislativos locales que, como se ha evidenciado ya, tienen intereses opuestos al régimen autónomo;

III. Sólo una ley federal orgánica del municipio libre podrá dar resultados indudablemente benéficos al inspirarse ésta en los principios fundamentales de la más pura democracia y fijar la norma de la genuina función municipal en forma práctica y sencilla; pues la irregularidad de que ha adolecido el régimen, más se ha debido a la falta de orientación de las ideas ambientes sobre la materia, que a la índole de los mismos ayuntamientos;

IV. Hay numerosos antecedentes constitucionales que podrían formar suficiente jurisprudencia de doctrina respecto a la facultad propia de la Federación para legislar en materias de carácter general, lo cual sí es impropio

de los estados, que tienen prohibido dictar leyes relativas a título de ampliaciones o de declaraciones de los artículos constitucionales, o sea leyes orgánicas de dichos preceptos generales;

V. En el terreno de los hechos positivos ha podido verse, respecto de las materias de mayor trascendencia social y política, que la necesidad de las leyes orgánicas se ha impuesto por cima de toda otra consideración, y por esta razón suprema las principales de nuestras grandes reformas legislativas llegaron a establecerse definitivamente, merced a esas leyes orgánicas que sirvieron de enlace entre la ley suprema constitucional y las leyes particulares de los estados;

VI. Basta recordar, al efecto, el decreto de 2 de julio de 1857 que separó la Iglesia del Estado y estableció el Registro Civil, expedido por Juárez fuera de las facultades expresas concedidas a los Poderes Federales por la Constitución. Esa ley rigió como general en toda la República y sirvió de base para las leyes reglamentarias de los estados, sin que sus principios figuraran en la Constitución sino hasta las reformas de 1873. El decreto de igual fecha que nacionalizó los bienes eclesiásticos y extinguió los conventos, expedido por el mismo Juárez, rigió como el anterior y también fue incorporado en la Constitución hasta la citada reforma de 1873. Las leyes y decretos sobre salubridad, de 15 de julio y 16 de diciembre de 1894, de 15 de diciembre de 1901 y de 30 de diciembre de 1902, rigieron en toda la República antes de que se otorgara esa facultad federal para legislar con tal carácter sobre la materia, facultad que vino a fijarse hasta la reforma de 12 de noviembre de 1908. Las leyes y decretos que prepararon la nacionalización de las aguas, expedidos el 5 de junio de 1888, el 6 de junio de 1894 y el 18 de diciembre de 1902 y que rigieron del mismo modo sin la facultad expresa que vino a establecerse hasta la otra reforma de 20 de junio de 1908, se equiparan a la Ley de 30 de mayo de 1882, que facultó al Ejecutivo federal para decretar las expropiaciones de los ferrocarriles mientras se expedía la Ley Orgánica del artículo 27 de la Constitución, y teniendo dicha ley el carácter innegable de orgánica federal;

VII. Por último, es interés vital de la Nación el cumplimiento estricto del pacto federal; y tratándose como se trata de garantizar nada menos que la nueva forma de gobierno representativo popular “a base de municipios libres”, como estatuye el artículo 115 de la Constitución, es deber imperioso del órgano legislativo de la Unión velar por la efectividad de la nueva institución municipal.

Por todas las anteriores consideraciones ha tenido a bien expedir la siguiente:

Ley orgánica federal del municipio libre

CAPÍTULO I

De los municipios

Artículo 1°. El municipio libre, como asociación natural y legal de personas y bienes, constituida por necesarias relaciones de vecindad dentro del término a que alcanza la jurisdicción de un ayuntamiento, disfruta de la autonomía que le otorga el artículo 115 de la Constitución federal y tiene capacidad jurídica para poseer, adquirir, reivindicar, conservar o enajenar bienes raíces y de todas clases, celebrar contratos, establecer y explotar obras y servicios públicos y obligarse y ejercitar acciones civiles, criminales y administrativas.

Artículo 2°. El municipio en todo caso se considera como parte integrante de la entidad federativa en cuyo territorio se encuentre, y su población podrá dividirse en demarcaciones o secciones territoriales. Estas demarcaciones, su denominación, extensión y subdivisiones, así como las autoridades dependientes del ayuntamiento, su grado jerárquico y las funciones que todas las autoridades municipales, incluso el mismo ayuntamiento, deben ejercer en ellas, deberán ser determinadas por la ley local que expidan las legislaturas de los estados, pero sin contravenir las disposiciones de la presente y demás leyes federales.

Artículo 3°. Para los casos en que las autoridades locales tengan que actuar por solidaridad y cooperación con el gobierno del estado o el federal, los municipios comarcanos podrán ser agrupados en distritos electorales o judiciales y administrativos; quedando como cabecera de distrito el municipio central de mayor censo, como lo disponga la ley local.

Artículo 4°. Los municipios podrán mancomunarse para practicar la municipalización de servicios públicos que abarquen territorios colindantes de su jurisdicción, previo acuerdo de sus ayuntamientos en pleno y con los demás requisitos debidos.

Este acuerdo debe ser refrendado por el voto de no menos de 10 por ciento de electores de los municipios interesados en la mancomunidad, previa publicación de las cláusulas y objeto de la misma y sancionado por la Legislatura.

La Junta de Mancomunidad actuará en el ayuntamiento del municipio de mayor vecindario.

Artículo 5°. Para la creación de nuevos municipios que se constituyan por vecindarios que puedan bastarse a sí mismos, así como la extinción de otros y anexarlos a los que les convengan, será menester instruir un expediente demostrativo de las causas que lo motiven y la conformidad de sus ayuntamientos, más la del 20 por ciento de electores de los municipios respectivos y la aprobación de las legislaturas correspondientes.

Artículo 6°.

I. Para los efectos de los artículos 30, 31, 35 y 36 de la Constitución Federal, todos los habitantes de la República, y consiguientemente de cada municipio, serán registrados en el padrón municipal permanente, y éste, llevado en cada ayuntamiento, se considera como instrumento público fehaciente para toda clase de efectos políticos, administrativos y jurídicos, derivados de la identificación personal;

II. Este padrón debe formarse desde luego, para continuar llevándose al día por el encargado del Registro Civil, y contendrá, por orden de familias, la expresión de las calidades de cada habitante y constituirá la base del censo de población nacional, con expresión, además, de las fechas de alta y baja, y causa sintética de los cambios de estado civil, vecindad, etcétera;

III. Como parte de estos trabajos censales, la misma oficina del Registro Civil, bajo la dirección del ayuntamiento, formará por separado, a más tardar un mes antes del día de elecciones, la lista de ciudadanos que reúnan los requisitos que expresa el artículo 34 constitucional; y esa lista servirá de base para la formación de padrones seccionales de electores, que serán aprobados por los candidatos y partidos debidamente constituidos, o por el ayuntamiento, en defecto de aquéllos;

IV. El mismo encargado del Registro Civil expedirá, a quien lo solicite, la cédula de vecindad que acredite el registro en el padrón municipal, el cual registro es obligatorio comprobar para todo acto petitorio oficial a que se refiere el artículo 8° de la Constitución;

V. Las reclamaciones que procedan por error o falta de inscripción, tanto en el padrón municipal como en las listas electorales, serán inmediatamente atendidas por el encargado del Registro Civil; pero si así no fuese, los interesados acudirán en queja al ayuntamiento para que éste, conforme a los

antecedentes del caso, resuelva lo procedente bajo su más estrecha responsabilidad que puede ser exigida por el agraviado, y

VI. Los ayuntamientos remitirán anualmente a la Dirección General de Estadística Federal, un resumen numérico del censo de sus habitantes, clasificados en la forma que determine dicha Dirección, y atenderán las instrucciones de ésta, aparte de lo que concierna en la materia con respecto al gobierno local.

CAPÍTULO II

De los ayuntamientos

Artículo 7º. El ayuntamiento, como representante genuino del municipio libre, es la primera autoridad política y administrativa en él, y no habrá ninguna otra autoridad intermedia entre ésta y los gobiernos de los estados. Sólo en las capitales donde residan habitual o transitoriamente el presidente de la República o los gobernadores, estos poderes tendrán el mando de la fuerza pública.

Artículo 8º. Los ayuntamientos son cuerpos colegiados y deliberantes, con un presidente y concejales elegidos directamente por el pueblo, igual que sus respectivos suplentes.

El presidente, además de presidir los debates, es el fiel ejecutor de los acuerdos del ayuntamiento y su representante legal.

La renovación del ayuntamiento podrá efectuarse por mitad cada año, o en totalidad cada dos años.

La Ley local determinará el número de funcionarios y sus calidades de aptitud ciudadana y social.

Artículo 9º. La elección de munícipes, sea lo que fuese lo que disponga la Ley electoral local, se sujetará en lo esencial estrictamente a las siguientes prevenciones:

I. Las elecciones municipales se celebrarán el segundo domingo de diciembre, para que los electos entren a funcionar el 1º de enero;

II. En estas elecciones tendrán derecho a votar todos los vecinos que figuren en el padrón electoral que se haya formado con rigurosa exactitud por los datos que consten en el padrón municipal permanente y que acrediten la ciudadanía, conforme a la fracción III del artículo 6º de esta ley;

III. A más tardar el 15 de noviembre, cuando proceda, el presidente municipal convocará al pueblo a elección de munícipes para el año siguiente, con el fin de que oportunamente los representantes legales de candidaturas y de partidos políticos puedan vigilar todos los actos electorales;

IV. Dividida la municipalidad en secciones, el censo electoral se fijará por listas de electores de cada circunscripción, las cuales se publicarán en los parajes públicos usuales, para conocimiento del vecindario, con quince días de anticipación al de la elección, a efecto de que los ciudadanos hagan las reclamaciones de omisión u otros errores que contengan;

V. La instalación de casillas electorales se hará con ciudadanos de la sección correspondiente, que acrediten su personalidad con la cédula de vecindad a que se refiere la fracción IV del artículo 6° de esta ley;

VI. Las boletas del voto serán proporcionadas por el ayuntamiento a los empadronadores, y éstas se desprenderán de libros talonarios en cuyo talón quede constancia de haber sido entregada dicha boleta en el domicilio del ciudadano elector cuando menos tres días antes de la elección. Dichas boletas se expedirán numeradas progresivamente del 1 al número total del censo electoral empadronado;

VII. Todos los presidentes de casillas electorales constituirán la Junta Computadora; y al escrutinio que efectúe dicha Junta concurrirán todos los representantes de los partidos y aun los de candidatos independientes, para verificar la corrección de dicho escrutinio, que no podrá ser diverso de la proporción que corresponda al censo electoral empadronado;

VIII. La Mesa Directiva de la Junta Computadora expedirá las respectivas credenciales a los ciudadanos elegidos, conforme al resultado concreto del escrutinio, sin lugar a omisiones o duplicaciones viciosas;

IX. El Colegio Electoral se formará por los presuntos munícipes con credencial expedida por la Junta Computadora, y la resolución sobre el resultado de la elección municipal será tomada en definitiva e inapelablemente por este mismo Colegio Electoral;

X. Si de la calificación que haga el Colegio Electoral resultase alguno o varios puestos vacantes y aun la acefalia por no haberse declarado válida la elección, seguirán interinamente en sus puestos los que debían cesar, mientras los substituyen los nuevamente electos, conforme a la convocatoria a elecciones extraordinarias que forzosamente se efectuarán, mediante esa convocatoria inmediata del presidente municipal, bajo su más estrecha responsabilidad;

XI. La nulidad de elecciones por incapacidad de candidatos, o por vicios o fraudes electorales que constituyan delitos, será declarada por la autoridad

judicial competente, cuando la averiguación que se instruya, a petición de ciudadanos interesados, compruebe la causa de nulidad o la comisión de delitos correlativos, y

XII. Todos los actos funcionales de la elección, como designación de empadronadores, sus auxiliares, consejos y juntas, serán acordados públicamente por los representantes de los partidos locales debidamente constituidos, y sólo a falta de ese acuerdo serán ordenados por el presidente municipal.

Artículo 10. Son contrarias al espíritu del artículo 115 de la Constitución federal todas las disposiciones y actos que den intervención calificativa o resolutive a los poderes legislativos o ejecutivos de los estados o a los ayuntamientos sobre elecciones municipales; y es causa de responsabilidad oficial comprendida en el segundo párrafo del artículo 108 de la misma Constitución ser autor directo o indirecto de dichas disposiciones violatorias.

Denunciado el hecho a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, ésta abrirá la averiguación previa contra los funcionarios responsables para formular a su vez la correspondiente acusación ante el Senado.

CAPÍTULO III

Funciones de los ayuntamientos

Artículo 11. La función de los ayuntamientos, conforme a las calidades que se derivan de los artículos 1º, 7º y relativos de esta ley y 115 de la Constitución federal, se circunscriben a la jurisdicción del territorio del municipio que dichos ayuntamientos representan.

Artículo 12. Incumbe exclusivamente a los ayuntamientos en su jurisdicción:

I. Promulgar y hacer cumplir las leyes federales y del estado, y organizar e impartir la instrucción cívica y militar a que se refiere la fracción II del artículo 31 de la Constitución Federal;

II. Cooperar a la conservación del orden público;

III. Prestar a las autoridades judiciales que funcionen en su municipio los auxilios que necesiten para administrar pronta y eficaz justicia, así como el apoyo de su autoridad y de su fuerza para que se ejecuten los fallos y penas, conforme a las correspondientes ejecutorias;

IV. Formar listas de ciudadanos que deban desempeñar los cargos de jurados, y administrar y vigilar los establecimientos penales;

V. Fomentar la instrucción rudimental popular de leer, escribir, contar y dibujar, así como nociones teórico-prácticas de agricultura e industrias locales, propias de la región;

VI. Atender la urbanización conveniente del municipio, su ornato, abasto, aguas y alumbrado;

VII. Organizar y administrar la beneficencia pública;

VIII. La conservación de la salubridad;

IX. Proveer, conforme a las leyes, lo que convenga respecto a la previsión social;

X. Iniciar las leyes y expedir los reglamentos locales, y dictar las providencias de su resorte para el mejoramiento moral y económico de la comunidad;

XI. Proponer sus rentas y arbitrios y formar sus presupuestos de egresos, como lo dispone esta ley;

XII. Rendir la cuenta general del ejercicio anual vencido, para que el nuevo ayuntamiento la revise y acuerde lo procedente, y

XIII. Dictar, dentro de sus facultades, todos los acuerdos que tiendan al mejor logro de los objetos de su instituto.

Artículo 13. Para el mejor logro de sus atribuciones, los ayuntamientos gozarán de las siguientes facultades:

I. Percibir el producto íntegro de los impuestos municipales ordinarios y extraordinarios;

II. Erogar los gastos que demande el sostenimiento de los servicios públicos, con sujeción estricta a los presupuestos vigentes, y sin que ningún gasto pueda hacerse fuera de éstos;

III. Iniciar las reformas y ampliaciones de sus presupuestos vigentes, cuando así lo juzguen necesario, siguiendo la tramitación señalada para los presupuestos originales;

IV. Administrar libremente su hacienda, sin más restricciones que la observancia estricta de las leyes;

V. Organizar y vigilar el funcionamiento de las oficinas necesarias para el desempeño de los negocios públicos, nombrando y removiendo libremente a los empleados municipales, inclusive los juzgados menores y de paz;

VI. Expedir los reglamentos necesarios para el funcionamiento de sus oficinas;

VII. Corregir disciplinariamente las faltas de los empleados municipales e imponer multas, arrestos y demás correctivos por faltas e infracciones a los reglamentos;

VIII. Asumir el mando de las fuerzas de policía, sin perjuicio de lo que dispone la parte final del artículo 7º de esta ley;

IX. Autorizar y vigilar las diversiones públicas, calificando y prohibiendo las que sean inmorales e ilícitas, así como perseguir la prostitución, el alcoholismo, la vagancia y la mendicidad, y combatir por todos los medios posibles la propagación de enfermedades transmisibles o hereditarias, y

X. Municipalizar los servicios públicos que la necesidad exija, con los requisitos que esta ley previene.

Artículo 14. Como corporación colectiva, el ayuntamiento fungirá en pleno, tomando sus acuerdos y resoluciones en sesiones públicas que celebrará en su casa consistorial, donde radicarán sus oficinas principales.

Las sesiones que se celebren en lugar diverso serán nulas, así como las que no tuvieren quórum de la mitad más uno de sus miembros legales, o que se celebren en secreto.

Artículo 15. El ayuntamiento estará obligado a discutir las iniciativas presentadas por 5 por ciento de los ciudadanos de su municipio.

Artículo 16. El ayuntamiento llevará un libro autorizado por la autoridad judicial de mayor jerarquía de su jurisdicción, en el cual será obligatorio registrar todos los órganos funcionales de la localidad que se hayan constituido conforme a la ley con un personal no menor de cincuenta ciudadanos, como sindicatos de obreros y campesinos, cámaras de comercio, cámaras industriales, corporaciones profesionales o científicas y partidos políticos definidos.

Artículo 17. Todas las obras materiales de servicio público cuya realización pueda ser normal, será obligatorio para los ayuntamientos ejecutarlas por adjudicación al mejor postor en subasta convocada al efecto por los medios comunes de publicidad, para que se presenten proposiciones en sobre cerrado, que será abierto en junta pública el día y hora señalados.

Artículo 18. Los ayuntamientos podrán administrar y explotar directamente los servicios municipales obligatorios y aun municipalizar los que no lo sean, con tal que reúnan las siguientes condiciones:

- I. Que tengan carácter general;
- II. Que sean de primera necesidad;
- III. Que puedan prestarse predominantemente dentro del territorio del municipio;
- IV. Que redunden en beneficio directo o indirecto de parte considerable de los habitantes de la municipalidad, y
- V. Que los servicios que estén administrados por empresas particulares se suspendan o se encuentren en pugna con los intereses generales, ofendiendo los derechos de la sociedad.

Artículo 19. Si por falta de postores u otras causas se hallare el ayuntamiento en necesidad de administrar directamente los servicios municipalizados, lo hará con sujeción a las reglas siguientes:

I. La dirección administrativa será confiada a un Consejo de Administración, compuesto de una tercera parte de concejales designados en sesión del ayuntamiento; otra tercera parte de vocales elegidos por las corporaciones o asociaciones inscriptas en el municipio conforme al artículo 16 de esta ley, y la tercera restante, formada por técnicos nombrados por los gremios de carácter oficial, y

II. El consejo así formado propondrá al ayuntamiento una terna para la designación de gerente; y tanto éste como el demás personal de la empresa que se organice al efecto, se sujetarán a los acuerdos del Consejo de Administración, atendiendo, en cuanto sea pertinente, lo prevenido por el Código de Comercio para las sociedades anónimas.

CAPÍTULO IV

Del referéndum

Artículo 20. Los ayuntamientos a petición expresa de dos terceras partes de sus concejales o de la décima de electores, someterán sus propios acuerdos a ratificación o revocación de los ciudadanos vecinos, antes de ponerlos en ejecución, cuando tengan notoria trascendencia para los intereses comunales.

Siempre será forzoso el referéndum:

- I. En los casos de los artículos 4º y 5º de esta ley;
- II. Para enajenar o gravar inmuebles municipales de común aprovechamiento, cualquiera que sea su valor;

Se exceptúan las enajenaciones de terrenos sobrantes de las vías públicas para el dominio particular, y de edificios inútiles para el servicio a que estaban destinados, para cuya validez bastará el voto favorable de dos terceras partes del número legal de concejales;

III. Cuando el ayuntamiento quiera otorgar concesión importante de obras, servicios o aprovechamientos por más de dos años, y

IV. Cuando lo proponga el 10 por ciento de los ciudadanos vecinos.

Artículo 21. Todo acuerdo sujeto a referéndum deberá publicarse íntegro, con copia literal en su caso, de las condiciones del contrato propalado, en el periódico oficial del estado y en los sitios y por los medios acostumbrados.

La publicación fijará la fecha para el referéndum con treinta días, cuando menos, de anticipación, y se efectuará la votación en domingo, como las demás elecciones populares, depositando en urna su boleta cada elector, con la palabra “sí” o “no”.

Artículo 22. La propuesta sometida a referéndum quedará aprobada, según sus casos, por el número mínimo de votos que exija la ley, y en lo no especificado, por la tercera parte del total de electores inscritos en el municipio.

Si no acudiese al referéndum la tercera parte de electores, podrá el ayuntamiento acordar en pro de la proposición, por mayoría de cuatro quintos del número legal de concejales.

Artículo 23. El ejercicio del referéndum por la décima parte de electores sobre cualquiera materia que afecte a la comunidad inclusive la remoción de presidente y concejales, deberá efectuarse por los mismos trámites que la elección de municipales, para mayor garantía de la soberanía popular.

Tienen derecho al ejercicio del referéndum los ciudadanos que sepan leer y escribir, para firmar sus proposiciones y sus votos.

Cuando un acuerdo sometido a referéndum haya sido desechado por los electores, no podrá proponerse otro sobre la misma materia hasta que haya otro ayuntamiento.

CAPÍTULO V

De la hacienda municipal

Artículo 24. La hacienda de los municipios comprende: (a) bienes de su

dominio fiscal público y privado; (b) rentas y productos de los mismos bienes; (c) impuestos y derechos ordinarios y extraordinarios de carácter local; (d) participaciones que de modo permanente o transitorio conceda el gobierno federal a los municipios; (e) aprovechamientos, arbitrios, herencias y legados; (f) subvenciones o auxilios que se obtengan para obras regionales; (g) rendimientos líquidos de los servicios municipalizados; (h) multas; (i) ingresos extraordinarios.

Artículo 25. Se consideran como bienes del dominio municipal público todos aquellos que directamente por el uso a que están destinados, o indirectamente por medio de sus productos sean de aprovechamiento exclusivo para la comunidad, como vías públicas urbanas y rurales, plazas y plazuelas, jardines, parques, bosques, montes, ejidos, canteras, aguas de todo género que se hallen en terrenos comunales; edificios destinados a servicios públicos que se posean o se adquieran por los ayuntamientos; empresas industriales de utilidad pública que se organicen por los mismos ayuntamientos, o que por compra o reversión pasen a su dominio; y todos los demás bienes asimilables que puedan entrar al acervo municipal.

Artículo 26. Para la administración de su hacienda, los ayuntamientos formularán sus presupuestos de ingresos y egresos para el ejercicio del año civil siguiente, y los enviarán a las legislaturas locales antes del 1º de diciembre para su aprobación; y si fuesen devueltos con observaciones, los referidos ayuntamientos podrán reforzar los fundamentos de su iniciativa si así procediere. En este último caso, si pasados diez días la Legislatura no tiene motivos nuevos para oponerse, dichos presupuestos entrarán oportunamente en vigor, aun cuando por simple omisión no se haya expedido la ley correspondiente. En caso contrario, seguirán vigentes los del año anterior.

Artículo 27. Los municipios por su parte y las legislaturas por la suya, al usar sus facultades respectivas para iniciar y decretar, regular los impuestos y rentas que formen los erarios municipales deben observar para ello las siguientes reglas:

- I. Conservar la mayor independencia posible entre los impuestos generales y los locales;
- II. Preferir siempre los impuestos directos y semidirectos que no estén reservados a los estados o a la Federación;
- III. No decretar por ningún motivo impuestos que pongan trabas al libre

cambio de la producción nacional y regional, ni aquellos que resulten extorsionantes o excesivos, o que determinen o favorezcan la constitución de monopolios de beneficio privado;

IV. Cuando se conceda a los municipios participación en algún o algunos impuestos federales, se preferirá que dimane de la renta de la producción local, como impuesto minero, a hilados y tejidos o del comercio local sobre ventas, etcétera;

V. Favorecer en lo posible la evolución del régimen fiscal de los municipios en el sentido de que en la formación de los erarios municipales vayan predominando las rentas y productos de los bienes y empresas industriales del dominio público, sobre los productos de impuestos y gabelas, a fin de que, aligerada la carga del contribuyente, esta evolución determine un progreso más rápido e intenso en las comunidades, y

VI. Aprovechar fuentes naturales de riqueza propias de los municipios, a fin de que la producción de ellas sirva para aliviar al contribuyente; y al decretar impuestos, guardar la proporcionalidad debida entre las tasas y los recursos y necesidades de las poblaciones.

Artículo 28.

I. Los organismos a que se refiere el artículo 16 de esta ley y que hayan cumplido con los requisitos legales, tienen derecho a nombrar expertos que ejerciten la vigilancia más amplia y verifiquen cada mes la glosa de cuentas de la hacienda municipal;

II. Si no hubiese más que una sola asociación funcional que haya designado su experto, éste podrá intervenir en los arqueos de caja ordinarios y extraordinarios que procedan, revisar cuentas y comprobar las partidas de ingresos y egresos con la respectiva documentación de la Tesorería municipal, e igualmente tendrá facultad para poner su Vo. Bo. en los cortes de caja de primera operación que se practiquen para darles la debida publicidad;

III. Si los expertos fuesen varios como representantes de diversas corporaciones, todos de consuno se pondrán de acuerdo para ejecutar sus funciones, simultánea o separadamente; y en caso de divergencia de opiniones en el procedimiento o en las resoluciones, la minoría podrá emitir y fundar su voto particular, o cada parte el suyo cuando haya empate, en cuyo último caso las corporaciones respectivas designarán nuevos expertos que reconsideren el caso;

IV. Si de la revisión y glosa de cuentas resultase la comprobación de alguna irregularidad fácilmente subsanable, el o los expertos la pondrán en

conocimiento del ayuntamiento para que se provea la corrección; pero si aquélla fuese tal que pueda constituir delito, desde luego se hará por el descubridor de ella la respectiva consignación a la autoridad judicial competente, pudiendo aquél coadyuvar con el Ministerio Público para ejercitar la acción penal correspondiente, y

V. Los expertos de que se trata, como representantes legítimos de organismos funcionales independientes, no serán remunerados por los ayuntamientos, ni tendrán más función que la potestativa de vigilancia estricta sobre los manejos de la administración municipal.

Artículo 29.

I. De cada ejercicio económico rendirán cuenta formal y justificada los ayuntamientos por conducto de su presidente, con los documentos justificativos que acrediten su exactitud y legalidad, incluso los inventarios generales de entrega y recibo de cada ayuntamiento;

II. El nuevo ayuntamiento mandará poner al público dicha cuenta desde luego, por un plazo de quince días como mínimo, antes del periodo de sesiones especiales que fijen para su discusión y aprobación por el cabildo;

III. Los habitantes del municipio podrán formular reparos y observaciones contra dicha cuenta, y asistir a la sesión o sesiones en que haya de ser censurada. En la cabecera de mancomunidad, para aprobación de sus cuentas, acudirán delegaciones de las entidades mancomunadas, con voz y voto por lo que a ellas concierne;

IV. Los ayuntamientos nuevamente integrados por renovación anual, tienen función revisora de todas las cuentas anteriores no aprobadas definitivamente, cualquiera que haya sido el acuerdo tomado sobre ellas con carácter provisional; y la responsabilidad de los cuentadantes subsistirá íntegra con independencia de aquel acuerdo mientras no recaiga el definitivo;

V. Los acuerdos definitivos del cabildo sobre censura de cuentas municipales de ejercicios anteriores, causarán estado cuando no se entablen recursos contra ellos, sin perjuicio de las responsabilidades que, al adoptarlos, se hubieren podido contraer;

VI. Contra estos acuerdos definitivos sobre cuentas municipales, podrá recurrir cualquiera de los convocados a la deliberación y también cualquier vecino del municipio, en única instancia, ante el Tribunal Superior del Estado o Territorio, tramitándose el curso por el procedimiento de las apelaciones en incidentes. Las costas se impondrán siempre al recurrente o a los responsables, según proceda, y

VII. Una copia de toda la cuenta general de cargo y data, así como de los mandamientos de ingreso y pago, quedará en los archivos del ayuntamiento para su examen por los vecinos que lo soliciten.

Artículo 30. Todos los funcionarios y empleados que manejen fondos municipales, deberán caucionar su manejo con fianza a hacienda al importe de dos años de sus sueldos, la cual se otorgará dentro de los treinta primeros días del desempeño de su encargo so pena de destitución.

CAPÍTULO VI

De las responsabilidades oficiales

Artículo 31. Aparte de las responsabilidades oficiales a que se refiere el artículo 10 de esta ley, serán responsables civil y penalmente, por los perjuicios que con sus actos u omisiones originen al fisco municipal, no solamente los empleados que manejen fondos, sino también los concejales y todos aquellos funcionarios y empleados que puedan influir en que se perciba de menos o se pague de más, así como en que los servicios a cargo del ayuntamiento sean deficientes o cuesten más de lo debido.

Los concejales serán pecuniariamente responsables de los resultados de su gestión administrativa, hasta que la cuenta del ejercicio fiscal correspondiente haya sido glosada por el público y el cabildo conforme a esta ley.

Artículo 32. Se concede acción pública para denunciar ante el cabildo las irregularidades o abusos que se cometan por los concejales o empleados de la administración municipal, no sólo por obrar fuera de la ley, sino aun por desatenciones con el público.

Estas denuncias se harán por escrito y firmadas por persona identificable, y servirán de base para la averiguación que deberá instruirse por una comisión nombrada por el cabildo, con el fin de poder definir sumariamente el grado de responsabilidad de que se trate.

Si la falta fuese leve, que amerite corrección disciplinaria o multa, se aplicará ésta desde luego; pero si constituyese delito, se consignará a los responsables a la autoridad judicial competente, con testimonio de la averiguación instruida, para que el Ministerio Público o los quejosos ejerciten las acciones civiles y penales que correspondan.

Si el ayuntamiento no hiciese la consignación, los interesados podrán querrellarse directamente ante los tribunales competentes.

Artículo 33. La responsabilidad pecuniaria por actos u omisiones que perjudiquen los intereses fiscales, recaerá, por regla general, inmediata y directamente, sobre el empleado o funcionario que hubiere ejecutado el acto o hubiese incurrido en la omisión, sin perjuicio de la responsabilidad subsidiaria que también reportarán los jefes superiores a cuya vigilancia hubiese escapado y que hubiesen autorizado con su firma.

Artículo 34. Cuando hubiere varios responsables, se exigirá a todos ellos la indemnización en partes proporcionales al monto de los emolumentos que perciban; y si alguno no pudiese cubrir su parte, se aumentará a la proporción de los demás, comprendiéndose en esta proporción a los responsables subsidiarios respectivos.

Artículo 35. Los funcionarios municipales no tienen fuero, y por los delitos comunes u oficiales que cometan, quedarán desde luego a disposición de los tribunales competentes.

Proceso legislativo. El proyecto de Ley Orgánica del artículo 115 no fue presentado en la Cámara de Diputados.

1928

Álvaro Obregón

Desaparición de los municipios en el Distrito Federal y Territorios*

Los hechos han demostrado que la organización municipal en el Distrito Federal no ha alcanzado nunca los fines que esa forma gubernativa debe llenar, debido a los conflictos de carácter político y administrativo que constantemente han surgido por la coexistencia de autoridades cuyas facultades se excluyen a veces y a veces se confunden. En consecuencia, para estar de acuerdo con la lógica y con la realidad, lo debido será organizar la administración del Distrito Federal de manera que haya unidad de mando y eficiencia en todos los órdenes del servicio público.

A efecto de hacer un somero análisis de lo que realmente ha sido el municipio en el Distrito Federal, vamos a estudiarlo desde diversos aspectos.

Aspecto histórico legal

I. La Constitución de 4 de octubre de 1924 consignó lo siguiente:

“Artículo 50. Las facultades exclusivas del Congreso Federal, son las siguientes:

“XXVIII. Elegir un lugar que sirva de residencia a los Supremos Poderes de la Federación, y ejercer en su distrito las atribuciones del Poder Legislativo de un estado.”

II. El decreto de 18 de noviembre de 1924 dijo:

“1. El lugar que servirá de residencia a los Supremos Poderes de la Federación, conforme a la facultad xxviii del artículo 50 de la Constitución, será la ciudad de México.

* *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*. Legislatura xxxii, periodo extraordinario, año ii, tomo iii, 14 de mayo de 1928.

2. Su Distrito será comprendido en un círculo cuyo centro sea la Plaza Mayor de esta ciudad y su radio de dos leguas.

3. El gobierno político y económico del expresado Distrito quedará exclusivamente bajo la jurisdicción del gobierno general, desde la publicación de esta ley.

4. Interin se arregla permanentemente el gobierno político y económico del Distrito Federal, seguirá observándose la ley de 23 de junio de 1813, en todo lo que no se halle derogado.

5. En lugar del jefe político a quien por dicha ley estaba encargado el inmediato ejercicio de la autoridad política y económica, nombrará el gobierno general un gobernador en calidad de interino para el Distrito Federal.

6. En las elecciones de los ayuntamientos de los pueblos comprendidos en el Distrito Federal, y para su gobierno municipal, seguirán observándose las leyes vigentes, en todo lo que no pugnen con la presente.”

III. El decreto de 11 de abril de 1826 dijo:

“2. Las rentas del Distrito Federal pertenecerán desde la publicación de esta ley a las generales de la Federación.”

IV. La Constitución de 5 de febrero de 1857 consignó lo siguiente:

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

VI. Para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designádoles rentas para cubrir sus atenciones locales.”

V. El decreto de 19 de octubre de 1901 dijo:

“Se declara reformada la fracción VI del artículo 72 de la Constitución Federal de 1857, en los términos siguientes:

Artículo 72. Fracción VI. Para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal y Territorios.”

VI. La Ley de 26 de marzo de 1903, sobre Organización Política y Municipal del Distrito Federal, comprendió en substancia lo siguiente:

“Sujeción del Distrito Federal, en el orden legislativo, a las leyes que para su régimen interior dictará el Congreso de la Unión, y en el orden administrativo, político y municipal, a las disposiciones del Ejecutivo Federal.

El gobierno político y la administración municipal del Distrito, a cargo

del Ejecutivo de la Unión, por medio de tres funcionarios, que dependerían de la Secretaría de Gobernación y que serían: el gobernador del Distrito, el presidente del Consejo Superior de Salubridad y el director general de Obras Públicas, nombrados y removidos libremente por el Ejecutivo.

La conservación de los ayuntamientos con sus funciones políticas y en lo concerniente a la administración municipal, con voz consultiva y derecho de vigilancia, de iniciativa y de veto, en los términos de la misma ley.

Elección popular indirecta de cada ayuntamiento.

Establecimiento de un prefecto político en cada una de las municipalidades foráneas, con cargo del gobierno y administración de los diversos ramos del servicio público, dentro de su circunscripción, funcionarios nombrados y removidos libremente por el presidente de la República, y en el ejercicio de sus funciones subalternados directamente al gobernador del Distrito, al director de Obras Públicas y al presidente del Consejo Superior de Salubridad, en sus ramos respectivos.

Establecimientos de comisarios de Policía nombrados por el gobernador del Distrito, en las poblaciones no cabeceras de municipalidad.

Cesación de la personalidad jurídica de los ayuntamientos, haciéndose cargo el gobierno federal de todos los bienes, derechos, acciones y obligaciones de los municipios del Distrito y de todos los gastos que demanda la administración política y municipal del mismo, según los presupuestos que aprobare el Congreso de la Unión, y quedando las rentas públicas de carácter municipal, como rentas de la Federación.

Paso a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas de los Ferrocarriles, Telégrafos y Teléfonos Urbanos existentes en el Distrito Federal, y las concesiones para el establecimiento de otros nuevos, así como su construcción y vigilancia.”

De la simple lectura de las disposiciones legales que anteceden, se desprende manifestamente:

a) Que en todo tiempo el Congreso General y el Ejecutivo Federal han estado controlando la administración municipal del Distrito Federal, pues ya el decreto de noviembre de 1824 dice que “el gobierno político y económico del Distrito queda exclusivamente bajo el gobierno general”, ya que el mismo decreto previene que “el gobierno general nombrará un gobernador para el Distrito Federal”; ora el decreto de abril de 1826 ordena que “las rentas del Distrito pertenecerán a las generales de la Federación”, ora la Constitución de 57 previene que “el Congreso arreglará el régimen del Distrito por

medio de autoridades políticas y municipales, designándoles rentas para sus atenciones”, ya finalmente la ley de 26 de marzo de 1903 manda que “el Distrito Federal se sujete en lo administrativo, político y municipal, a las disposiciones del Ejecutivo Federal, por medio de tres autoridades que serían el gobernador del Distrito, el presidente del Consejo Superior de Salubridad y el director general de Obras Públicas.”

b) Que en el periodo abarcado por las leyes citadas, es decir, desde 1824 hasta 1903, no hubo en realidad poder municipal, pues aunque teóricamente existieron ayuntamientos, sus funciones fueron de tal manera restringidas, mejor dicho, absorbidas por los Poderes Federales, que a tanto equivalía como a no existir en absoluto los municipios.

Aspecto histórico político

I. Aunque la Constitución de 1857, en su artículo 109, impuso a los Estados Unidos, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular; y con ello deberían parecer satisfechas las aspiraciones democráticas, la verdad es que fue tal la organización que tuvieron las entidades federativas hasta la caída del gobierno del general Díaz, por medio de la creación de las odiosas jefaturas políticas, que en cada estado solamente existía un gobierno absoluto y despótico, que sólo servía de instrumento para ahogar las aspiraciones populares y detener el adelanto político y democrático en todos los ámbitos del país, lo cual necesariamente hubo de ser una de las causas que habría de influir poderosamente para levantar el ánimo público en contra de la dictadura del general Díaz.

Y fue por ese desprecio en que se tuvo a la organización municipal de la República, la que si bien es verdad que subsistió en su principio y en su forma, igualmente es cierto que los ayuntamientos no tuvieron libertad de obrar, por el hecho de existir entre ellos y la primera autoridad política del estado, otra autoridad intermedia; por lo que se desarrolló la pugna tan enérgica contra las jefaturas políticas y propaganda tan intensa en favor del régimen municipal autónomo. Correspondió a la Revolución Constitucionalista la gloria de cristalizar en precepto constitucional el municipio independiente, como base de la libertad política de los pueblos, por medio del decreto expedido en la H. Veracruz el 22 de diciembre de 1914, por la Primera Jefatura del Ejército Constitucionalista. El citado decreto, que reformó el artículo 109 de la Constitución de 1857, fue más preciso, más amplio, más imperativo, más democrático, más político que dicha Constitución, ya

que no se limitó como ésta a imponer lisa y llanamente a los estados, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, sino que merced a la experiencia sufrida por el abuso que se hizo de los términos imprevistos del mencionado artículo 109, fijó como base de la división territorial de los estados y de su organización política, el municipio libre, administrado por ayuntamientos de elección popular directa y sin que hubiese autoridades intermedias entre éstos y los gobiernos de los estados.

II. La Constitución de 1917 hizo suyo el principio establecido por la Revolución Constitucionalista, y fue consignado en el artículo 115 de la citada Constitución, agregándose, según las bases II y III del citado artículo, que los municipios administrarán libremente su Hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades; y que los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

Ahora bien, era tal entusiasmo de los constituyentes de 1917 por establecer en toda su amplitud el régimen municipal y tenían con toda justicia tan profundo encono contra los famosos jefes políticos y contra cualquiera otra autoridad que menoscabase el poder de los ayuntamientos, que no obstante que el proyecto de Constitución de la Primera Jefatura descartaba a la ciudad de México del régimen municipal y sin tener en cuenta los precedentes históricos que demostraban la imposibilidad del municipio autónomo en el Distrito, ni la serie de conflictos que siempre había habido entre este Poder y el Ejecutivo Federal, ni las dificultades de orden económico, ni otras muchas consideraciones de trascendental importancia que enseguida se exponen, hicieron extensiva la reforma al Distrito Federal y establecieron, en el artículo 73, fracción VI de la Constitución, que también en ese Distrito habría municipio libre, por más que no correspondía a la idea que se tuvo al establecerlo para los estados, esto es, la de que sirviera de base a la división territorial y a la organización política y administrativa de los mismos estados.

Sin embargo, los mismos constituyentes comprendieron seguramente que tratándose del Distrito Federal, es decir, del lugar en que tienen su asiento los Poderes Federales, habría una serie de conflictos legales, políticos, y administrativos, que era necesario evitar, y por eso, indudablemente, aunque establecieron el municipio libre, en teoría, de hecho lo supeditaron desde luego al Congreso General y admitieron que hubiese aún el gobernador del Distrito, autoridad política que no viene a ser otra cosa que un jefe político de grado máximo.

Efectivamente, el artículo 73, fracción vi de la Constitución, previene que las “municipalidades del Distrito contribuirán a los gastos comunes”, que “El gobierno del Distrito Federal estará a cargo de un gobernador, que acordará directamente con el presidente de la República”, que “los magistrados y jueces de 1a. Instancia del Distrito serán nombrados por el Congreso”, que “no podrán disminuirse a los magistrados y jueces, desde 1923, sus remuneraciones”, que el promotor de la justicia en el Distrito, es decir, el procurador general, “dependerá directamente del presidente de la República, quien lo nombrará y removerá libremente.”

La sola enunciación de las prevenciones anteriores demuestra que el poder municipal en el Distrito Federal, ni puede disponer de los rendimientos económicos de la municipalidad, como debería ser, ni puede administrar justicia en la municipalidad, como también debiera ser, ni es el único Poder que gobierna la municipalidad, como también debiera ser, puesto que la autonomía municipal justamente tiende a ello. De suerte que, desde su misma creación, el municipio en el Distrito Federal nació incompleto, inconsistente y, por lo mismo, autónomo únicamente en teoría.

Si a lo expuesto agregamos que, según la Ley de 13 de abril de 1917, sobre organización del Distrito, vigente todavía, el ayuntamiento deberá expedir sus reglamentos con aprobación del gobierno del Distrito, que sus presupuestos de egresos e ingresos habrán de remitirse para observaciones al presidente de la República, que el gobernador del Distrito puede nombrar Consejos Municipales, en casos de conflictos políticos y que, finalmente, la administración de la municipalidad, en todo lo que tiene de fundamental e importantísimo, no es llevada por el ayuntamiento sino por el Ejecutivo Federal o por el gobierno del Distrito, llegaremos forzosamente a la conclusión de que el poder municipal en el Distrito Federal no tiene razón de ser.

Efectivamente, los principales servicios públicos de una población son la instrucción, la justicia, la salubridad, la beneficencia, la policía. Ninguno de estos servicios está a cargo del Ayuntamiento de México; ni siquiera el servicio de tráfico. ¿Qué categoría alta tiene, pues, el poder municipal de México, y qué razón de peso puede alegarse en favor de su subsistencia? Nosotros somos partidarios del régimen municipal en los estados, porque allí sí median las consideraciones de orden político y administrativo que la Revolución de 1910, primeramente, y después la Constitucionalista, trajo en sus banderas; pero tratándose del Distrito Federal, esas consideraciones desaparecen por completo. En los constituyentes fue muy explicable que llevaran la iniciativa hasta el grado que lo hicieron, porque el calor y el

entusiasmo del momento y la odiosa historia de los prefectos autócratas los impulsó a ambicionar cuerpos colegiados de elección popular como únicos ideales para gobernar; pero después del maduro examen que la experiencia ha obligado a hacer sobre el pésimo funcionamiento de los ayuntamientos en el Distrito y sobre los conflictos que su existencia ha creado, se impone la necesidad de la reforma legal necesaria para la mejor eficiencia de los servicios públicos.

Los municipios en los estados tienen completa razón de existir. En primer lugar, los jefes políticos que hubo en las ciudades apartadas de las capitales de los estados eran verdaderamente caciques, que disponían de vidas y haciendas de los particulares, cosa que nunca sucedió ni pudo suceder en el Distrito Federal, por razones que a nadie se ocultan; en segundo lugar, los habitantes de determinada municipalidad tienen necesidades circunscritas al territorio de la misma municipalidad, y es por lo mismo necesario que el órgano director de esa población surja de ella misma, porque encarnará así las aspiraciones de los vecinos; en tercer lugar, los servicios públicos de cada localidad, por lo mismo que es localidad aislada de la capital del estado, son servicios que deben llenarse con los esfuerzos de los mismos habitantes del lugar; y, finalmente, los municipales electos por voto popular en un lugar donde son perfectamente conocidos de sus conciudadanos, tienen el noventa y nueve por ciento de probabilidades para llenar las aspiraciones de sus electores, puesto que los conocen a fondo, lo mismo que conocen las necesidades de la población. En el Distrito Federal, las cosas son precisamente opuestas. Desde luego la hacienda municipal nunca es bastante para los servicios de la población; los ramos de la administración pública no están encomendados a los ayuntamientos; las cuestiones sobre tráfico, sobre policía, sobre calzadas, sobre instrucción, sobre justicia, sobre higiene y salubridad, sobre beneficencia, no están circunscritas a cada localidad, sino que realmente son comunes en todo el Distrito, pues lo mismo se ventila en el Tribunal Superior de Justicia un asunto judicial de Atzacapotzalco, que de Tacubaya o de Tlalpan, e igualmente la Procuraduría de Justicia promueve en Tacuba que en la ciudad de México. El servicio de tráfico es imposible reglamentarlo debidamente, si unas han de ser las disposiciones que rijan hasta el lindero entre México y Tacubaya y otras de ahí en adelante. El servicio de calzadas y carreteras resultaría igualmente imposible de practicarse si los reglamentos de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas pugnasen con los de los ayuntamientos foráneos. Finalmente, la cercanía de las poblaciones que pertenecen a las municipalidades del Distrito Federal,

con la capital de la República, hacen que sus conflictos de autoridades, sus dificultades en sus servicios, sus necesidades, sean siempre arregladas con auxilio de los Poderes del centro. Y como si todo lo dicho no fuera bastante para apoyar la reforma que proponemos, queda aún la muy poderosa razón de la gran economía que se conseguiría si en vez de dos tesorerías, la del gobierno del Distrito y la municipalidad, sólo una se encargase de la recaudación de los fondos públicos, si se quitasen los grandes desembolsos que exige el sostenimiento de todos los doscientos ediles del Distrito Federal, etcétera, etcétera.

Además, los servicios públicos de cada municipalidad están ya ligados entre sí, de tal manera, que su atención general es indispensable, y así el servicio de agua y drenaje requiere extenderlo a todas las poblaciones del Distrito, ampliándolo previamente en la extensión de sus necesidades, siendo urgente no sólo atender lo establecido, sino ampliarlo, trayendo agua suficiente de otros lugares, mediante obras que requieren no sólo altos costos, sino posibilidad de garantizarlas y ejecutarlas debidamente.

Las mismas consideraciones deben hacerse respecto de caminos, servicios de policía, tráfico, etcétera.

Seguramente una importantísima cifra podría destinarse, sin recurrir al fácil medio de creación de nuevos impuestos, a estos servicios; y fácil será calcular la transformación que podría operarse en el Distrito Federal, en pocos años en que sus poblaciones puedan disfrutar de las inversiones que en servicios públicos inaplazables podrán hacerse, de las economías, reducciones y supresión de un sinnúmero de oficinas con servicios similares en cada municipalidad, amén de gran número de gastos que podrán ser suprimidos como consecuencia de la nueva organización que pueda darse al Distrito Federal.

No concluiremos este capítulo sin hacer resaltar que, como está en la conciencia pública, desde 1917 hasta la fecha, el municipio en el Distrito Federal no ha alcanzado el fin alto y noble de procurar el adelanto de las poblaciones de su jurisdicción.

Aunque la substitución de las actuales instituciones del Distrito Federal debe ser materia de una ley que, una vez aprobada la reforma, expida el H. Congreso de la Unión, no está por demás consignar aquí los lineamientos generales que podrían servir de base a la mencionada ley que en su oportunidad se inicie y expida.

La creación de un Consejo Hacendario del Distrito Federal, integrado por un tesorero general y tantos subtesoreros como ayuntamientos existen actualmente en el Distrito, que actuarán en consejo conforme lo establezca

el reglamento respectivo y que tendrán a su cargo la parte fiscal, estudiará y aprobará las medidas hacendarias que juzgue convenientes, así como la Ley de Ingresos del Distrito Federal, que pasarán al Ejecutivo de la Unión para ser sometidas a la aprobación de la Cámara de Diputados. Las funciones de este consejo serán exclusivamente económicas.

Las recaudaciones de cada población del Distrito serán invertidas, preferentemente, en las mejoras y servicios de cada municipalidad y para los servicios comunes contribuirán proporcionalmente dentro de un espíritu de equidad.

Un Consejo Ejecutivo de Administración, con un presidente y tantos vocales como ayuntamientos existen actualmente, tendrá a su cargo la administración de todos los servicios públicos, actuando cada vocal en su jurisdicción respectiva, encargado de vigilar todos los servicios que dependan del consejo.

El consejo pleno estudiará y aprobará el presupuesto de egresos, las obras y mejoras que deban realizarse, los contratos que deban celebrarse para la ejecución de obras de servicios públicos, recabando la ratificación del Ejecutivo Federal. En general, tendrá todas las facultades y responsabilidades que la ley respectiva le confiera.

De este modo habrá dos órganos independientes entre sí, uno para la recaudación y vigilancia hacendaria y otro para la administración de los servicios públicos, ambos sin ninguna función política.

Necesidad de la reforma constitucional

Demostrado como está que siempre ha sido y es imposible la organización del Distrito Federal bajo el gobierno municipal autónomo, y comprobado también, como ha quedado, lo perjudicial de la coexistencia del gobierno del Distrito y de los ayuntamientos del mismo, se impone la necesidad de reformar la Constitución sobre este punto.

I. Actualmente el Congreso Federal tiene facultad para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal; pero al hacerlo, debe respetar, como instituciones constitucionales, los ayuntamientos de elección popular directa y el gobierno del Distrito.

Consiguientemente, si el Congreso tratare de expedir una Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal con el propósito de satisfacer debidamente las necesidades sociales y subsanar todas las deficiencias que la experiencia ha marcado, habría necesidad de proceder primeramente

a reformar la Constitución de 1917, en el sentido de que no figuraran como instituciones constitucionales los ayuntamientos del Distrito Federal y el Gobierno del mismo Distrito.

Así pues, si se reforma la fracción VI del artículo 73 citado, en el sentido de que no figuren los ayuntamientos y el gobierno del Distrito Federal como instituciones constitucionales, se estará en libertad para expedir la Ley de Organización del Distrito, teniendo en cuenta las circunstancias que concurran en la época de su expedición, es decir, adoptando como base para la organización del Distrito Federal la indicada anteriormente, o bien un sistema que esté de acuerdo con las necesidades sociales y con los dictados de la opinión pública.

Todo lo anteriormente expuesto funda substancialmente, a nuestro juicio, el proyecto de ley adjunto.

México, a 18 de abril de 1928. -Á. Obregón.

Proyecto de ley

Artículo único. Se reforman las bases 1a., 2a. y 3a. de la fracción VI del artículo 73 de la Constitución General de la República, en los términos que siguen:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y por lo que respecta a los Territorios, conforme a las bases siguientes:

1ª Los Territorios se dividirán en municipalidades, que tendrán la extensión territorial y número de habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes.

2ª Cada municipalidad de los Territorios estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa.

3ª El gobierno de los Territorios estará a cargo de gobernadores, que dependerán directamente del presidente de la República, quienes serán nombrados y removidos directamente por este último funcionario, y acordarán con él por el conducto que determine la ley.

Transitorio

Único. Esta ley entrará en vigor el día primero de enero de mil novecientos veintinueve.

Ha recaído el siguiente trámite: Pasa a las comisiones unidas 1a. de Gobernación y 2a. de Puntos Constitucionales, e imprímase.

Ciudadanos secretarios de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

En mi proyecto de reformas a las bases primera, segunda y tercera de la fracción VI del artículo 73 de la Constitución General de la República, se omitió fijar la base que servirá de pauta al Congreso de la Unión para expedir la Ley de Organización Política del Distrito Federal, por lo que vengo a someter a la ilustrada consideración de esa H. Cámara una adición al proyecto en ese sentido y que consiste en fijar a quién corresponde el Gobierno del Distrito Federal.

Por mandato Constitucional, el Distrito Federal es la residencia de los Supremos Poderes de la Federación; en consecuencia, indudablemente que al presidente de la República es a quien compete el Gobierno de la misma Entidad. Fijada la base anterior, la Ley Orgánica creará, en vista de las necesidades y de la experiencia, el órgano u órganos por medio de los cuales el presidente de la República ejercerá las referidas funciones en el Distrito Federal.

Igualmente, considero necesario adicionar mi expresado proyecto de reformas, en el sentido de que sean suprimidos como entidades autónomas los ayuntamientos de los Territorios Federales, ya que no es lógico que una Entidad Política que carece de soberanía dentro del Pacto Federal, como son los Territorios, se subdivide a su vez en Entidades políticas autónomas, como son los municipios libres que actualmente las componen; por lo que estimo que debe suprimirse tal subdivisión, pudiendo conservarse, para los efectos meramente administrativos, la división en municipalidades sobre la base de que serán administradas por Consejos Municipales de nombramiento directo de los gobernadores de los Territorios.

Por lo expuesto, me permito someter a la consideración de esa H. Cámara de Diputados las adiciones de referencia, en el sentido de que sean substituidas las bases primera, segunda y tercera de la fracción VI del artículo 73 constitucional, por otras que establezcan la base que servirá de pauta al Congreso General para expedir la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal y en las cuales se suprimen como Entidades autónomas

los ayuntamientos comprendidos dentro de los Territorios Federales; concretando tales adiciones en el siguiente proyecto de ley:

Artículo único. Se reforman las bases primera, segunda y tercera de la fracción VI del artículo 73 de la Constitución General de la República en los términos que siguen:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito y Territorios Federales, sometiéndose a las bases siguientes:

I. El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva.

II. El Gobierno de los Territorios estará a cargo de los gobernadores, que dependerán directamente del presidente de la República, quien los nombrará y removerá libremente.

III. Los gobernadores de los Territorios acordarán con el presidente de la República por el conducto que determine la ley.

México, a 12 de mayo de 1928.- Á. Obregón.

Los suscritos, diputados en ejercicio, hacemos nuestra en todas sus partes la anterior iniciativa de ley para los efectos de los artículos 71 de la Constitución General de la República y 57 del Reglamento Interior del Congreso.

México, D. F., 14 de mayo de 1928.- Ricardo Topete.- Francisco J. Silva.- Melchor Ortega.- J. L. Solórzano.- L. Mayoral Pardo.- Fernando Moctezuma.

Proceso legislativo. Publicada en el *Diario Oficial, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos*, tomo XLIX, núm. 40, 20 de agosto de 1928.

1932

Partido Nacional Revolucionario

Ayuntamiento y no reelección inmediata*

C. presidente del Bloque Nacional Revolucionario
de la Cámara de Diputados.- Ciudad.

La Convención Nacional del Partido Nacional Revolucionario, que se celebró en la ciudad de Aguascalientes, los días 30 y 31 de octubre próximo pasado, aprobó la incorporación del postulado revolucionario de la No Reelección a la Declaración de Principios de esta institución política, en los términos de las siguientes conclusiones:

Primera. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de presidente de la República como constitucional, interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a ocupar ese puesto.

Segunda. El gobernador constitucional designado por elección popular directa, sea ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interino, provisional o sustituto.

Tercera. Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato:

a) El gobernador sustituto constitucional o el designado para concluir el periodo, en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tenga distinta denominación.

b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, por ministerio de la Ley y bajo cualesquiera denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo en los dos últimos años del periodo.

Cuarta. Los gobernadores no podrán ser electos senadores o diputados al Congreso de la Unión durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen de sus puestos.

* *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*. Legislatura xxxv, periodo ordinario, año 1, tomo 1, 16 de noviembre de 1932.

Quinta. Los senadores o diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

Sexta. Los diputados a las HH. legislaturas de los estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

Séptima. Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los miembros de los Concejos Municipales o de las Juntas de Administración Civil, no podrán ser electos para el periodo inmediato. Todos los funcionarios municipales 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.

Octava. Los diputados al Congreso de la Unión durarán en su cargo tres años.

Novena. Los senadores del Congreso de la Unión durarán en su cargo seis años.

Décima. La Cámara de Senadores se renovará totalmente y no por mitad como se hace actualmente.

El Comité Ejecutivo Nacional debe cumplir las resoluciones que dicten las asambleas nacionales del partido, por tanto, en acatamiento a lo resuelto por la Gran Convención de Aguascalientes, el mismo Comité inicia ante sus organismos en las Cámaras Federales, las reformas constitucionales necesarias para la aplicación del principio revolucionario de la No Reección.

Sirven de fundamento a tales reformas, las consideraciones en que se funda la ponencia que el Comité Ejecutivo Nacional presentó ante la asamblea de la Convención en Aguascalientes y la parte conducente del dictamen emitido por la comisión respectiva sobre la misma ponencia, como siguen:

“... Es obligación fundamental de los Comités Directivos del Partido Nacional Revolucionario cuidar de que su programa de principios corresponda

en todo tiempo a las exigencias de la opinión revolucionaria del país, en todos y cada uno de aquellos temas y postulados que en conjunto o en síntesis constituyan la doctrina del movimiento renovador que la Revolución ha llevado a término en los últimos veinte años.

En esa virtud, el Comité Ejecutivo Nacional del partido ha tenido como norma constante de todos sus actos el más completo apego a nuestro programa de principios y estatutos, procurando no desvirtuar jamás los lineamientos establecidos tendientes a consolidar y mejorar nuestros sistemas democráticos, para acercarnos cada día más a la verdad electoral.

En esta ocasión y ante una asamblea que legítimamente representa los grandes contingentes humanos que integran el Partido Nacional Revolucionario, se presenta a debate una cuestión que interesa por su fondo y por su forma: por su fondo, porque representa uno de los postulados de más arraigo en la conciencia revolucionaria, y por su forma, porque la resolución a que se llegue debe ser la traducción fiel dentro de nuestras normas del partido de cómo conviene a los intereses revolucionarios de México que inscriba en el programa del partido el principio de la No Reelección en sus diversas modalidades.

No ha sido ni el capricho de un pequeño grupo de hombres, ni tampoco la pretensión de reducidos sectores de la opinión pública, lo que ha motivado los trabajos y esfuerzos del Comité Ejecutivo Nacional. Ha sido la obligación de atender múltiples manifestaciones de opinión de todos los ámbitos del país, el imperativo que decidió a los Comités Nacionales a plantear en forma libre, serena y solemne la resolución definitiva de esta materia.

Necesitamos auscultar el sentir de las grandes masas, poniéndonos en contacto con los distintos sectores de la opinión del país, para poder dar así la expresión verdadera de la realidad del pensamiento político e interpretar correctamente el principio de la No Reelección que, aunque aceptado ya en términos generales y abstractos y definido más o menos expresamente en nuestra legislación, es del sentir público, que sea ampliamente juzgado y traducido por la asamblea de esta Convención, en términos claros, concretos y precisos para su definitiva incorporación al programa de nuestro instituto político.

A consecuencia de lo anteriormente expuesto, los Comités Nacionales del partido tomaron el acuerdo de convocar a una Convención Nacional Extraordinaria, a fin de plantear y resolver la forma en que debe adoptarse el principio de la No Reelección, dando a conocer concretamente a la asamblea de la Convención, para orientar la discusión y facilitar el debate sobre asunto tan trascendental, sus puntos de vista que se contienen al final de esta exposición.

No es otro el intento del Comité Ejecutivo que el de dejar la más libre y espontánea manifestación de opiniones y la mayor amplitud en la discusión y resolución de este problema, que interesa a todos por igual y que complementará llevada a buen término, las normas que deben regirnos en la marcha ascendente de nuestro partido hacia la realización integral de las conquistas revolucionarias.

Los Comités Ejecutivo y Directivo Nacionales desean que se esgriman los argumentos del pro y del contra con toda amplitud, que se estudien las consecuencias de las diversas formas de adopción del principio, que se agote el debate ideológico y que se imponga el sentir de las mayorías de esta asamblea representativa, sin duda alguna, del frente revolucionario.

Atender a los antecedentes históricos de nuestro país, a la idiosincrasia del pueblo mexicano, a las condiciones de orden práctico de nuestro medio social y político, a la necesidad de un adelanto constante en normas y en procedimientos, serán condiciones indispensables para definir los términos de aplicación del principio de la No Reección; correspondiendo así a una condición ideológica de conjunto del pueblo, a sus aspiraciones legítimas de mejoramiento y a la necesidad ingente de desarrollar normas de justicia cada vez más amplias, más humanas y más acordes con el sentir de las mayorías del conglomerado social.

Desde los principios de la vida independiente de México la No Reección es una tendencia nacional, representa un anhelo de libertad, porque la tesis contraria se ha traducido a través de nuestra historia en el continuismo de un hombre o de un grupo reducido de hombres en el poder, que hacen degenerar a los gobiernos en tiranías absurdas e impropias de una organización democrática, con la consecuente alteración de la paz pública, la intranquilidad constante en las conciencias ciudadanas y el escepticismo y la paralización de las más nobles actividades en el país.

Con marcada injusticia, a nuestro juicio, se ha lanzado por los elementos reaccionarios y conservadores de nuestro medio, el cargo de apatía y de inercia a las grandes masas proletarias de la ciudad y del campo, indiferentes ante todos los problemas que afectan o tienen relación con los organismos del poder público. Es innegable que a través de la historia se han venido defraudando las aspiraciones de las grandes masas laborantes y de los grupos políticos de todas las categorías, burlando a la postre las resoluciones por una falsa apariencia de legalidad, y creando el desconcierto que lógicamente se reduce en falta de confianza y de fe en los hombres y en las instituciones. Esa indiferencia y esa apatía no son defectos raciales, ni condiciones pro-

pías u orgánicas del medio mexicano, sino que constituyen la consecuencia natural de los defectuosos sistemas políticos-sociales de la Colonia, muchas veces perfeccionados y exacerbados por los funcionarios del México independiente. Los regímenes de la Revolución tienen el deber de establecer nuevos sistemas, sin pasar desapercibido un solo detalle que contribuya a garantizar los derechos de las mayorías y a hacer imperar la expresión de su voluntad en la resolución de todos los problemas nacionales y principalmente de aquellos que competan exclusivamente a la voluntad popular, como la integración y funcionamiento del poder público.

Sin desconocer la condición lamentable de atraso y de obscurantismo que prevalece aún desgraciadamente en nuestras grandes masas populares, debemos declarar que existe en ellas perfecta conciencia de sus derechos y responsabilidades y que esa conciencia se ha despertado y definido aún más al impulso benéfico de la transformación provocada y realizada por el movimiento revolucionario. Tienen, pues, los hombres de la Revolución, la obligación ineludible de perfeccionar los sistemas políticos-sociales para que el conglomerado mexicano adquiera definitivamente confianza y fe en las instituciones y en los hombres que las rigen.

Son muy conocidos los hechos históricos que confirman la tesis sustentada; cabe, sin embargo, recordar dos ejemplos que corresponden a diversos periodos de tiranía y continuismo: los del general Antonio López de Santana y el largo periodo dictatorial del general Porfirio Díaz.

El anhelo de libertad que representa el principio de la No Reelección, no solamente se ha manifestado en contra de gobiernos tiránicos, despóticos e impopulares, como los de los generales Antonio López de Santana y Porfirio Díaz, sino que se ha manifestado en forma definitiva y ostensible, aun en las épocas de los gobiernos de nuestros patriotas de más alto prestigio y más recia personalidad, como los del Benemérito Licenciado don Benito Juárez y del presidente don Sebastián Lerdo de Tejada.

Continuando el análisis emprendido de los antecedentes históricos de la No Reelección, debe consignarse que las últimas reformas constitucionales de los artículos 82 y 83 de la Ley Fundamental, que capacitaron en forma inequívoca para volver a ocupar la Primera Magistratura del país al C. general Álvaro Obregón, cuya elección llevada a término comprobó que ese movimiento político obedecía a un caso excepcional de opinión pública, casi unánime, nos presenta también el aspecto interesantísimo de que no se han definido en forma precisa, clara y rígida las modalidades del propio principio de la No Reelección y la necesidad de plantear esa definición, para

evitar en lo futuro diversas interpretaciones y motivos de desorientación y agitación en nuestro sensible ambiente político.

En la época reciente y en el desenvolvimiento de las mismas ideas en juego siempre alrededor de este viejo e interesante principio, el Comité Ejecutivo no puede menos de señalar el caso interesantísimo que constituye la actuación patriótica y de elevada visión política del Jefe Máximo de la Revolución, general Plutarco Elías Calles.

En su mensaje a las Cámaras del Congreso de la Unión, del primero de septiembre de mil novecientos veintiocho, estando para terminar su encargo como presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, dijo textualmente lo que sigue: "... que sugerencias y ofertas y aun presiones de cierto orden envuelto todo en aspectos y consideraciones de carácter patriótico y de beneficio nacional, se han ejercitado sobre mí, para lograr mi aquiescencia en la continuación de mi cargo, y que no únicamente motivos de moral, ni consideraciones de credo político personal, sino la necesidad que creemos definitiva y categóricamente de pasar de un sistema más o menos velado, de 'gobiernos de caudillos' a un más franco 'régimen de instituciones', me han decidido a declarar solemnemente y con tal claridad que mis palabras no se presten a suspicacias o interpretaciones, que no sólo no buscaré la prolongación de mi mandato aceptando una prórroga o una designación como presidente provisional, sino que ni en el periodo que siga al interinato, ni en ninguna otra ocasión aspiraré a la Presidencia de mi país; añadiendo, aun con riesgo de ser inútilmente enfática esta declaración solemne, que no se limitará mi conducta a aspiración o deseo sincero de mi parte, sino que se traducirá en un hecho positivo e inmutable: en que nunca y que por ninguna consideración y en ninguna circunstancia volverá el actual presidente de la República a ocupar esa posición..."

La Revolución Mexicana, movimiento trascendente que abarca en su desenvolvimiento todos los aspectos de la vida del país, desde los que atañen a grupos de peculiar orientación y mínima importancia, hasta las grandes colectividades a cuyo mejoramiento se aplican los más grandes valores morales y materiales con que cuenta la República, no debe estancarse un solo momento y mucho menos retroceder. Necesita para no apartarse de estos derroteros, de energía siempre nueva, que mantenga su vigor y las características más destacadas del movimiento renovador y del concurso variado y entusiasta del mayor número posible de ciudadanos que puedan escalar puestos de elección popular por sus dotes y merecimientos ante la opinión de las mayorías.

Honorable Asamblea:

A la Comisión especial que suscribe, fue turnada la ponencia del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario, relativa a la forma y términos en que debe ser modificado su programa de acción política en el punto relativo al principio de la No Reelección, a fin de que una vez tomados por esta Asamblea los acuerdos relativos, el programa así modificado de nuestro partido sirva de base a la acción que los competentes de las Cámaras Federales y de las Legislaturas de los estados que pertenecen al mismo, lleven a cabo para modificar la Constitución General de la República, incorporando a su texto, en forma de preceptos categóricos, lo que estatuya dicho programa con respecto al citado principio de la No Reelección.

La Comisión, después de un estudio sereno y meditado de dicha ponencia, ha llegado a la conclusión de que la misma constituye una acertada concreción del sentir general, casi unánime, de las grandes masas revolucionarias de nuestro país respecto al asunto de la No Reelección. En efecto, para nadie es un secreto que desde tiempo inmemorial, casi desde que nuestra patria nació a la vida política como pueblo independiente, existe en forma perfectamente tangible la opinión de que los hombres y los grupos políticos encargados de la vida del país y de su administración pública, no deben perpetuarse en tales dirección y administración, porque la historia nos enseña que en todos los países y en todas las épocas, ha sido una tendencia invariable de quienes se han perpetuado en el poder abusar de él, en provecho exclusivo de los intereses unilaterales de una facción o de una camarilla, y con menosprecio de los grandes intereses colectivos encomendados a su cuidado. Este anhelo tiene raíces de tal modo hondas e indestructibles en la conciencia popular, que el sentimiento de hostilidad y repulsión por él encargado en contra de quienes se han desentendido de ese anhelo de no continuismo, se ha manifestado no solamente en contra de gobernadores que por sus características esenciales y métodos son acreedores al calificativo de déspotas o tiranos, sino aun en contra de gobernantes fundamentalmente buenos, respetuosos de la ley, que prestaron valiosos servicios a la República, pero que en un momento dado, dejándose llevar de un impulso de conservación indiscutiblemente humano, pretendieron retener por tiempo indefinido el poder, es decir, perpetuarse.

La Comisión que suscribe, por lo tanto, cree firmemente que el pueblo mexicano en general, y con especialidad las grandes masas trabajadoras del

campo y de la ciudad, han sido siempre profundamente antirreeleccionistas, que en el momento político que vivimos lo son también, y que por ello el Partido Nacional Revolucionario, como genuino representante de los intereses del elemento revolucionario de la República, se encuentra ineludiblemente obligado a hacerse eco de ese sentimiento antirreeleccionista, y, precisando el alcance de dicho principio, a tratar de incorporarlo a nuestra legislación positiva, elevándolo a la categoría de institución constitucional.

La Comisión que suscribe, cree sinceramente de tal trascendencia para nuestra futura vida cívica la incorporación del principio de la No Reección a la legislación de la República, que se atreve a asegurar que una vez convertido dicho postulado en institución nacional, ello traerá como consecuencia inmediata y sensible el que un gran número de ciudadanos que prácticamente han vivido durante largos años al margen de toda actividad política, absteniéndose de hecho de ejercer los derechos y cumplir con las obligaciones que tal carácter les impone, volverán con patriótico entusiasmo a interesarse por la marcha de la cosa pública, tomando parte activa en la renovación de los diferentes órganos del poder, ya que su inercia o pasividad actuales obedecen, entre otras causas, pero muy principalmente, al hecho de que todos los hombres y grupos políticos que han permanecido durante largo tiempo en el poder, han seguido como norma indefectible de conducta el convertir la función electoral en una mera fórmula, en verdadera mascarada, lo que sin duda alguna ha dado por resultado la pérdida casi absoluta de la fe democrática, y, por ende, la indiferencia y el escepticismo cívicos.

Por lo expuesto, la Comisión estima verdaderamente loable la actitud del Comité Ejecutivo Nacional al convocar a esta magna Convención, en la cual están representados todos los elementos revolucionarios del país, y encuentra positivamente acertada la ponencia que el propio Comité Ejecutivo Nacional presenta a vuestra consideración, y la cual fue turnada a esta Comisión dictaminadora. La amplia y brillante exposición de motivos de dicha ponencia, trata el asunto de la No Reección en un elevado plano de ideología revolucionaria, analizando los antecedentes históricos del asunto y la génesis del principio a través de las distintas etapas de nuestra historia, hasta llegar al momento político actual, por lo que la misma Comisión se abstiene de entrar en este dictamen en tales disquisiciones, limitándose a acogerlas con beneplácito, haciéndolas suyas en todas sus partes.

Ahora bien, aun cuando la Comisión acepta fundamentalmente los puntos concretos de las tantas veces citada ponencia, por estimar que ellos corresponden firmemente al sentir nacional sobre la materia, ha creído de su

deber introducir algunas modificaciones de mero detalle, que tienen como único objeto el aclarar o precisar aún más, si cabe, el alcance del principio de la No Reelección en cada una de las diversas aplicaciones a que se refieren las proposiciones concretas de referencia.

Así por ejemplo, la Comisión estima que la segunda proposición, es decir, la relativa a los gobernadores constitucionales, quedará más completa y más precisa agregándole después de la palabra “cargo”, la siguiente frase: “... ni aun con el carácter de interino, provisional o sustituto”, pues podría argüirse con el propósito de burlar la prohibición, que dicha proposición segunda contiene, que el cargo de gobernador interino, provisional o sustituto, no es el mismo cargo que el de gobernador constitucional.

Respecto a la prohibición que contiene la proposición quinta en el sentido de que los senadores y diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato, y aun cuando en rigor, no distinguiendo como no distingue el texto de dicha proposición entre diputados y senadores propietarios y diputados y senadores suplentes, debe entenderse que la prohibición relativa abarca por igual a unos y otros, estimamos que quedaría más clara y sería más justa dicha proposición estableciendo expresamente que un senador propietario no podrá ser electo para el periodo inmediato senador suplente, ni un diputado propietario podrá ser electo para el periodo inmediato diputado suplente, pero que un senador suplente sí puede ser electo para el periodo inmediato como senador propietario y un diputado suplente sí puede ser electo diputado propietario para el periodo inmediato, a menos que hayan estado en ejercicio y cualquiera que haya sido el tiempo de duración del mismo ejercicio.

Igualmente, por lo que hace a la fracción VII, estimamos que debe establecerse en forma que no deje lugar a dudas, que los funcionarios municipales, es decir, los presidentes municipales, los síndicos y los regidores propietarios, no pueden ser electos para los mismos cargos con el carácter de suplentes, pero que los que en un periodo determinado tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el periodo inmediato para los mismos cargos, con el carácter de propietarios, a menos de que hayan estado en ejercicio, y cualquiera que haya sido el tiempo que dicho ejercicio haya durado.

Por lo anteriormente expuesto, el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario, somete a la consideración y aprobación del Honorable Bloque Nacional Revolucionario de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a fin de que sea presentado a la consideración de la propia Cámara, el siguiente

Proyecto de reformas constitucionales

Artículo 51. La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años, por los ciudadanos mexicanos.

Artículo 55...

V. No ser secretario o subsecretario de Estado, ni magistrado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe de sus funciones noventa días antes de la elección.

Los gobernadores de los estados no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones, durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen de sus puestos.

Los secretarios de Gobernación de los estados, los magistrados y jueces federales o del estado, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan de sus cargos noventa días antes de la elección.

VI. No ser ministro de algún culto religioso, y

VII. No estar comprendido en algunas de las incapacidades que señale el artículo 59.

Artículo 56. La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada estado y dos por el Distrito Federal, electos directamente y en su totalidad cada seis años.

Artículo 58. Para ser senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado, excepto el de la edad, que será la de 35 años cumplidos el día de la elección.

Artículo 59. Los senadores y diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

Artículo 73...

XXXVI. Para conceder licencia al presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba sustituir

al presidente de la República, ya sea con carácter de sustituto, interino o provisional, en los términos de los artículos ochenta y cuatro y ochenta y cinco de esta Constitución.

Artículo 79...

VI. Conceder licencia hasta por treinta días al presidente de la República y nombrar al interino que supla esa falta.

Artículo 83. El presidente entrará a ejercer su encargo el primero de diciembre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a ocupar ese puesto.

Artículo 84. En caso de falta absoluta del presidente de la República, ocurrida en los dos primeros años del periodo respectivo, si el Congreso estuviere en sesiones, se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral y concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un presidente interino; el mismo Congreso, expedirá dentro de los diez días siguientes al de la designación de presidente interino, la convocatoria para la elección del presidente que deba concluir el periodo respectivo; debiendo mediar entre la fecha de la convocatoria y la que se señale para la verificación de las elecciones un plazo no menor de catorce meses ni mayor de dieciocho.

Si el Congreso no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente nombrará desde luego un presidente provisional y convocará a sesiones extraordinarias al Congreso, para que éste, a su vez designe al presidente interino y expida la convocatoria a elecciones presidenciales, en los términos del artículo anterior.

Cuando la falta del presidente ocurriese en los cuatro últimos años del periodo respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones, designará al presidente sustituto que deberá concluir el periodo; si el Congreso no estuviere reunido, la Comisión Permanente nombrará un presidente provisional y convocará al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias, para que se erija en Colegio Electoral y haga la elección del presidente sustituto.

Artículo 85. Si al comenzar un periodo constitucional no se presenta el Presidente electo, o la elección no estuviera hecha y declarada, el primero de

diciembre cesará, sin embargo, el presidente cuyo periodo haya concluido y se encargará desde luego del Poder Ejecutivo, en calidad de presidente interino, el que designe el Congreso de la Unión, o en su falta, con el carácter de provisional el que designe la Comisión Permanente, y se procederá conforme a lo dispuesto en el artículo anterior.

Cuando la falta del presidente fuese temporal, el Congreso de la Unión, si estuviere reunido, o en su defecto la Comisión Permanente, designará un presidente interino para que funcione durante el tiempo que dure dicha falta.

Cuando la falta del presidente sea por más de treinta días y el Congreso de la Unión no estuviera reunido, la Comisión Permanente convocará a sesiones extraordinarias al Congreso, para que éste resuelva sobre la licencia y nombre, en su caso, al presidente interino.

Si la falta temporal se convirtiera en absoluta, se procederá como dispone el artículo anterior.

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.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los miembros de los Concejos Municipales o de las Juntas de Administración Civil no podrán ser electos para el periodo inmediato. Todos los funcionarios municipales antes mencionados, cuanto 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;

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

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

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

La elección de los gobernadores de los estados y de las Legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

IV. Los gobernadores de los estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, substitutes o encargado del Despacho.

Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato:

a) El gobernador sustituto constitucional o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional aun cuando tenga distinta denominación.

b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, por ministerio de la ley y bajo cualquiera denominación supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo en los dos últimos años del periodo.

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

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

Los diputados a las Legislaturas de los estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieran estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

Transitorio

En las próximas elecciones ordinarias de Poderes Federales, se elegirán senadores de número par, para un periodo de seis años; en el año de mil novecientos treinta y seis deberán verificarse elecciones extraordinarias de senadores de número impar, para un periodo de cuatro años y en el año de mil novecientos cuarenta se verificarán elecciones ordinarias de la totalidad de los miembros del Senado de la República.

Instituciones y Reforma Social

México, D.F., a 10 de noviembre de 1932.- El presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario, general Manuel Pérez Treviño.- El secretario general del Partido Nacional Revolucionario, diputado Licenciado Fernando Moctezuma.

Hacemos nuestra la presente iniciativa para que pase desde luego a Comisión.

México, D.F., 16 de noviembre de 1932.- Diputación de Nuevo León: Dionisio García Leal.- Jesús C. Treviño.- Antonio G. Garza.- Baudelio Duarte.- Diputación de Querétaro: Fidencio Osornio.- Noradino Rubio.- Diputado por Tamaulipas, Juan Aguirre Siller.- Recibo, a las Comisiones Unidas 1a. de Puntos Constitucionales y 1a. de Gobernación, e imprímase.

Proceso legislativo. Publicada en el *Diario Oficial, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos*, tomo LXXVII, número 44, 29 de abril de 1933.

1933

Partido Nacional Revolucionario

Sufragio efectivo y autonomía municipal*

Ciudadanos diputados:

Uno de los postulados más grandes de la Revolución fue seguramente el principio de autonomía municipal. Efectivamente el malestar y la opresión de la dictadura se fue sintiendo en forma más y más intolerable en los pueblos a través de los pequeños cacicazgos y de las jefaturas políticas. Seguramente fue a través de estas últimas como en los pequeños poblados se sintió la mano férrea de la dictadura y ésta fue la razón principal por la que al triunfo de la Revolución se propugnó empeñosamente por la supresión de dichas jefaturas políticas. En tales circunstancias, la Constitución de 1917, cristalizadora de los más bellos ideales revolucionarios, trató de remediar este mal estableciendo el principio del municipio libre, y esta necesidad era palpable y de tal manera estaba compenetrada en los revolucionarios constituyentes, que el artículo 115 constitucional fue aprobado en la forma en que se planteó el anteproyecto de Constitución, sin grandes debates ni reformas, pues se consideraba como una efectiva necesidad y como un medio que había de llevar una norma de gobierno para el mejoramiento de los pueblos.

La prensa de esa época alabó la implantación del municipio libre, que se recibió con beneplácito en toda la Nación.

Posteriormente, la práctica en apariencia ha demostrado un profundo fracaso, dando por resultado que algunos individuos de cultura mediocre que suelen abordar problemas políticos y sociales, se expresen de la autonomía municipal como un desastre; pero para establecer un juicio concienzudo y

* *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*. Legislatura xxxv, periodo ordinario, año II, tomo II, 23 de diciembre de 1933.

real del principio de autonomía municipal, es necesario conocer nuestros municipios, la forma en que se ha aplicado el principio que establece el artículo 115 constitucional y los grandes vicios que no han podido desaparecer, ya que seguramente con raras y honrosas excepciones, hasta la fecha no ha sido posible conseguir en los estados el establecimiento del municipio libre, desde el punto de vista político, económico y social.

El sufragio efectivo no realizado íntegramente y algunos defectos de organización política de regímenes anteriores, son la causa de los ataques que se hacen al principio del municipio libre, al juzgar de la administración de fondos y de la falta de resolución de los problemas.

Efectivamente, los que hemos visto el desarrollo de los procesos políticos en épocas pasadas, hemos observado que en cierta forma la política de provincia se desarrolla en un círculo vicioso a través de los gobiernos de los estados y de los diputados locales, que para continuar su política en un buen número de casos aprovechan elementos incondicionales del gobierno, imponiendo sus ayuntamientos, tomando en cuenta los intereses políticos, razones de compadrazgos, de intereses personales. Por esto es que en un sinnúmero de casos los gobiernos de los estados, por mediación de sus Congresos o de su Ejecutivo, reconocen ayuntamientos electos, nulifican elecciones y todo esto naturalmente con una norma de conducta política o de intereses creados. En un buen número de casos, también los gobernadores designan concejos municipales, escogidos naturalmente en las condiciones anteriores, de tal manera que el ayuntamiento no reconoce como única causa de origen la voluntad del pueblo mayoritario y la exacta aplicación de las leyes, sino también como factor determinante el apoyo del influyente, la recomendación del diputado y la ejecutoria de partidatismo; todo esto con mengua de una mejor iniciativa y honrada administración, pues en muchos casos estos ayuntamientos de los pueblos pueden considerarse como tributarios de sus benefactores, y el abuso llega al máximo en administraciones que no teniendo ya dónde acomodar a sus protegidos, mandan a los pueblos más o menos productivos individuos extraños a encargarse de las presidencias de concejos municipales, los que con rarísimas excepciones, son aves de paso que sólo buscan el medro personal a costa de los contribuyentes; con estos experimentos no puede juzgarse como un fracaso la autonomía municipal, pues que efectivamente esta autonomía no ha existido.

La autonomía política debe ser el principio para establecer la autonomía municipal.

Algunas personas se obstinan en no dar la importancia que en realidad tiene la autonomía política en la libertad municipal y creen que basta la libre administración y algunas libertades que se dejan a los pueblos, para el mejoramiento de los mismos; pero esta creencia es errónea, pues que parte de una base falsa, ya que al no gobernarse un pueblo libremente, no es de responsabilidad el problema de desbarajuste, la falta de iniciativa y el poco tino del gobierno, y siendo una necesidad imperiosa el respeto a la voluntad mayoritaria de los pueblos, precisa la correcta implantación del sufragio efectivo en los mismos, para establecer en ellos el gobierno de las mayorías y consecuentemente la responsabilidad de las mismas en su fracaso o en la aprobación de su gestión en el éxito.

Seguramente la implantación del sufragio efectivo de los pueblos y el respeto que se dé a la voluntad mayoritaria, al restar los apoyos políticos de los directamente interesados, será la base de acercamiento entre los habitantes de cada pueblo, evitando las divisiones ancestrales que hábilmente han explotado desde los conquistadores hasta buen número de nuestros flamantes políticos. La necesidad de esta autonomía política se ha dejado sentir en todos los tiempos, sirviéndonos de antecedentes el conocimiento del descontento en los pueblos en el periodo de la dictadura, los debates del Congreso Constituyente, las declaraciones de nuestro Partido Nacional Revolucionario, las discusiones y puntos resolutivos del Congreso de Legislaturas convocado por nuestro mismo partido y los debates suscitados en esta Cámara, con motivo del proyecto presentado por los diputados Rodríguez, Eduardo Cortina, Cosme Mier y Riva Palacio, Francisco J. González, Luis G. Márquez, José Morales Hesse, Hipólito H. Antonio, José Santos Alonso, Víctor Ortiz, Manuel M. Moreno y otros más.

Existe en la conciencia de todos los diputados revolucionarios, que el Congreso Constituyente de Querétaro, en el artículo 115 constitucional, quiso dar la completa autonomía municipal y que con posterioridad algunos “desvirtúan la naturaleza esencial del municipio libre y han llegado a constituir en muchas ocasiones un funesto instrumento de tiranía, comparable a las odiosas jefaturas políticas, contra las que la Revolución Mexicana enarboló la bandera de la autonomía municipal” (Dictamen 16 diciembre, 1932. Comisión Puntos Constitucionales. Manuel Rueda Magro, Luis Martínez Vértiz. 1a. Comisión Gobernación. Flavio Pérez Gasga, Víctor Ortiz, Cirilo R. Heredia) y “mientras el asunto del municipio libre sea una necesidad pública, todo el esfuerzo que pongamos nosotros no será inútil para satisfacer ese anhelo” (Ojeda. *Diario Debates* 16 diciembre, 1932); podíamos [*sic*]

glosar multitud de opiniones de los compañeros diputados, permitiéndome recordar entre ellos a los compañeros Rodríguez, Mijares V., Cortina, Ojeda y León, que dice: “nadie como yo está de acuerdo en la necesidad que hay de defender al municipio de las invasiones y de las intromisiones de los poderes locales”. La Nación está en espera de que positivamente se cumplan las promesas de la Revolución y es ésta una de las más serias promesas.

Sentado lo anterior y reconocida por haber sido expresada desde esta tribuna la opinión de varios diputados, en el sentido de que hay en toda la República un profundo malestar por algunas imposiciones municipales y la tendencia revolucionaria de hacer que cristalice en realidad el anhelo revolucionario de la autonomía municipal, tomando en cuenta, además, el respeto que me merece la soberanía de los estados y que éstos son los que deben reglamentar los imperativos del artículo 115 constitucional, propongo a la consideración de esta Honorable Asamblea, para su inmediata resolución, con dispensa de todo trámite, la adición a la fracción I del artículo 115 constitucional, con las palabras “de cuya elección conocerá libremente”, para que la fracción I de dicho ordenamiento, al ser reformado, quede como sigue: “I. El municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, de cuya elección conocerá libremente y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado”.

Con la anterior pequeña modificación al mencionado ordenamiento constitucional, se consiguen dos cosas:

1º Imponer uniformemente en toda la República a todos los gobiernos de los estados la efectiva autonomía municipal, que animó a los constituyentes de Querétaro y que indistintamente, en diversas ocasiones ha sido reconocida, aceptada y hasta implantada por gobiernos efectivamente revolucionarios, como en el estado de Hidalgo y en el estado de Guerrero durante la vigencia de la Ley de Autonomía Municipal.

2º Cristalizar el respeto que merecen las mayorías de los pueblos, haciendo realidad el principio de Sufragio Efectivo, con lo que habremos dado un nuevo paso en el camino del cumplimiento de nuestro deber, como miembros de esta Legislatura, a la que fue encomendada la trascendental reforma de la No Reección, evitando que en lo futuro los ayuntamientos sean víctimas, como lo hemos visto en casos lamentables de los estados de Guerrero, Tlaxcala, Michoacán, etc., etc.

Al mismo tiempo, somos consecuentes con el respeto que merece la soberanía de los estados, que en ninguna forma recibe menoscabo en sus legítimos intereses.

Cámara de Diputados, a 22 de diciembre de 1933.- Dip. Lic. Manuel M. Moreno.- Gilberto Fabila.- Eugenio Méndez.- Manuel Mijares V.- M. Maples Arce.- Armando P. Arroyo.- M. Lastra Ortiz.- Siguen más firmas.- De primera lectura.

Proceso legislativo. La iniciativa no fue dictaminada.

1934

Partido **N**acional **R**evolucionario

Educación, facultad concurrente*

El Partido Nacional Revolucionario cumple hoy la solemne promesa que hizo al pueblo mexicano en la Segunda Convención Nacional Ordinaria efectuada en Querétaro el mes de diciembre del año próximo anterior, promesa consistente en que pugnaría por la reforma del artículo 3º de la Constitución Federal, a fin de que se establezca en términos precisos el principio de que la educación primaria y la secundaria se impartirán directamente por el Estado, o bajo su inmediato control y dirección, y que, en todo caso, la educación en esos dos grados deberá basarse en las orientaciones y postulados de la doctrina socialista que la Revolución Mexicana sustenta.

Fue capítulo de singular importancia para las mayorías del país reunidas en la Convención de Querétaro, el de la reforma educativa anhelada y esperada desde hace muchos años, concorde con una aspiración histórica cuyas raíces arrancan de las primeras manifestaciones de nuestra vida como nación independiente.

En efecto, apenas lograda nuestra emancipación política de España, se hizo sentir la necesidad de proveer la resolución total de nuestros problemas, partidos del concepto, cada vez más firme, de que una satisfactoria organización política, social y económica ha de sustentarse en la mejor y más exacta comprensión de los fenómenos múltiples de la vida del universo que nos rodea, de la sociedad en que vivimos y de los peculiares y concretos de nuestro mundo interno, dentro de un sistema de interdependencia humana en el que cada individuo cumpla la función que mejores beneficios acarree a la colectividad y disfrute de las legítimas y justas compensaciones a los esfuerzos desarrollados, comprensión a la que solamente se llega por obra

* *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*. Legislatura xxxvi, periodo ordinario, año I, núm. 12, 26 de septiembre de 1934.

de un proceso instructivo y educador cuya célula elemental la constituye la escuela primaria.

Fue así la educación pública preocupación dominante de los legisladores del México independiente, como lo comprueban desde el decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, la reglamentación de la instrucción pública presentada por la Comisión de Instrucción de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de 1826, las Constituciones de 1836 y 43 y el Estatuto orgánico provisional de la República Mexicana de 1856.

Pero en aquella etapa histórica de nuestro país, el influjo de las ideas dominantes de la época, cuando apenas se gestaba la reacción contra el absolutismo político e imperaba la doctrina del derecho divino, la enseñanza nacional tuvo que mantenerse dentro de los estrechos cauces del dogmatismo religioso y se caracterizó por una férrea estructura confesional y por ser un privilegio exclusivo de las clases acomodadas.

Correspondió a la Revolución de Ayutla el mérito innegable de haber dado a la educación en el país una fisonomía de grandes alcances para su época, el establecer la gratuidad, la obligatoriedad y el laicismo en la escuela primaria oficial. Las ideas de los constituyentes de 1857, a este respecto cristalizaron un principio que corresponde, atentas las circunstancias de tiempo y de ideología imperantes entonces, al que sustenta sobre el particular la Revolución Mexicana en el actual periodo de su desenvolvimiento.

A mediados del siglo XIX los espíritus progresistas giraban alrededor de la doctrina clásica que fue una reacción en contra de los absolutismos políticos y espiritual, y fueron congruentes con sus tesis al colocar en estadios iguales de lucha y competencia, a todos los elementos que quisieran concurrir a la obra común de la educación precisándose, por lo que al Estado concierne, que la enseñanza oficial tuviera las características ya señaladas, esto es, que fuese obligatoria, gratuita y laica. El legislador del 57, al elevar el principio liberalista a la categoría de precepto constitucional, estableció, sin embargo, tan claras limitaciones a su ejercicio, que dio, desde entonces, carta de naturalización en nuestro derecho público al principio de que corresponde al Estado la función social de la educación y de controlar y encauzar ese servicio público, fijando orientaciones, señalando condiciones y reglamentando todo lo concerniente para el mejor orden social.

El Congreso Constituyente de 1917, en su propósito de llegar hasta las íntimas necesidades del pueblo mexicano, generalizó el principio del laicismo a toda enseñanza primaria, así fuera impartida por el Gobierno o por los

particulares, y es bajo el régimen estatuido y aceptado por la generalidad del país, como ha venido difundiéndose la enseñanza primaria con la natural y esperada oposición de los núcleos obscurantistas dirigidos y fomentados por el clero, cuya propaganda espiritual se vincula estrechamente con los intereses del capitalismo individualista.

En tales condiciones, la Convención del Partido Nacional Revolucionario celebrada en Querétaro en diciembre último, estimó que el precepto constitucional dictado por el legislador de 1917, debía modificarse en términos que precisaran las características esenciales que en el orden económico y social había producido el movimiento revolucionario, ya que la escuela debe reflejar siempre, en su desenvolvimiento, los rasgos fundamentales de la sociedad que la engendra, porque no hay revolución alguna, cualquiera que sea el grado de intensidad que alcance, que no tenga que traducirse en una reforma escolar. Consecuentemente se proclamó que, aparte del carácter confesional de la enseñanza [*sic*], debía afirmarse la orientación filosófica que ha informado en materia económica y social toda la obra del movimiento revolucionario, orientación que prepare a los hombres para una mejor adaptación a la estructura de la sociedad que se está forjando.

Se juzgó que era preciso que el formidable esfuerzo que la revolución viene realizando en materia de enseñanza a partir del año de 1920, que se ha inspirado en la extensión de la cultura a las masas proletarias del país, por obra de la escuela rural, tuviese una orientación firme y concreta en el orden económico y social, ya que para ser la escuela del pueblo no basta la obligatoriedad y su gratuidad, sino, fundamentalmente, que esté en armonía con las demandas e intereses de las clases trabajadoras.

Por ello el proyecto o iniciativa propone que la educación que imparta el Estado será socialista, excluirá toda enseñanza religiosa y proporcionará una cultura basada en la verdad científica que forme el concepto de solidaridad necesario para la socialización progresiva de los medios de producción económica; que la educación, en todos sus tipos y grados –primaria, secundaria, normal, técnica, preparatoria y profesional–, se imparta con el carácter de servicio público, por la Federación, los Estados y los Municipios, y señala las condiciones mediante las cuales no será contraria a los intereses vitales de la colectividad, la autorización que el Estado otorgue a los particulares para el desarrollo de actividades y enseñanzas de la función educacional, entendiendo que en los actuales momentos no debe desecharse la iniciativa privada que con patrióticos objetivos concurra en forma armónica con la acción del Estado en esa obra trascendente.

Entendemos por servicio público el conjunto de disposiciones y prácticas regidas por el Estado que tienden a satisfacer una necesidad social; cuyo cumplimiento no puede quedar al arbitrio de los particulares, porque de su realización depende o se deriva la misma integración, desarrollo y progreso de la colectividad.

Y tratándose de la educación, la necesidad social consiste en la presentación educativa e instructiva de nuestras masas, para formarles un concepto exacto y positivo del mundo que las rodea y para provocar en sus componentes sentimientos, pensamientos y voliciones convergentes que conduzcan a estrechar los lazos de nuestra nacionalidad, con un sentido de independencia basado en la responsabilidad de los individuos, afirmándose y robusteciéndose en la acción conjunta y común, orientada hacia la socialización progresiva de los medios de producción económica, en busca de una mejor organización social.

Consecuentemente, la educación primaria, secundaria y normal, ya sea que esté a cargo del Estado, o que se autorice se imparta por los particulares, habrá de regirse estrictamente por las mismas normas, programas y tendencias para lo cual el poder público controlará las actividades y enseñanza de los planteles privados; y por lo que respecta a la Universidad Autónoma de México y a las demás escuelas preparatorias, profesionales y técnicas libres que existan en el país, seguirán funcionando dentro de las franquicias que las leyes les otorgan.

Estímase conveniente reiterar aquí la declaración que se hace el Plan Sexenal, en el sentido de que “con preferencia a las enseñanzas de tipo universitario, destinadas a preparar profesionistas liberales, deben estar colocadas las enseñanzas técnicas que tiendan a capacitar al hombre para utilizar y transformar los productos de la naturaleza, a fin de mejorar las condiciones materiales de la vida humana”, y de que, “comprendiendo que la investigación científica es una actividad fundamentalmente necesaria para el progreso del país, que el Gobierno no puede desentenderse del cultivo general de las ciencias, se ayudará a la creación y sostenimiento de institutos, centros de investigación, laboratorios, etc., en forma que eleven continuamente el nivel de la ciencia de México, para una mayor difusión de ella y para realizar los trabajos que aporte nuestro país al desarrollo de la cultura”.

Para que el control de que se trata anteriormente sea efectivo y no un simple renglón frío sin vida en nuestro texto constitucional, se estatuye también, por lo que respecta a las actividades y enseñanzas de la educación no oficial, primaria, secundaria y normal, y de todos los grados que se impartan a obreros o campesinos, que en todo caso se sujetará a las siguientes normas:

a) Que los planteles en donde se desarrollen tales actividades y enseñanzas, no puedan funcionar sin la previa y expresa autorización del poder público;

b) Que la educación impartida en dichos planteles se realice con sujeción a los mismos planteles, programas, métodos y orientaciones y tendencias que adopte el Estado;

c) Que los directores, gerentes y profesores de los repetidos planteles, sean personas que, en concepto del Estado, tengan suficiente capacidad profesional, reconocida moralidad e ideología acorde con las orientaciones y tendencias de la educación que imparta el Estado;

d) Que no podrán intervenir en ninguna forma, en tales actividades y enseñanzas, los miembros de las corporaciones religiosas, los ministros de los cultos, las sociedades anónimas que exclusiva o preferentemente realicen actividades educativas, ni las sociedades o asociaciones ligadas directa o indirectamente con la propaganda en un credo religioso.

Solamente así la educación en México, ya sea la que se imparta por el Estado, o bien, la que se autorice a la iniciativa privada, formará un todo coherente y orgánico capaz de consolidar nuestra nacionalidad y de homogeneizar nuestra actuación hacia una mejor organización social, que tendrá como antecedente la escuela y como posiciones de lucha y realización, la vida misma, la interdependencia colectiva.

Se postula, asimismo, en el texto de nuestra iniciativa, que la educación que imparta el Estado, así como la primaria, secundaria o normal, o de todos los grados cuando se dé a obreros o campesinos que se imparta por particulares será, como ya se puntualizó, socialista en el sentido de que pugnará por formar el concepto de solidaridad necesario para la socialización progresiva de los medios de producción económica, y con ello marcamos a la educación una ruta que vaya de acuerdo con las nuevas aspiraciones de la humanidad, haciendo que en el hombre desaparezcan los necios, férreos, absurdos y antisociales egoísmos y que se piense desde los primeros años de la vida, en que es necesario fortalecer por obra de la instrucción y de la educación, para servir a la colectividad en que vivimos, sin menoscabo del robustecimiento de nuestra propia personalidad y sin que se relajen los lazos del hogar, haciendo que la familia evolucionada tenga un alto concepto de sus deberes para con la sociedad.

La educación socialista, lejos de romper los vínculos de la institución familiar, encontrará en el hogar y especialmente en las madres mexicanas, la más firme base para su desarrollo, puesto que, independientemente de sus

postulados técnicos para la nueva organización social, la doctrina socialista es doctrina de justicia.

No será una escuela socialista determinada dentro del conjunto de las que actualmente se disputan los campos de especulación y de acción en el mundo, la que inspirará las orientaciones de nuestra educación. Nuestro socialismo, el socialismo de la Revolución Mexicana, tiene su doctrina inmediata en los principios relativos de la Constitución General de la República, los que se enseñarán al educando no como una categoría espiritual irrectificable, sino como principios y posiciones de lucha que hasta el presente se estiman eficaces para arrancar la costra de nuestros egoísmos y para estructurar la nueva vida; principios y posiciones de lucha de presente que se caracterizan por una intervención cada día más acentuada del Estado, por una dirección estatal de nuestra economía que tiene la socialización progresiva de los medios de producción económica.

De manera fundamental se estatuye, igualmente, como ya se concretó en capítulo anterior, que la educación impartida por el Estado y la que se autorice a la iniciativa privada en los grados de primaria, secundaria y normal, y la de todo género que se dé a obreros o campesinos, excluya toda enseñanza religiosa y proporcione una cultura basada en la verdad científica. Con esto no sólo se interpreta el sentir de las masas revolucionarias de México, representadas en la Segunda Convención Nacional del Partido Nacional Revolucionario efectuada en Querétaro en diciembre último, sino que se llena la función vital de integrar el espíritu de los hombres en condiciones de que ningún prejuicio obscurezca sus procesos mentales ni supedita su voluntad a ningún fanatismo, y que constituya un positivo factor de actividad, producción y progreso en la marcha de la colectividad mexicana.

Por lo expuesto, el Partido Nacional Revolucionario somete a la consideración de sus bloques en las Cámaras de Senadores y de Diputados del Congreso de la Unión, el siguiente Proyecto de Reformas al artículo 3o. de la Constitución General de la República:

Artículo 3º Corresponde a la Federación, a los Estados y a los municipios, la función social de impartir, con el carácter de servicio público, la educación de todos sus tipos y grados.

La educación que imparta el Estado será socialista, excluirá toda enseñanza religiosa y proporcionará una cultura basada en la verdad científica, que forme el concepto de solidaridad necesario para la socialización progresiva de los medios de producción económica.

Los particulares podrán impartir educación en todos sus grados. La educación primaria, la secundaria y la normal, requiere previa y expresa autorización del poder público; será científica y socialista, con los mismos planes, programas, métodos, orientaciones y tendencias que adopte la educación oficial correspondiente, y estará a cargo de personas que, en concepto del Estado, tengan suficiente capacidad profesional, reconocida moralidad e ideología acorde con este artículo. Los miembros de las corporaciones religiosas, los ministros de los cultos, las sociedades anónimas que exclusiva o preferentemente realicen actividades educativas y las sociedades o asociaciones ligadas directa o indirectamente con la propaganda de un credo religioso, no intervendrán en forma alguna en la educación de que se trata. Estas mismas normas regirán la educación de cualquier tipo y grado que se imparta a obreros o campesinos.

El Estado fijará las condiciones que, en cada caso, deban reunir los planteles particulares a que se refiere el párrafo inmediato anterior, para que pueda autorizar su funcionamiento.

El Estado revocará discrecionalmente, en todo tiempo, las autorizaciones que otorgue en los términos de este artículo, o cuando se viole cualquiera de las normas legales. Contra la revocación no procederá recurso o juicio alguno.

La educación primaria será obligatoria y el Estado la impartirá gratuitamente.

El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá la Ley Reglamentaria destinada a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones a los funcionarios públicos que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.

Instituciones y Reforma Social.- México, D.F., a 26 de septiembre de 1934.- El Presidente del C. E. N. del P. N. R. Senador Carlos Riva Palacio. -Rúbrica.- El Secretario General, Licenciado Gabino Vázquez.- Rúbrica.- El Secretario de Acción Educativa, Deportiva y de Salubridad, Senador Licenciado Federico Medrano V.- Rúbrica.- El Secretario de Organización y Estadística, Diputado Licenciado Enrique Romero Courtade.- Rúbrica.- El Secretario de Acción Obrera y Organización Industrial, Senador Guillermo Flores Muñoz.- El Secretario de Acción Agraria, Fomento y Organización

Agrícola, Ingeniero Gilberto Fabila.- El Secretario de Prensa y Propaganda, Froylán C. Manjarrez.- Secretario de Acción Económica de la Tesorería, Diputado Francisco Trejo.- Rúbrica.

Hacemos nuestra la anterior iniciativa: Narciso D. Aceves.- Julián Aguilar G. - Guillermo C. Aguilera.- Jesús M. Aguirre.- Augusto Aillaud.- Benjamín Alamillo Flores.- Manlio Fabio Altamirano.- José Alejandro Anaya.- Rafael Anaya.- Victoriano Anguiano.- David S. Arizmendi.- Miguel Arrieta V.- Rafael Ávila Camacho.- Praxedis Balboa jr.- Mario E. Balboa.- R. Manuel Balderas.- Brígido Barrón.- Juan Benet A.- Alberto F. Berber.- Demetrio Bolaños Espinosa.- José Borunda E.- Gilberto Bosques.- Carlos A. Calderón.- Arturo Campillo Seyde.- Román Campos Viveros.- Alcides Caparros.- Juan L. Cardona.- Carlos A. Careaga.- Donaciano Carreón.- Juan Manuel Carrillo.- Francisco Luis Castillo.- José Castillo.- Rafael Cebada Tenreiro.- Delfín Cepeda.- Alejandro Cerisola.- Leobardo Coca Cabrera.- Ireneo Contreras C. - Amador Coutiño C.- Juan Chacón.- Constantino Chapital.- Maximiliano Chávez Aldeco.- Arturo Chávez.- Esteban Chávez jr.- Plutarco Elías Calles jr.- Luis Enrique Erro.- Gustavo Espinosa Mireles.- Guillermo A. Esteva.- Roque Estrada.- Óscar Fano Viniegra.- Víctor Fernández Manero.- Enrique Fernández Martínez.- Gilberto Flores Muñoz.- Ramón Félix Flores.- J. Guadalupe Gallo.- Ignacio Gamiochipi.- J. Ignacio García.- Magdaleno García.- Domingo García Toledo.- Carlos Garza Castro.- Ildefonso Garza.- Eliseo Garza Sáenz.- Leopoldo Gatica Neri.- Arturo Gómez.- José Gómez Esparza.- Alejandro Gómez Maganda.- Enrique González Flores.- Gonzalo González G.- Salvador González.- Jesús Govea T.- Eduardo Guerra.- Alberto R. Guevara.- Antonio Gutiérrez.- Jesús C. Gutiérrez.- Carlos G. Guzmán.- Lamberto Hernández.- Augusto Hinojosa.- José G. Huerta.- Carlos Innes.- César A. Lara.- José A. Lara.- José de Lara.- Luis M. Lárraga.- Óscar H. León.- Samuel León.- Miguel León Tostado.- Guillermo Liera B.- Rodolfo T. Loaiza.- Mauro López Cárdenas.- Eucario López Contreras.- Francisco López.- Roberto López Franco.- Mariano Loza.- Juan C. Luna.- Gustavo Marín R.- Manuel Martínez Valadez.- José Martínez Vértiz.- Antonio Mayés Navarro.- Salvador Mayorga.- Luis Méndez.- Manuel Mier.- David Montes de Oca.- Luis Mora Tovar.- Francisco Moreno Z.- Eduardo Morillo Safa.- Joaquín Muñoz.- Antonio Nava.- Juvenio Nochebuena.- José María Ocegüera.- Francisco Ochoa Zamudio.- Basilio Romeo Ortega. - Tito Ortega.- Maurilio Ortiz.- Oliver Ortiz.- Wilfrido Osorio H.- Carlos F. Osuna.- Máximo Othón.- Guillermo T. Padilla.- Jacinto

R. Palacio.- Pedro Palazuelos Léycegui.- Ricardo de la Peña.- Carlos M. Peralta.- Arnulfo Pérez H.- Carlos Pichardo.- Luis Pineda.- Rafael Ponce de León.- Lorenzo E. Quevedo.- Eugenio E. Quevedo.- Eugenio B. Quintero.- Federico Quiroga.- Luis Ramírez de Arellano.- Alfonso Ramírez Paulín.- Manuel Ramos.- Carlos Real.- Félix C. Rodríguez.- José María Rodríguez.- Luis I. Rodríguez.- Ismael Rojas.- Luis C. Rojas.- Enrique Romero Coutade.- Rogelio Rubio.- J. Jesús Ruvalcaba.- Cosme Sáenz.- Raymundo Salas.- Juan Salazar.- Rufino Salgado R.- Enrique Sánchez Perea.- Ramón V. Santoyo.- Juan B. Sairol.- Gustavo Segura.- Héctor Serdán.- Neguib Simón.- Tomás Siqueiros.- Fernando Solórzano.- José Solórzano.- Pablo Emilio Sotelo Regil.- Nicandro L. Tamez.- Jesús Torres Caballero.- Espiridión Torres G.- José Torres Navarrete.- Francisco Trejo.- Pedro Trueba.- Rafael A. Valdés.- Augusto Vallejo.- Alfredo Vasconcelos.- Carlos S. Vega.- Aurelio Velázquez.- Mariano M. Vértiz.- Jesús Vidales M.- Antonio Villalobos.- Julio T. Villegas.

Proceso legislativo. Publicada en el *Diario Oficial, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos*, México, tomo LXXXVII, número 35, 13 de diciembre de 1934.

1936

Partido **N**acional **R**evolucionario

Estabilidad de los munícipes*

Consagrando la autonomía municipal, que fue una de las más ardientes aspiraciones que determinaron al pueblo mexicano a levantarse en armas contra la dictadura porfirista, se consignó en la Carta de Querétaro el artículo 115.

El idealismo y la buena fe de los constituyentes de 1917, embriagados por la gloria de haber hecho añicos un estado de cosas tan odioso, como lo era el régimen sangriento del general Díaz, les hizo creer que la libertad municipal quedaba perfectamente garantizada con los términos en que se encuentra redactado el mencionado artículo 115 constitucional. Sin embargo, la experiencia dolorosa de diecinueve años ha demostrado que esa libertad municipal, tan cara al pueblo, no está debidamente asegurada.

Ocurre que en la mayoría, o más bien en la totalidad de las Constituciones Políticas de los estados de la República, existe un precepto que autoriza a las Legislaturas locales para declarar cuando han desaparecido los poderes municipales, que es llegado el caso de nombrar un presidente municipal provisional, que transitoriamente se encargue del gobierno comunal y encauce el proceso de reintegración al orden constitucional, de la entidad municipal respectiva. Tal precepto, inspirado en un recto sentido de previsión, cuya finalidad ha sido seguramente la de prevenir la forma en que debe procederse para mantener el integral funcionamiento del poder o de la autoridad municipales, en casos de emergencia en los que por circunstancias fortuitas dichos poderes o autoridades han desaparecido, en el sentido jurídico de la palabra, se ha transformado, a la larga, en una perenne amenaza para los ayuntamientos, esgrimida por los Poderes de los estados, cuyos titulares casi

* *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*. Legislatura xxxvi, periodo ordinario, año iii, tomo iv, 26 de noviembre de 1936.

siempre echan mano de tal recurso para saciar ruines venganzas o para alcanzar determinadas finalidades esencialmente políticas, resultando de ello, que la autonomía municipal se encuentra siempre en peligro, en perpetua zozobra, a merced de las intrigas políticas, con grave detrimento del integral y benéfico funcionamiento de la administración municipal.

Es inconcuso que dentro de nuestro actual sistema de organización política, y aun dentro de las formas de cualquier otro sistema de gobierno, el municipio libre o cualquiera otra institución equivalente, constituyen la base de todo gobierno, ya que tales instituciones por su especial naturaleza, por su afinidad y contacto estrecho con la vida pública, son al mismo tiempo que los sillares en que descansa toda la complicada organización del Estado, una de las más fecundas y educativas prácticas democráticas, puesto que constituidas por elementos profundamente arraigados en la masa popular, que son a su vez los órganos extremos por cuyo conducto la acción gubernativa llega a esa misma masa popular, hacen posible la realización del postulado consignado en el artículo 39 de la Ley Fundamental, que dice: “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste...”; es decir, hacen posible que el pueblo se gobierne a sí mismo, que es en lo que en último análisis debe consistir la más genuina democracia.

Ahora bien, si la experiencia ha probado que el alcance del precepto constitucional contenido en el artículo 115 de la Constitución Federal, no ha podido garantizar plenamente la libertad municipal, es claro que debemos buscar desde luego la forma de alcanzar esa finalidad, en la forma más completa y efectiva.

Un camino sería el de establecer, constitucionalmente, la inviolabilidad absoluta de las corporaciones edilicias, pero entonces tropezaríamos con el peligro de situaciones embarazosas en las que, no obstante la mala conducta o la conducta delictuosa de los miembros de dichas corporaciones, no fuese posible poner remedio desde luego a tales situaciones. Es bien sabido que el precepto a virtud del cual las Legislaturas locales declaran desaparecidas a las autoridades municipales, se aplica generalmente en los casos en que la desaparición de las autoridades o poderes municipales se origina, no precisamente en la desaparición material de las personas físicas titulares de tales investiduras, sino más bien cuando esas autoridades, tras de una actuación de hecho, se han colocado al margen de la ley, fuera de las normas y de las circunstancias específicas de su calidad de tales, dejando por lo tanto de poseer los atributos genuinos de las legítimas autoridades; y que, aplicado

ese procedimiento, se pone fuera del ejercicio del poder y se despoja de la investidura oficial a quienes se considera responsables; procedimiento que si bien implica una sanción bastante severa, como es la de desalojar de los sitios del poder municipal a sus respectivos titulares, también es, en el fondo, un procedimiento irregular, puesto que casi siempre deja vivas responsabilidades previstas y penadas en los códigos, y la sanción se reduce tan sólo a privar del poder a los considerados como responsables. De lo anterior se desprende que debe buscarse la forma de hacer compatibles tanto la inviolabilidad que ha de dar como consecuencia necesaria la respetabilidad y firmeza de las instituciones municipales, como el ejercicio de las acciones indispensables para hacer efectiva la responsabilidad de funcionarios que violen las leyes.

Nuestro sistema constitucional nos proporciona un precedente en el que se compaginan en un juego armónico la estabilidad y la inviolabilidad del funcionario, con su responsabilidad. El caso es el que contiene el párrafo tercero del artículo 108 de la Constitución Federal, al referirse al presidente de la República, funcionario que sólo puede ser acusado durante el tiempo de su cargo por traición a la patria y delitos graves del orden común. De conformidad con este precepto, el titular del Poder Ejecutivo Federal, sin dejar de ser responsable, se encuentra protegido perfectamente contra las maniobras vulgares generadas por las bajas pasiones políticas. El mismo procedimiento podríamos seguir, tratándose de las autoridades municipales, y en tal forma dejar una de las conquistas más preciadas de la Revolución.

Expuesto lo anterior, nos permitimos someter a la ilustrada consideración de ustedes, el siguiente proyecto de reformas al artículo 115 de la Constitución General:

Artículo 115. Los estados adoptarán para su régimen interior

.....

.....

I. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa cuyos miembros serán inviolables y no podrán ser acusados, durante el periodo de su encargo, sino por traición a la patria o delitos graves del orden común; sin que en ningún caso y por ningún motivo la responsabilidad personal o individual de alguno de sus componentes, pueda afectar en forma alguna al resto de los miembros de la institución. Las responsabilidades diferentes de las antes enunciadas, en que incurran los titulares del

poder municipal, deberán ser glosadas por el Ministerio Público y exigidas inmediatamente después de que concluyan el ejercicio de sus funciones. No habrá ninguna autoridad intermedia entre las autoridades municipales y el gobierno del estado.

México, D.F., a 26 de noviembre de 1936. - Antonio Mayés Navarro. - Rufino Salgado. - A. Aillaud. - Arturo Campillo Seyde. - Alcides Caparroso. - Ismael Rojas. - J. Gómez Esparza. - F. Álvarez. - A. R. Guevara. - D. Montes de Oca. - J. Riva Palacio. - J. Ignacio García. - Tito Ortega. - Máximo Ávila. - Miguel León Tostado. - Juan Salazar, y otras firmas más. - A la Comisión de Puntos Constitucionales en turno.

Proceso legislativo. La iniciativa fue aprobada en las dos cámaras del Congreso de la Unión, pero no contó con la mayoría de los votos de las legislaturas locales.

1936

Lázaro Cárdenas del Ríó

El municipio en el sistema nacional fiscal*

En nuestro régimen constitucional, salvo en aquellas materias en las que el Congreso de la Unión puede legislar privativamente, se encuentra una amplia concurrencia de la Federación y los Estados para imponer contribuciones, lo que ocasiona frecuentemente la coexistencia de gravámenes sobre una misma fuente de imposición. Además, no sólo diversos impuestos gravitan sobre igual fuente —lo que en sí mismo es un mal— sino que ni siquiera esas exacciones se establecen con un único propósito, porque las leyes fiscales de la Federación y de los Estados se fundan en distintos principios y se expiden con diversos propósitos; y, lo que es más grave aún, de Estado a Estado la legislación hacendaria varía, provocándose lamentablemente verdaderas guerras económicas entre uno y otro, destructoras del desarrollo de la Nación, en vez de legislarse con la unidad de criterio que requiere el desenvolvimiento integral de la República.

¿Cómo, con semejante arbitraria concurrencia contributiva, lograr que los impuestos se informen en postulados científicos de economía y de justicia? Imposible organizar debidamente la Hacienda Pública si los impuestos asfixian sus propias fuentes económicas absorbiendo el patrimonio en lugar de tomarse una parte, la conveniente, de los ingresos; si algunos gravámenes no tienen la suficiente elasticidad que en otras condiciones les sería característica y, en fin, si no son ni equitativos ni generales.

La urgencia de corregir los vicios hacendarios, sentida en el país desde hace mucho tiempo, se ha destacado más aún en las actuales horas porque las entidades federativas que tienen los más fuertes ingresos para la

* Yáñez Ruiz, Manuel, *El problema fiscal en las distintas etapas de nuestra organización política*, México, Talleres de impresión de estampillas y valores, tomo III, 1958-1959, pp. 354-372.

satisfacción de sus necesidades públicas del impuesto territorial rústico, se encontrarán con este renglón de arbitrios extraordinariamente mermado por el incontenible y generoso impulso agrarista de la Revolución. Y al tratar de substituir ese ingreso, los Estados que por otros conceptos se han venido debatiendo en una penuria corregible con el perfeccionamiento y coordinación de sus sistemas fiscales, es cuanto más necesitarán de una orientación adecuada de sus finanzas, y aun de una ayuda eficaz de la Federación.

Tengo la creencia firme de que ha llegado el momento de que, sin destruir las facultades emanadas de la soberanía local para la organización financiera de los Estados, se modifiquen las bases de libre imposición, adoptadas por copia inadaptable a México, de la Constitución Norteamericana, porque si en los Estados Unidos de América era una realidad la existencia de entidades plenamente autónomas, con vida independiente y propia, y el problema que se ofrecía al crearse la Federación era el de hacer nacer viable una Unión que se creía débil, en nuestro país, al contrario, en los días siguientes de la desaparición del Imperio de Iturbide el problema que debió plantearse y que ha sido el origen de muchas tragedias de la historia mexicana, fue el de inyectar vitalidad a las descentralizaciones estatales del territorio patrio, que adquirirían soberanía e independencia interior después de un rudo centralismo colonial prolongado por cerca de tres siglos.

Para fortalecer a los Estados es necesario entregarles ingresos propios: participaciones y contribuciones exclusivas, que les aseguren rendimientos regulares y bastantes a cambio de restringir la concurrencia tributaria, que es el efecto inmediato de la libre imposición y que provoca la improductividad de los gravámenes fiscales.

II.- La reforma que hoy propongo a la Representación Nacional es, por otra parte, uno de los desiderata que en los últimos tiempos han buscado con empeño no sólo los técnicos dedicados al estudio de las finanzas de México, sino también las administraciones federales y locales de la época revolucionaria.

III.- En la iniciativa de 1926, por considerarse peligroso atribuir exclusivamente y en normas legislativas inflexibles, algunos impuestos a la Federación y otros a los Estados y a los Municipios, en las disposiciones transitorias se propuso esa delimitación que se consideraba susceptible de modificarse en el futuro, y quedó proyectado que la Convención Nacional Fiscal nacería y funcionaría dentro del sistema constitucional como organismo permanente coordinador.

Con el criterio diverso, en la iniciativa que someto al examen del Con-

greso de la Unión, propongo la atribución definitiva de algunas contribuciones al Estado Federal, a los Estados miembros y a los Municipios, porque considero que determinados impuestos, por tener ya en estos momentos un destino exclusivo al gobierno de la República, que deriva de la Constitución misma, no deben dejar de ser privativamente federales, y porque otros por su propia naturaleza, como después lo demostraré, deben ser sólo de la Federación o de los Estados o de los Municipios.

Pero como, de todas maneras, un gran sector tributario no es en la actualidad susceptible de distribuirse en definitiva entre la Federación, los Estados y los Municipios, se propone en esta iniciativa el procedimiento constitucional para que la delimitación se logre cuando sea posible lo que se considera deseable y útil, al grado de conceptuar como dañosa y tendiente a desaparecer, aun cuando lícita mientras no se fije la competencia privativa, la coexistencia de gravámenes establecidos por distintas autoridades sobre una sola fuente de imposición.

IV.- En la Primera de las bases del artículo 131 de la iniciativa, se enumeran los tributos que en forma exclusiva se asignan a la Federación.

Figuran, en primer término, las contribuciones sobre el comercio exterior que han sido siempre y no podrán dejar de serlo, objeto privativo de imposición por el órgano legislativo de la República. No se podría concebir que la regulación del comercio exterior por medio de los impuestos aduanales de importación y exportación, saliera de la competencia federal para quedar en manos de las autoridades locales, desconectadas entre ellas mismas y carentes de la visión de conjunto de la economía financiera del país, necesaria para definir inteligentemente la política de protección o de libre cambio que convenga seguir.

También incluye el proyecto al impuesto sobre la renta entre los privativamente federales, porque aun cuando desde su establecimiento en el año de 1924 ha sido materia de concurrente imposición, sin embargo por fuertes y definitivas razones debe ser asignado a la Federación, excluyendo la facultad de las Entidades Federativas para legislar sobre él.

Este impuesto, por su naturaleza el más elástico de todos, en casos de excepción en que se produzca un déficit financiero, porque disminuya considerablemente el rendimiento de otros renglones de ingresos o porque sobrevenga un aumento inesperado de necesidades públicas, puede servir para que se cubra el desnivel presupuestal por medio de un aumento en las cuotas de sus tarifas.

Sin duda es —por este primer motivo— conveniente dejar dentro del mar-

co de atribuciones de los Poderes Federales la regulación legislativa de los tributos sobre la renta, para que el Gobierno Nacional, cuyos intereses son preferentes a los locales, quede en aptitud de aumentar dichos gravámenes como recurso corrector de una ocasional e imprevista elevación de sus gastos sobre sus entradas.

Además funda la facultad privativa de la Federación en el impuesto sobre la renta el importante argumento ya expresado en la iniciativa de 1926, de que “un impuesto sobre la renta tiene menos probabilidades de éxito a medida que más se restringe la base del impuesto, lo cual es debido a que la renta de los contribuyentes, y, sobre todo, de los contribuyentes de mayor capacidad, no tiene una conexión necesaria con la localidad en que habitan, sino que proviene de fuentes de riqueza ubicadas en distintas partes de la República”. Sólo el Poder Federal, por consiguiente, está capacitado para legislar con acierto sobre ese impuesto, para controlarlo, así como para resolver los distintos conflictos que su administración hace surgir.

Sin embargo, contrariamente a lo propuesto en la iniciativa anterior, deben los Estados, Distrito Federal, Territorios y Ayuntamientos, participar en el rendimiento de ese arbitrio público porque al fijarse la competencia privativa en tal materia, diversos Estados miembros verán extinguirse ingresos que por ese concepto actualmente obtienen, máxime si se agrega en el futuro a las cédulas del impuesto sobre la renta la de propiedad edificada cuyo rendimiento, casi en su totalidad, deberá corresponder a las entidades federativas.

Es preciso aclarar que al preverse la posible introducción al sistema tributario sobre la renta de los ingresos que se obtengan de la propiedad edificada, no se incurre en contradicción con la asignación privativa del impuesto territorial a los Estados, porque el impuesto territorial, cuando llegue a crearse convenientemente deberá gravar sólo la tierra, con exclusión de sus mejoras, debiendo entonces recaer sobre éstas un tributo especial que será el de la renta.

Solución idéntica se impone respecto a los gravámenes fiscales sobre los recursos naturales que pertenecen a la Nación, como son los impuestos sobre producción de metales y compuestos metálicos, sobre producción de sal, sobre producción de petróleo, sobre el uso y aprovechamiento de aguas de jurisdicción federal y sobre pesca y buceo. Si el dominio sobre los recursos naturales es federal, también debe serlo privativamente la legislación que los grava, porque en estos casos los impuestos tienen aspectos de productos que a la Nación corresponden para compensarla de la apropiación individual

de bienes que le pertenecen y porque sólo ella puede adecuadamente proteger los intereses generales por medio de leyes que obliguen a una explotación mesurada y prudente de recursos sobre los que tiene plena propiedad.

Las entidades federativas y los municipios deben, por claras razones, participar en los impuestos sobre recursos naturales, cuando la explotación se haga dentro de los límites de sus respectivas circunscripciones territoriales.

La solución del proyecto en este punto, al asignar a la Federación los impuestos sobre recursos naturales, sólo mantiene la situación constitucional actualmente establecida.

La iniciativa atribuye privativamente al Gobierno Federal las contribuciones sobre instituciones de crédito y al hacerlo conserva la competencia actual, en sus términos exactos. En este sentido la solución es ineludible porque la fracción x del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta al Congreso Federal para legislar sobre instituciones de crédito, y forma parte de la competencia legislativa de imponer contribuciones.

De igual manera que las instituciones de crédito, las sociedades de seguros deben estar sujetas a un sistema tributario federal, porque la práctica del seguro se encuentra extendida en todo el territorio nacional; porque por ser en todos sus aspectos las sociedades de seguros regidas por una legislación federal, resulta inconveniente y antijurídico que los gravámenes sobre ellas, o que en cualquier forma recaigan sobre el contrato de seguro, se establezcan por las entidades federativas; y porque existe una analogía indudable entre las instituciones de crédito y las sociedades de seguros, que está admitida por la ley en vigor sobre éstas.

Como los Estados mantienen en la actualidad algunos gravámenes sobre sociedades de seguros o actos conectados con el contrato de seguro, he juzgado conveniente proponer que las entidades federativas participen en el impuesto de que se trata.

Se agrega, enseguida, la facultad privativamente federal para establecer tributos especiales que gravan la producción industrial que por su importancia se localiza en varias entidades federativas, lo que requiere una legislación homogénea, que sólo puede expedir con efectos saludables el Congreso de la Unión, para impedir que la industria quede más gravada en unos Estados que en otros, lo que origina su emigración artificial de los primeros hacia los segundos, en ocasiones contrariamente a lo que aconsejaría una prudente política industrial, interesada en acercar los centros productores a los de consumo o a las regiones en que la materia prima pueda obtenerse

con menos costo, o en buscar favorables condiciones climáticas, o en una palabra, en hacer más barato y mejor el producto. La necesidad de eliminar la competencia local en esos impuestos, se ha sentido con gran precisión al dictarse en las leyes federales reguladoras de los impuestos especiales sobre la gran industria, preceptos que ofrecen participaciones en sus rendimientos a Estados y Municipios a cambio de que no impongan cargas fiscales sobre las mismas fuentes.

Los impuestos de que se trata y que conviene federalizar, son los actualmente establecidos sobre energía eléctrica —que ya la fracción x del artículo 73 sustrae de la esfera de competencia estatal—, gasolina y otros productos derivados del petróleo, ferrocarriles y empresas de transporte de jurisdicción federal, hilados y tejidos, azúcar, cerillos y fósforos, tabacos, alcoholes, aguardientes y mieles incristalizables, aguamiel y productos de su fermentación y cerveza. Sobre ninguno de ellos podrán, en consecuencia, legislar los Congresos de los Estados, aun cuando por razones notorias de equidad, se hace participar en los mismos a las Entidades Federativas y a los Ayuntamientos, con excepción del impuesto que grave los ferrocarriles y empresas de transporte de jurisdicción federal.

El juego, así como las loterías y rifas, tienen tal tendencia a generalizarse en la República, que la resolución de los problemas sociales que plantean, rebasa los límites estrechos de la competencia legislativa de los Estados, y por ese motivo resulta necesario atribuir también a la Federación los impuestos sobre esas fuentes. Se robustece este criterio si se enfocan los sistemas tributarios no hacia el objetivo de obtener ingresos para cubrir necesidades públicas, aspecto puramente financiero, sino hacia una finalidad social que haga de ellos recursos encaminados a lograr una mejor distribución de la riqueza pública, a proteger determinadas actividades o a combatir otras que se estiman nocivas al interés general.

Los impuestos sobre maderas y bosques son también, en el proyecto de reformas a la Constitución Política del país, objeto de privativa imposición por parte de la autoridad federal. Se funda este precepto en la necesidad de proteger con medidas generales y dúctiles las riquezas forestales de la Nación.

Finalmente, se cierra la enumeración de contribuciones asignadas exclusivamente a la Federación, con los derechos sobre servicios públicos federales y concesiones federales, que por destacadas razones que omito expresar, no pueden ser objeto de exacción local.

V.- En las bases Segunda y Tercera del artículo 131 de la iniciativa se

enumeran los arbitrios que privativamente se asignan a los Estados, Distrito y Territorios Federales y a los Municipios.

El primero de los impuestos que con exclusión de otras competencias se asigna a las entidades federativas, es el impuesto sobre la propiedad territorial, que no obstante el régimen de concurrencia tributaria, ha sido siempre local. El Congreso de la Unión no ha establecido gravámenes sobre la tierra a pesar de que no existe un obstáculo constitucional para hacerlo. Este hecho demuestra en forma inequívoca que a la naturaleza de ese arbitrio conviene una administración regional que lo maneje prudentemente con un exacto conocimiento del valor y de la productividad de la tierra. Tendencia torpemente centralizadora sería la de desconocer en el proyecto la fuerza de la tradición y las razones que conducen a su subsistencia.

Para no dejar de proteger los legítimos intereses municipales, el proyecto dispone que en el rendimiento del impuesto sobre la propiedad territorial, participen los Ayuntamientos, por los predios rústicos o urbanos que dentro de su jurisdicción serán objeto del gravamen.

Los demás arbitrios fijados a las entidades federativas y los que se asignan en la base Tercera del artículo 131 a los Municipios, no requieren justificarse en la presente exposición.

Otro impuesto, aún no establecido en México según sus principios científicos, y que ha de corresponder privativamente a los Estados en sustitución de los defectuosos impuestos llamados de patente, es el impuesto general al comercio y a la industria. De gran porvenir ese tributo, estimo que corresponde su administración a los Estados para evitar su evasión y hacer fácil su cobro, y en vista de que poderosos motivos obligan a que ese régimen en todo el país sea uniforme, y a que autoridades federales intervengan en la administración de él, debo declarar que a través de la acción unificadora prevista en el proyecto de reformas, que se desarrolle por la Convención Nacional Fiscal y por su Comisión Permanente, se logrará mantener un invariable paralelismo entre la necesidad de legislar con tendencias coordinadoras y la de poner en juego los elementos regionales del gobierno que aseguren el éxito financiero del gravamen. Seguramente que en las bases de uniformación se prevendrá la integración de órganos calificadores de ingresos en los que estarán representados la Federación y los Municipios, por más que semejantes lineamientos sean materia a desarrollar por leyes secundarias, que a ellas se dejan.

A consecuencia de la reforma, el Erario Nacional tendrá que perder sus ingresos por el impuesto del timbre –que ascienden aproximadamente a

veintidós millones de pesos anuales— y para compensar en parte esta merma se hace partícipe a la Federación en el impuesto sobre el comercio y la industria, y también en él tendrán participación los Municipios con objeto de sustituir sus gravámenes actuales sobre el comercio y la industria de sus jurisdicciones.

No obstante, los principios anteriores se consignan en una disposición transitoria porque el impuesto sobre el comercio y la industria, como un gravamen especial, sobre ingresos, es un impuesto nuevo, no experimentado en México, y conviene por tal razón dejar abierta la posibilidad de modificar la asignación privativa de ese gravamen y su regulación misma.

VI.- La base Cuarta del artículo 131 del proyecto se ocupa de incluir en la Constitución del país a la Convención Nacional Fiscal y a su Comisión Permanente, órganos del Estado que se destinan a la organización del régimen fiscal de la República, sin que sus funciones aniquilen la facultad actual que el Congreso de la Unión y las Legislaturas Locales tienen para expedir leyes en materia hacendaria. La Quinta de las bases señala las facultades de la Convención Nacional Fiscal, y la Sexta, las de su Comisión Permanente.

Las facultades de la Convención Nacional Fiscal se hacen consistir en proponer la delimitación de la competencia tributaria entre la Federación, los Estados y los Municipios, en los arbitrios no asignados privativamente a alguna de esas personas de derecho público, y en aprobar las conclusiones necesarias para uniformar los sistemas tributarios relativos a los gravámenes privativamente locales.

VII.- Cuando la Convención Nacional Fiscal, en uso de la primera de sus facultades, proponga la asignación privativa de un determinado gravamen, su proposición pasará a la Comisión Permanente, la que formulará una iniciativa de la ley delimitativa de competencia.

La iniciativa de la Comisión Permanente de la Convención Nacional Fiscal es un proyecto de adición a la Ley Fundamental, por lo que sólo se considerará aprobada si el Congreso acuerda la adición por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes y la mayoría de las legislaturas de los Estados también la aceptan.

VIII.- En el proyecto se faculta asimismo a la Convención Nacional Fiscal para aprobar las conclusiones tendientes a uniformar los sistemas fiscales de impuestos privativos de las entidades federativas o de los ayuntamientos.

Desde luego conviene dejar establecido que por la consideración de que las leyes federales de impuestos, por su propia naturaleza, no plantean al aplicarse los problemas derivados de la falta de uniformidad de la legis-

lación, la facultad de la Convención Nacional Fiscal para aprobar las conclusiones encaminadas a uniformar los sistemas impositivos, se restringe a los impuestos privativamente locales, con exclusión de los que integren el régimen tributario nacional. El Congreso de la Unión, como consecuencia de lo dicho, no encontrará limitación ni obstáculo alguno en el proyecto de reforma, para el ejercicio de su función legislativa relacionada con la expedición de sus leyes de impuestos. Lo único que se exige en la iniciativa que presento para la promulgación de las leyes hacendarias federales, es oír previamente la opinión de la Comisión Permanente de la Convención Nacional Fiscal pero esta consulta, aun cuando es un trámite obligatorio, no vincula forzosamente al legislador en el sentido que la citada Comisión sugiera; en otros términos, la Comisión Permanente puede en tales casos emitir sólo una opinión, y no dictar un acuerdo obligatorio, pero no es posible que tal opinión deje de ser escuchada.

Además, quedan al margen de las normas constitucionales para uniformar los sistemas tributarios, los impuestos que las Entidades Federativas pueden establecer concurrentemente con la Federación, o sea aquellos que no les han sido asignados con exclusión del gobierno federal. No quiere esto decir que la unificación hacendaria no deba hacerse en tales casos, sino sólo que previamente a los actos de la Convención Nacional Fiscal encaminados a unificar los impuestos, debe hacerse la delimitación de competencias entre los órganos federales, estatales y municipales.

IX.- Las conclusiones de la Convención Nacional Fiscal para uniformar los sistemas locales de arbitrios pasan, de acuerdo con lo que en la iniciativa se sugiere, a la Comisión Permanente Fiscal, para que ésta formule las bases que desarrollen, con toda la amplitud que sea necesaria, los principios esquemáticos y generales que las conclusiones entrañan; las bases se enviarán directamente por la Comisión a los gobernadores de las entidades en que deban aplicarse a fin de que los Ejecutivos de cada Estado y de los Territorios y Distrito Federales, formulen una iniciativa de ley que tienen la obligación de presentar a las correspondientes Legislaturas de los Estados y al Congreso de la Unión, en el concepto de que ni a los gobernadores o el presidente de la República en su iniciativa, ni a las Legislaturas o al Congreso al expedir la ley, les es permitido contrariar las bases formuladas.

Puede ocurrir que en alguna entidad no se expida la ley que coordine un gravamen determinado con los sistemas tributarios del resto de la República, lo que acaecería porque el Ejecutivo no envíe al órgano legislador la iniciativa correspondiente o porque este órgano no expida la ley. Es entonces

necesario establecer una sanción lo bastante enérgica para obligar a los Ejecutivos y a las Legislaturas a actuar en el sentido que el proyecto determina, y pienso que es una manera conveniente de lograrlo impedir el cobro de la contribución de que se trate, en la entidad en que falte la ley, a partir del año fiscal siguiente a aquel en que las bases hubieren sido enviadas.

La sanción así establecida hará necesariamente mover a los funcionarios públicos a quienes incumbe la expedición de la ley, y, además, tiene el precepto que se comenta la ventaja de no ser extraño al régimen Constitucional Mexicano, en el que siempre se ha exigido la expedición anual de una Ley de Ingresos para que sea válido el cobro por el Estado, de las contribuciones establecidas en otras leyes permanentes.

X.- Otra de las bases del artículo 131 de la iniciativa, regula la manera de fijar las participaciones de los Estados y Municipios en arbitrios privativamente federales; de los Municipios en ingresos que en forma exclusiva se atribuyen a los Estados, y, por último, de la Federación en las contribuciones asignadas sólo a los Estados.

Se impone, desde luego, la aclaración de que dichas participaciones, para que sean obligatorias y puedan fijarse en la forma prevista en la base Octava del artículo 131, deberán estar consignadas en este artículo o en alguna ley posterior delimitativa de competencias.

El proyecto propone que las participaciones no se fijen en la ley creadora y reguladora de los ingresos, sino en acuerdos especiales que no son ni por su contenido ni por su forma actos legislativos, sino actos de administración. En efecto, cuando sea preciso determinar la proporción en que los Estados y Municipios participen en arbitrios federales, el presidente de la República someterá a estudio y resolución de la Comisión Permanente de la Convención Nacional Fiscal el proyecto de acuerdo respectivo, que si resulta aprobado por la Comisión se considerará definitivo, salvo el recurso, no suspensivo de los efectos de la resolución, que los gobernadores tienen ante la Convención Nacional Fiscal para pedir que sea aumentada la proporción que se fijó.

Si se trata de establecer la participación de los Municipios en arbitrios privativamente asignados a las Entidades Federativas, la Comisión Permanente de la Convención Nacional Fiscal tiene la competencia necesaria para dictar el acuerdo a que el párrafo anterior se refiere; y, finalmente, para precisar la participación federal en impuestos privativamente locales, se seguirá procedimiento idéntico al señalado para determinar las participaciones de Entidades Federativas en arbitrios de la Nación.

XI.- El Plan de Seis años sugiere que si las condiciones del Erario lo permiten, se suprima totalmente la contribución federal, o en caso contrario, se establezca en todas las entidades con un porcentaje uniforme para corregir la situación de desigualdad, que se considera inconveniente, creada por la diversidad de cuotas que favorece a los causantes de diversos Estados de la República.

De no permitirse especialmente en el proyecto, la contribución federal no podría causarse a partir de la reforma, sobre los ingresos que se obtengan en las contribuciones que exclusivamente se entregan a las entidades federativas y a los ayuntamientos. Esto tendría la consecuencia de crear un fuerte desnivel en el rendimiento de la contribución federal, porque dejaría de causarse sobre impuestos de tal manera importantes como el predial, el de comercio e industria y los de diversiones y espectáculos públicos.

Por otra parte, aunque sea obvio, es útil indicar que la misma contribución no recaerá sobre aquella parte de impuestos locales que se destine como participación al gobierno federal, pues de no ser así, se estaría frente a una injustificada duplicación del gravamen.

Asimismo, conviene aclarar que la contribución federal no se causará sobre las participaciones que se entreguen a las entidades federativas o los ayuntamientos en arbitrios nacionales, porque el impuesto que el causante cubre no es local, y es condición de aquella, la de que recargue sólo ingresos no federales.

Aun cuando quizás sea recomendable suprimir desde luego ese tributo, la prudencia aconseja dejarlo subsistir, hasta que se adopte esa medida después de un mejor estudio y con datos precisos respecto a la forma de suplir su rendimiento, que para este año se estimó en más de catorce millones de pesos. Por ahora, ya es bastante que a consecuencia del proyecto se supriman los impuestos federales del timbre, que como en otro lugar se dijo, tienen un rendimiento aproximado de veintidós millones de pesos, suma que puede ser compensada con la participación federal en el impuesto sobre el comercio y la industria y acaso, si es necesario, con algún aumento en las tarifas del impuesto sobre la renta.

En atención a lo expuesto no se suprime en el proyecto la contribución federal sobre los ingresos locales, lo que justifica el artículo 1o. transitorio de la iniciativa que autoriza su cobro hasta en tanto sea posible que el Congreso de la Unión establezca lo contrario, por permitirlo las condiciones del Erario Federal, pero mientras esto no ocurra la percepción será sobre la base de una absoluta generalidad y uniformidad en toda la República.

XII.- No es dudoso que la creación de oficinas únicas encargadas de la percepción y el cobro de toda clase de ingresos, ofrece determinadas ventajas, entre las que conviene mencionar las siguientes:

1.- Se hace imposible la existencia de los conflictos, hoy insolubles, que se presentan con motivo del ejercicio separado de la facultad económica coactiva, por la Federación y por las entidades miembros de ella.

2.- Se facilita a los causantes el pago de sus impuestos.

3.- Se disminuyen los gastos de recaudación, que en la mayoría de los Estados llegan a porcentajes muy altos, haciendo desaparecer una duplicidad inútil de erogaciones.

4.- Se eliminan a los gobiernos locales sus problemas de recaudación hacendaria, proporcionándoles el mejor servicio de la organización federal.

Sin embargo, reconozco que sin antes haber encauzado en todos sus aspectos la reforma constitucional que propongo, y en particular, sin organizar previamente el régimen de participaciones que se dibuja en la iniciativa, sería inconveniente modificar en el sentido expuesto las estructuras gubernamentales de los Estados en cuanto a la manera de obtener sus ingresos propios, y además, no dejo de reconocer que tales organismos recaudadores deben ser creados por un movimiento espontáneo de aceptación por parte de las Entidades Federativas, que lo pidan al gobierno federal después de apreciar las ventajas que de tal medida obtengan.

Por esas razones, en la Décimo segunda de las bases del artículo 131 se deja a la voluntad soberana de los Estados el establecimiento de las oficinas únicas de recaudación.

XIII.- El resto de las reformas que contiene la iniciativa no necesita una especial explicación en este documento; basta decir que en general todas las demás disposiciones conducen a dar una mayor precisión al sistema propuesto para delimitar los arbitrios públicos y para uniformarlos en toda la República, y a coordinar los textos constitucionales con el sentido de la reforma.

XIV.- La iniciativa que someto al estudio del Congreso de la Unión, y, en su caso, de las Legislaturas de los Estados, tiene ventajas precisas que conviene destacar.

Ante todo, corregirá los efectos desfavorables para la economía nacional de la concurrencia tributaria y de la falta de unidad en la legislación impositiva, lo que, por si solo, es un motivo bastante para dar el paso trascendental que propongo.

Además, debe subrayarse que los órganos destinados a iniciar la delimi-

tación de los campos impositivos: Convención Nacional Fiscal y Comisión Permanente de ella, se integrarán con funcionarios nombrados tanto por la Federación como por las entidades federativas de la República, lo que asegura que éstas sean oídas y tomen parte en la resolución de sus problemas en el seno mismo de esos órganos. Por otra parte, tanto la Convención Nacional Fiscal como su Comisión Permanente serán organismos especializados, de carácter técnico, y consiguientemente con la capacidad necesaria para resolver las cuestiones de su competencia.

Se ha cuidado al mismo tiempo en forma escrupulosa no lesionar, sino al contrario favorecer, la economía financiera de los Estados, de los Territorios y del Distrito Federal.

Las entidades federativas, en efecto, sólo pierden el impuesto sobre la renta, que no todas tienen considerado en su régimen tributario, y del que, en cambio, percibirán una participación compensatoria que acaso les resulte mayor que sus ingresos actuales por el mismo concepto, y pierden también, algunas de ellas, los impuestos especiales que aún subsisten excepcionalmente por no haberse adaptado todavía a las leyes federales respectivas que ofrecen a la participación. La merma en los ingresos de estos Estados será asimismo compensada con la participación en el impuesto federal.

En cambio, adquieren facultad exclusiva para legislar sobre el comercio y la industria, que les producirá un importante rendimiento, y sobre contratos o actos jurídicos que se realicen dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Tampoco puede producir la reforma constitucional un desnivel en el presupuesto de la Federación, porque, como se ha visto, sólo se privará al Erario Nacional del impuesto del timbre.

Para la hacienda pública municipal es extraordinariamente ventajosa la reforma. Hasta hoy los ayuntamientos sólo han disfrutado de los ingresos que las Legislaturas de los Estados les asignan y en numerosas entidades, con una lamentable incomprensión de las necesidades municipales, no se les han fijado arbitrios indispensables para la satisfacción de los servicios de la localidad. Si la iniciativa es aprobada, los Municipios contarán con participaciones en impuestos que antes no tenían, tendrán asegurado su pago por el Erario Nacional y gozarán de determinados ingresos sustraídos de la competencia del Estado.

Espero que al asegurar en esa forma importantes arbitrios a los Municipios, se logre mejorar hasta un nivel humano, que hoy por desgracia frecuentemente no se alcanza, las condiciones de vida de las más apartadas y modestas poblaciones rurales del país.

Proyecto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para la delimitación de la competencia tributaria entre la Federación, los Estados miembros de ella y los Municipios, y para uniformar los sistemas fiscales en toda la República.

Artículo 1º. Se reforman las fracciones x y xxix del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se adiciona la fracción xxx al mismo artículo, en los términos siguientes:

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

X.- Para legislar en toda la República sobre Minería, Industria Cinematográfica, Comercio, Instituciones de Crédito y Energía Eléctrica, para establecer el Banco de Emisión Único, en los términos del artículo 28 de esta Constitución y para expedir las leyes del Trabajo reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución. La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, excepto cuando se trate de asuntos relativos a la industria textil, ferrocarriles y demás empresas de transporte amparadas por concesión federal, minería e hidrocarburos, los trabajos ejecutados en el mar y en las zonas marítimas, y, por último, las obligaciones que en materia educativa corresponden a los patrones, en la forma y términos que fijen las disposiciones reglamentarias.

XXIX.- Para reglamentar y aun prohibir por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia, pero sin que pueda establecer ni dictar en el Distrito y Territorios Federales, los impuestos y leyes que expresan las fracciones vi y vii del artículo 117.

XXX.- Para expedir todas las leyes que sean necesarias a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

Artículo 2º. Se reforma como sigue la fracción ii del artículo 115 de la Constitución Federal vigente:

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:

II.- Los Municipios administrarán libremente sus haciendas, las cuales se formarán de las participaciones que se les señalen de conformidad con el

artículo 131, y de los demás arbitrios que establezcan las Legislaturas de los Estados dentro de los límites de su competencia. Los ingresos de los Municipios, en todo caso, serán los suficientes para atender a las necesidades municipales.

Artículo 3°. Se reforma el artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 131.- El régimen tributario de la Federación, de los Estados, Distrito Federal, Territorios y de los Municipios, se ajustará a las bases siguientes:

1ª. Es facultad privativa de la Federación establecer contribuciones:

I.- Sobre el comercio exterior.

II.- Sobre la renta.

III.- Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27.

IV.- Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros.

V.- Especiales sobre:

a) Energía eléctrica;

b) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;

c) Ferrocarriles y empresas de transporte de jurisdicción federal;

d) Hilados y tejidos;

e) Azúcar;

f) Cerillos y fósforos;

g) Tabacos;

h) Alcoholes, aguardientes y mieles incristalizables;

i) Aguamiel y productos de su fermentación; y

j) Cerveza.

VI.- Sobre juegos, loterías y rifas.

VII.- Sobre maderas y bosques.

VIII.- Sobre servicios públicos federales.

IX.- Sobre concesiones federales.

Los Estados, Distrito Federal, Territorios y Municipios participarán en el rendimiento de los impuestos a que se refieren los incisos II, III, V, VI y VII, con excepción del impuesto sobre ferrocarriles y empresas de transporte de jurisdicción federal. También tendrán participación en el rendimiento del impuesto sobre sociedades de seguros.

2ª. Es facultad privativa de los Estados, Distrito y Territorios Federales establecer contribuciones:

I.- Sobre la propiedad territorial. La que gravita sobre las tierras donde se encuentren recursos naturales cuyo dominio directo corresponde a la Nación, se causará tomando sólo en cuenta el aprovechamiento superficial.

II.- Sobre contratos o actos jurídicos que se realicen dentro de sus respectivas jurisdicciones, salvo que aquéllos se contraigan a alguna materia de imposición privativamente federal o municipal.

III.- Sobre servicios públicos locales y sobre las concesiones que otorguen.

Los Estados concederán una participación en el rendimiento del impuesto territorial a los Municipios que se encuentren dentro de su jurisdicción.

3ª. Son arbitrios que corresponden privativamente a los Municipios, los que se establezcan:

I.- Sobre diversiones y espectáculos públicos.

II.- Sobre servicios públicos y concesiones municipales.

III.- Sobre comercio ambulante.

IV.- Sobre el incremento no ganado de los predios urbanos.

4ª. Cada seis años, en la fecha que fije la Comisión Permanente Fiscal, se reunirá en la ciudad de México una Convención Nacional Fiscal integrada por un representante de la Federación y por un representante de cada uno de los Estados, Territorios y del Distrito. El representante federal será designado por el presidente de la República; los representantes de los Estados y Territorios, por los gobernadores respectivos, y el del Distrito, por el jefe del Departamento del Distrito Federal. La Convención Nacional Fiscal podrá reunirse en periodos extraordinarios de sesiones, si así lo piden tres o más gobernadores de las entidades federativas, o lo consideran conveniente el presidente de la República o la Comisión Permanente Fiscal. El presidente de la República convocará a sesiones ordinarias o extraordinarias de la Convención Nacional Fiscal.

Para que haya quórum en la Convención, se requiere de la asistencia del representante federal y de las dos terceras partes de los representantes de las entidades federativas. Los acuerdos se tomarán con la concurrencia del voto del representante federal y los de la mayoría de los representantes de las entidades federativas. Sin embargo, cuando los gobernadores de las entidades objeten ante la Convención Nacional Fiscal, de conformidad con la base 8ª de este artículo, los acuerdos destinados a fijar participaciones, o pidan la fijación de éstas, no se necesitará para que se dicte la resolución respectiva la concurrencia del voto del representante federal con los de la mayoría de los representantes locales, sino mayoría de votos, pero considerándose en

estos casos que la representación federal tiene un número de votos igual al setenta y cinco por ciento del número de Estados.

Durante los recesos de la Convención Nacional Fiscal, funcionará una Comisión Permanente integrada por un representante federal y por representantes de las entidades federativas, las que se agruparán en zonas según la similitud de sus problemas fiscales; cada zona nombrará a un representante. El quórum y los acuerdos de la Comisión Permanente se regirán por las mismas reglas señaladas en el párrafo anterior para la Convención Nacional Fiscal. Una ley federal determinará la forma en que se integrará cada zona y el procedimiento para la elección de los representantes.

5ª. Son facultades de la Convención Nacional Fiscal:

I.- Proponer la delimitación de la competencia tributaria entre la Federación, los Estados y los Municipios, en los arbitrios no asignados privativamente en las bases 1ª, 2ª y 3ª de este artículo, a alguna de esas corporaciones públicas.

II.- Aprobar las conclusiones necesarias para uniformar los sistemas impositivos relacionados con los gravámenes privativamente locales, ya sea que éstos existan en toda la República o sólo en una parte del territorio nacional.

6ª. Las resoluciones de la Convención Nacional Fiscal pasarán a su Comisión Permanente para que, según el caso, formule una iniciativa de ley delimitativa de competencia en materia tributaria o las bases para uniformar sistemas impositivos de contribuciones exclusivamente locales.

El presidente de la República enviará al Congreso de la Unión, para los efectos del artículo 135, las iniciativas de ley que delimiten la competencia tributaria, formuladas por la Comisión Permanente de la Convención Nacional Fiscal.

Las bases que formule la Comisión Permanente de la Convención Nacional Fiscal para desarrollar las conclusiones a que se refiere el inciso II de la base 5ª de este artículo, se remitirán directamente a los gobernadores respectivos, quienes quedan obligados a formular una iniciativa de ley que enviarán desde luego a las Legislaturas locales. La iniciativa de los gobernadores y la ley de las Legislaturas no podrán salirse de los límites de las bases. Un año después de remitidas al Ejecutivo correspondiente las bases para la unificación del sistema tributario, no podrá cobrarse el impuesto en la entidad en que no se haya promulgado la Ley a que este párrafo se refiere.

Si las bases son aplicadas al Distrito o en los Territorios Federales, se enviarán al presidente de la República; en este caso, la iniciativa será presentada al Congreso de la Unión.

7ª. No podrán por un procedimiento distinto del que se señala en las bases 5ª y 6ª promulgarse leyes delimitativas de competencia o leyes destinadas a uniformar sistemas de impuestos que deban establecerse privativamente por las Entidades de la Federación para ellas o los Municipios.

8ª. Las participaciones en arbitrios públicos, cuando sean constitucionalmente obligatorias, se concederán a los Estados, Territorios, Distrito Federal, Municipios o Federación, mediante acuerdos dictados en los términos que esta base indica.

Los acuerdos que concedan participaciones en arbitrios privativamente federales a los Estados, Territorios, Distrito Federal o Municipios, serán formulados por el Ejecutivo de la República y sometidos a la aprobación de la Comisión Permanente de la Convención Nacional Fiscal, si este órgano los aprueba, se considerarán en vigor, y si los desaprueba volverán al Ejecutivo de la Unión para que se modifiquen.

Los gobernadores de las entidades afectadas podrán pedir a la Convención Nacional Fiscal que asigne una participación mayor cuando consideren injustificadamente exigua la que se haya concedido o que se fije por ella la participación, cuando el presidente no envíe a la Comisión el proyecto de acuerdo o éste sea desechado por tres o más veces, y cuando la Comisión Permanente de la Convención Nacional Fiscal no dicte resolución alguna sobre el proyecto de acuerdo del presidente de la República.

Las participaciones que deben concederse a los Municipios en impuestos locales, serán fijadas por acuerdos que formule la Comisión Permanente de la Convención Nacional Fiscal, pidiendo previamente la opinión de los Ejecutivos locales interesados y que se enviarán a éstos para su cumplimiento. Si los gobernadores consideran que se fijó inconvenientemente la participación a los Municipios o si no reciben el acuerdo de la Comisión, tendrán la facultad de pedir a la Convención Nacional Fiscal que se establezca o se modifique dicha participación.

Las entidades facultadas para percibir una participación salvo convenio con el Gobierno Federal, no podrán cobrarla directamente del causante, pero cuando como consecuencia de este precepto, y por falta de pago oportuno, los Municipios no reciban en los términos que el acuerdo legalmente aprobado señale, las participaciones a que tengan derecho, obtendrán del presidente de la República, si lo solicitan, que se les cubra por el Gobierno Federal con cargo a las participaciones de los Estados.

Las participaciones de la Federación en arbitrios exclusivamente locales también se fijarán en acuerdos que formule la Comisión Permanente de

la Convención Nacional Fiscal y que pondrán en vigor los gobernadores correspondientes; pero cuando la participación no se fije o la señalada se considere excesiva, podrá pedirse la determinación de ella o su reducción a la Convención Nacional Fiscal.

9ª. La concurrencia de gravámenes de la Federación, de los Estados o de los Municipios sobre las fuentes de imposición no asignadas en forma privativa por alguna de las bases 1ª, 2ª y 3ª o no delimitadas con posterioridad de acuerdo con las bases 5ª y 6ª, subsistirá hasta que se delimiten los campos de imposición respectivos, y entre tanto se hace esto, el Congreso de la Unión podrá expedir leyes de impuestos que concedan una participación a las entidades federativas o a los Municipios que no tengan algún impuesto sobre la misma fuente.

10ª. Fuera de los casos en que este artículo señala un procedimiento especial en materia de legislación tributaria, los Estados conservan su competencia para expedir leyes fiscales.

11ª. Previamente a la expedición de las leyes hacendarias federales deberá oírse la opinión de la Comisión Permanente de la Convención Nacional Fiscal.

12ª. Las oficinas fiscales de los Estados y de la Federación se auxiliarán en el ejercicio de la facultad económico-coactiva, para el cobro de adeudos fiscales.

Si las entidades federativas lo consideran conveniente, podrán pedir al presidente de la República, y éste lo solicitará del Congreso de la Unión, que se establezcan órganos únicos para la recaudación de contribuciones federales, estatales y municipales en el Estado o Territorio que lo pida. El Congreso, en tales casos, fijará la competencia de las nuevas oficinas de recaudación.

Transitorios

Artículo 1º. La contribución federal se seguirá causando sobre los ingresos locales que determine la ley federal respectiva, aun cuando correspondan a impuestos privativamente locales; ninguna entidad quedará exceptuada, y su cuota será uniforme en toda la República. Cuando el Congreso de la Unión considere que las condiciones del Erario lo permitan, suprimirá la contribución federal.

Artículo 2º. La delimitación de competencias establecida en las bases 1ª, 2ª

y 3ª del artículo 131 de esta Constitución, se considerará en vigor desde el 1º de enero de 1938; pero durante el año de 1937 se expedirán todas las leyes y disposiciones necesarias, de conformidad con las reglas consignadas en el mismo artículo 131.

Artículo 3º. Los impuestos sobre transmisión hereditaria y sobre sucesiones seguirán sujetos al régimen de las leyes secundarias que los regulan, hasta que se asigne a la Federación, a los Estados o a los Municipios, la competencia privativa para establecerlos.

Artículo 4º. El impuesto general sobre el comercio y la industria será privativamente local, y en su rendimiento participarán la Federación y los Municipios. La uniformación de este gravamen se hará de acuerdo con el procedimiento que señala la 6ª de las bases del artículo 131, y las participaciones se fijarán según la base 8ª del mismo artículo. Podrá variarse la asignación privativa de este tributo, si la Convención Nacional Fiscal lo llega a considerar conveniente.

Proceso legislativo. Esta iniciativa no fue enviada al Congreso de la Unión.

1939

Partido de la **R**evolución **M**exicana

Restitución del municipio libre en los Territorios*

Siempre ha sido un justo anhelo de los habitantes de los Territorios, la elección de quienes deben dirigirlos y administrar su hacienda.

La Baja California aspira para un futuro próximo, con el esfuerzo de sus hijos, a bastarse económicamente, y entonces constituir un Estado más, que contribuirá al progreso y engrandecimiento de nuestra patria.

Deseando los Territorios que sus habitantes no dejen de ejercitar sus derechos cívicos, responsabilizándose al elegir a quienes mejor conozcan sus necesidades, y tengan cariño y arraigo por los lugares cuyos destinos se pongan en sus manos, y mientras puedan llegar a su completa autonomía, sólo ven como único medio del logro de tan justificadas aspiraciones, el volver a tener el derecho de elegir libremente sus autoridades municipales.

El señor presidente de la República, general de División Lázaro Cárdenas, en su visita a la península de la Baja California, pudo palpar, tanto en el Territorio Norte como en el Territorio Sur, el clamor popular en este sentido, y, como fiel intérprete de los anhelos nacionales, así lo comprendió al dirigirse a los Territorios en su mensaje del 15 de julio de 1939, profusamente publicado, y que en el párrafo respectivo dice, textualmente:

“El propio Gobierno reconoce que no basta para el desenvolvimiento y prosperidad de los pueblos, atender únicamente la parte material; es indispensable también que la vida política de los propios pueblos se desarrolle bajo sistemas orgánicos que respondan al anhelo popular y que mantengan vivo su espíritu cívico. Considera el Gobierno que los Territorios están capacitados para la designación de la libre elección, al efecto, la Secretaría

* *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, Legislatura xxxvii, periodo ordinario, año iii, tomo vi, núm. 30, 27 de diciembre de 1939.

de Gobernación tiene ya el proyecto que presentará al H. Congreso de la Unión, haciendo la reforma constitucional respectiva para la elección de Ayuntamientos, preparando por este medio a los Territorios para llegar a su total autonomía política.

Estimo oportuno aconsejar a los pueblos del Territorio sepan cuidar esta conquista, verificando la contienda cívica dentro de normas serenas y democráticas, para que ni la división ni la violencia vengan a acabar con el sistema de liberación política a que con justicia han inspirado [*sic*] los pueblos”.

Es por todos los considerandos ya expuestos, por lo que me permito someter a la consideración de vuestra soberanía, para la restitución de los municipios libres en los Territorios, la aprobación, con dispensa de trámite, del siguiente proyecto de decreto:

Artículo único. Se adiciona la base 2a. de la fracción VI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar concebida en los siguientes términos:

Artículo 73.....

VI.....

2a. El Gobierno de los Territorios estará a cargo de gobernadores, que dependerán directamente del presidente de la República, quien los nombrará y removerá libremente.

Los Territorios se dividirán en municipalidades, que tendrán la extensión territorial y el número de habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a sus gastos comunes.

Cada municipalidad de los Territorios estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa.

Salón de Sesiones de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

México, D.F., a 27 de diciembre de 1939.- Adán Velarde.

<p>Proceso legislativo. Publicada en el Diario Oficial, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, tomo CXXIII, núm. 37, 14 de diciembre de 1940.</p>

1942

Carrillo Flores, Bartlett Bautista, Martínez Báez, Velasco y Sastrias

Bases para un proyecto de ley municipal*

El párrafo primero del artículo 115 considera al municipio la “base de la división territorial” de los estados. De ahí se desprende que en México a semejanza de lo que acontece en los países continentales europeos, y a diferencia de lo que ocurre en los países anglosajones, todo poblado, independientemente de que sea urbano o rural e incluso toda zona no poblada, deben estar comprendidos necesariamente dentro de un término municipal. A su vez un término municipal sólo puede lindar con los de otros municipios o con las fronteras del estado.

II. Precisa enseguida valorar otro elemento: la comunidad de población. Si se señalara una cifra alta, pensando sólo en el núcleo de población urbana, con servicios desarrollados y recursos suficientes para atenderlos, habría que extender demasiado los límites del municipio, dado el número relativamente escaso de poblaciones que en el país pueden satisfacer esos requisitos.

Ahora bien, un municipio demasiado extenso resulta menos bien caracterizado, menos auténtico, que un municipio que, aunque pobre, conserve la relación de vecindad que es quizás el elemento de más importancia. Parece, pues, que lo más conveniente es fijar una población mínima no muy elevada para el municipio mexicano.

III. Tanto en México como en Estados Unidos, las autoridades estadísticas toman para separar a la población rural de la población urbana el dato de 2,500 habitantes. Como según se dijo ya quedarían comprendidas dentro del municipio no sólo las poblaciones urbanas sino también los núcleos rurales,

* Carrillo Flores, Antonio, Manuel Bartlett, Antonio Martínez Báez, Gustavo R. Velasco y Fernando Sastrias, “Bases para un proyecto de ley municipal”, en *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, Universidad Nacional Autónoma de México, tomo VIII, núm. 29, enero-marzo de 1946.

convendría elevar algo la cifra. Tal vez la adecuada sería la de 3,000 habitantes que, además, figura ya en varias constituciones de los estados.

IV. El municipio mexicano quedaría caracterizado de esta manera como una corporación pública, formada por una comunidad de personas entre las que existen relaciones naturales de vecindad derivadas de su asentamiento, sobre una extensión territorial continua y que está sujeta a la autoridad de un ayuntamiento encargado de la función de policía y de la prestación de los servicios públicos encaminados a la atención de las necesidades locales.

Como probablemente no sería oportuno pretender la redistribución territorial, el criterio expuesto de la población mínima serviría fundamentalmente de norma para la erección de nuevos municipios.

V. ¿Debe el municipio tener el doble carácter de una persona de derecho público autónomo y de órgano del estado y de la Federación para el desempeño de las tareas que ellos le confíen? Es ésta una de las cuestiones más importantes que la comisión se ha propuesto.

Su respuesta deriva del criterio que se ha formado, por una parte, de la posición política del municipio dentro del estado y, por la otra, de la interpretación que atribuye al párrafo primero del artículo 115 constitucional, cuando dice que el municipio libre es la base de la “organización política y administrativa” de los estados.

a) La posición política del municipio dentro del estado. Parece claro que los constituyentes concibieron al municipio mexicano en una forma más amplia que la que supone la noción, de origen francés principalmente, de la descentralización administrativa. No de otra manera se entiende que claramente distinguen entre la organización administrativa única conectada con ese tipo de descentralización y la organización política.

Al propio tiempo es indudable que, además de concebir al municipio como una entidad política, el constituyente buscó ante todo hacerlo *libre*; esto es, desvincularlo de las autoridades centrales del estado entregando su dirección y su manejo (siempre dentro del ámbito desgraciadamente no muy bien definible de las “necesidades locales”) a la masa de habitantes a través de los órganos que libremente se dieran ellos.

Esto lo ponen claramente de relieve los considerandos primero y segundo de la Ley de 25 de diciembre de 1914, que propiamente pueden considerarse como la exposición de motivos del artículo 115 constitucional. Allí se habla de que “es insostenible ya la práctica establecida por los gobiernos de imponer como autoridades políticas, personas enteramente extrañas a los municipios” y “que la organización que tienen varias entidades federativas

sólo es apropiada para sostener un gobierno absoluto y despótico, porque hace depender a los funcionarios que más influencia ejercen en las municipalidades, de la voluntad de la primera autoridad del estado”.

Es, pues, necesario –si se quiere por fin realizar el pensamiento de 1914 y 1917– desvincular los problemas políticos del municipio de los del estado y consiguientemente de los de la Federación. Eso supone dos cosas por lo menos: que la calificación de las elecciones para la integración de los ayuntamientos y en general los procesos democráticos que se desarrollen en el seno del municipio, y de que más adelante se hablará, no dependan en forma alguna de la decisión o del juicio de los órganos centrales del estado, esto es, ni de las legislaturas, ni de los gobernadores, ni de los tribunales superiores de justicia, ya directamente o, como algunos estados lo tienen establecido, sólo por vía de recurso o en caso de conflicto. En segundo lugar, es preciso que, inversamente, los procesos políticos electorales del estado y de la Federación se realicen al margen y sin intervención de las autoridades municipales, pues si se conserva a éstas influencia de cualquier naturaleza en tales procesos, será inevitable que los estados y la Federación misma tengan interés en dirigir o en controlar las elecciones municipales. Incluso convendría señalar épocas diversas para estos actos.

b) La desvinculación política del municipio supone, para ser completa, plena autonomía jurídica. Es preciso abandonar radicalmente la idea del municipio como una mera entidad descentralizada administrativamente pero sujeta a la tutela o al control de la autoridad central.

Más bien conviene seguir la inspiración del Primer Congreso Panamericano de Municipios, cuando recomienda que “en las constituciones de los países de América se reconozca al municipio como uno de los órganos de la soberanía del pueblo y la Nación”. En otras palabras: así como los estados son un órgano directo de expresión de la voluntad nacional, sin perjuicio de la primicia del derecho federal y aun de ciertas facultades de orden superior de los órganos federales, tanto políticos como jurisdiccionales, los municipios pueden y deben concebirse no como organizaciones descentralizadas del poder de los estados, sino como entidades autónomas dentro del estatuto constitucional de cada estado. Esta concepción no es nueva, reproduce solamente la doctrina elaborada en Estados Unidos sobre el “home rule” municipal (que lleva ya más de sesenta años de experiencia y desarrollo), que el estatuto español de 1924 recogió en la institución de la Carta Municipal y que la novísima Constitución de Cuba ha consagrado también.

Dentro de estos sistemas el municipio se entiende no sólo como una en-

tividad *autárquica*, que es como conciben al municipio los autores italianos y argentinos, sino también como una entidad *autónoma*, es decir, dotada de una verdadera función legislativa exclusiva en su propia esfera de “las necesidades locales”, aunque subordinada en las materias no municipales a la legislación general del estado, de igual modo que los estados, en las materias federales, están sometidos a la legislación federal que priva sobre la que ellos se hayan dictado.

c) Es verdad que el artículo 115 no indica de modo expreso que se pueda atribuir a los municipios el derecho de darse su propia carta. Debe recordarse, sin embargo, que la función legislativa en asuntos locales tradicionalmente se ha entendido como un atributo de los municipios mexicanos desde la época de la Colonia. Por lo demás, la Constitución no ha hablado de municipio *autárquico*, ni siquiera de municipio *autónomo*, sino de “municipio *libre*” y realmente no se entiende cómo un municipio pueda ser libre si se le desconoce un mínimo de potestad legislativa.

d) No debe pensarse, sin embargo, que se propone el sistema de la “carta municipal” como obligatorio y ni siquiera como general. La carta municipal sólo se justifica en municipios de cierta importancia, quizás en los mayores de treinta mil habitantes y siempre a iniciativa de los vecinos. Los municipios sin carta estarían sometidos solamente a las leyes generales de cada estado y a sus propias ordenanzas, pero siempre gozarían de autonomía política y administrativa y por lo mismo ni les estarían encomendadas funciones no municipales, ni sus actos estarían sometidos a ninguna tutela administrativa, sino solamente a control jurisdiccional.

e) Corolario de todo lo expuesto, es que los estados y la Federación ya no considerarían como sus “delegados” a los municipios, aunque naturalmente podrían crear agencias o autoridades de carácter especial para la atención de ciertos servicios o la realización de algunas funciones (ya que la desvinculación administrativa que se sugiere no sería cabal en la realidad si mantuvieran los ayuntamientos esas funciones a su cargo, a pesar de que teóricamente es muy generalizado reconocerles el carácter de órganos o ejecutores de la autoridad central al lado de su calidad de órgano de corporaciones de derecho público). Así podría haber –de hecho hay– ya autoridades fiscales, de salubridad, de educación, etcétera. Únicamente habría que insistir en que dichas autoridades fuesen siempre de competencia especializada, que nunca tuvieran una jurisdicción general ni menos aún en ciertas materias como la conservación del orden y en general la policía, puesto que de lo contrario tenderían a convertirse en jefaturas políticas, expresamente rechazadas tanto

por la Constitución de 1917 como por su antecedente inmediato, la ley de 25 de diciembre de 1914. Podría haber, en cambio, “distritos” electorales, educativos, sanitarios, etcétera, definidos en atención a las necesidades de esos ramos y sin seguir los términos municipales. Esto no parece incompatible con el 115 mientras, conviene insistir en ello, no se trate sino de administraciones especializadas.

VI. Elección proporcional, iniciativa popular, referendo y revocación. Todas son formas de intervención democrática compatibles con la Constitución y generalmente recomendadas por los municipalistas. Podría pensarse en encargar la supervisión del procedimiento de la revocación popular a un organismo especial. Igualmente se sugiere atribuir el voto activo y pasivo en asuntos municipales a la mujer cabeza de familia.

Fuera de la revocación y del juicio de responsabilidad, los munícipes naturalmente que en ningún caso podrían ser suspendidos ni destituidos por la autoridad política. Tendrá que desterrarse para siempre la “junta de administración civil”.

VII. ¿Cuál es el alcance de la declaración constitucional relativa a que “cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa”? ¿Se opone esta declaratoria a la forma de concejo abierto a los nuevos sistemas de administración municipal?

a) Al concejo abierto sí se opone, supuesto que él se basa en el principio de que cada elector es un concejal y la Constitución quiere que la administración esté a cargo de un cabildo, formado con representantes de los electores, es decir, de un ayuntamiento.

Sin embargo, la forma del concejo abierto es utilizable para los pequeños núcleos rurales. Ellos –al igual que en el estatuto español de 1924– quedarán comprendidos siempre dentro de un término municipal, según se dijo al principio, pero nada se opone a que para tratar los asuntos que directamente les incumben y que sean diferenciales respecto a los generales del municipio, los vecinos de los pequeños núcleos rurales se reúnan en concejo abierto, e incluso para que designen alguna autoridad permanente, aun cuando subordinada al ayuntamiento que es el responsable conforme a la Constitución de la administración general.

Las constituciones locales mexicanas, siguiendo tal vez una tradición colonial, establecen “comisarios” o “tenientes” en los pequeños núcleos de población ubicados dentro del municipio. No parece incompatible con la Constitución, y al contrario va de acuerdo con el propósito general de levantar el prestigio y la autoridad municipales, reconocer a los habitantes de esos

núcleos el derecho de nombrar tales autoridades subordinadas, ni el tratar en concejo abierto sus propios negocios.

b) Muy importante es también el otro aspecto de la cuestión: saber si por imponer la Constitución el ayuntamiento como órgano de administración del municipio, resultaría contrario a tal precepto la adopción de algunas formas nuevas como el gobierno por comisión o la administración por gerente.

Aun cuando generalmente se entiende que la comisión sustituye al concejo o cabildo, es decir, al ayuntamiento, podría, conservando el nombre, organizarse un ayuntamiento de elección popular como comisión, dado que la Constitución no dice cuáles serán las funciones de los municipales y allí radica lo característico del gobierno por comisión. Sin embargo, este sistema, que tuvo un gran auge en los primeros quince años del siglo, está declinando ahora y es que su principal valor fue más bien negativo, o, si se quiere, circunstancial: hizo ver la necesidad de fortalecer el gobierno municipal y de hacerlo más honesto y más eficiente, sustrayéndolo en lo posible del plano de política inferior en que las ciudades americanas venían viviendo; pero fundamentalmente el gobierno por comisión no realiza de manera cabal ninguno de los propósitos anteriores, pues al confundir lo que es el gobierno con lo que es propiamente la administración, y al encargar a los electores la designación democrática de los jefes de los departamentos administrativos, que esos son los comisionados, desconoce que no es la elección popular la mejor manera de seleccionar a ese tipo de funcionarios. Al pueblo sólo debe pedirse la selección de los hombres que tengan a su cuidado la tarea superior de fijar el criterio y la política con que ha de manejarse el municipio, pero no la de quienes vayan a realizar los actos que demanda la atención diaria y concreta de los negocios, supuesto que lo que estos hombres deben tener sobre todo son calificativas técnicas y personales, no siempre susceptibles de una correcta valoración por los electores.

En el sistema de gerente, en cambio, el gobierno sigue a cargo del concejo, es decir, del ayuntamiento, y lo único que se confía al gerente es la administración dentro del marco de la política señalada por el concejo y bajo el control de éste, que es el único que normalmente responde ante los electores, si bien ya en la Constitución cubana y en algunas ciudades americanas, se ha establecido relación directa a través de la revocación, entre los electores y el gerente. Como se ve, los mejores elementos del gobierno por comisión están recogidos, perfeccionados y armonizados con los principios democráticos, en la administración por gerente. Por eso es la única que se recomienda en esta nota y cuya compatibilidad con los textos constitucionales se examina.

La Constitución, en el artículo 5°, supone la existencia de “cargos concejiles” que no sean de elección popular. Es verdad que probablemente se trata nada más de una supervivencia del texto de la Constitución reformada de 1857, antes de que se definiera por mandamiento expreso el carácter electivo de los municipales. De todas maneras, el precepto está ahí; aparte de que en toda época ha habido cargos concejiles desempeñados —desde la Colonia— por personas diversas de los concejales en quienes no se supone una dedicación constante al desempeño de sus puestos. El de “gerente” puede ser concebido como un “cargo concejal” de un municipio moderno como el de “alcalde” lo fue del municipio en el siglo xv.

La administración a cargo de un gerente no debe, sin embargo, imponerse a los municipios sino, al igual que la carta, establecerse en aquellos que además de ser importantes por su población y por el volumen de servicios que presten, así lo decidan.

Indirectamente puede la Federación impulsar el desarrollo de este sistema de administración: disponiendo, por ejemplo, que allí donde exista un gerente designado, se suprimirán las juntas de mejoras creadas por ley federal y recomendando al Banco Nacional Hipotecario la misma solución respecto de los créditos que concede. Podría además la misma Federación, fomentar los estudios municipales e incluso crear en instituto apropiado la carrera de “gerente municipal”.

VIII. Precisa adoptar un estatuto de servicio civil para los funcionarios y empleados municipales. Sólo de esa manera podrá mejorarse el personal y alejarlo de la influencia perjudicial para los servicios de la política local.

IX. Respecto a los “arbitrios” municipales es muy deficiente la Constitución. En efecto, dice la fracción II del artículo 115 que la Hacienda se formará con “las contribuciones que señalen las legislaturas”. Habla, pues, sólo de las contribuciones y no de las tasas o derechos. La omisión debe entenderse como reveladora del propósito del constituyente de que incluso estas prestaciones sean fijadas por la Legislatura. De todas maneras, el encomendar a las legislaturas la fijación de las contribuciones, es un error por cuya enmienda debe pugnarse supuesto que mientras los municipios no puedan fijar sus impuestos, no podrán salir de la penuria en que actualmente están.

Entretanto que la Constitución no se reforma, como medida transitoria puede adoptarse la de proponer a los estados, una ley uniforme de hacienda al tipo de la que fue formulada hace algunos años por la Comisión Permanente de la Segunda Convención Nacional Fiscal y que ha sido aprobada ya en convenciones municipales que la Secretaría de Hacienda, con colaboración

de los gobernadores, patrocinó en algunos estados de la República. También podría intentarse que las constituciones locales fijaran ya las fuentes de tributación que las legislaturas sólo podrían gravar con destino a la Hacienda de los municipios. Hay que confesar, sin embargo, que este problema no podrá recibir respuesta completamente satisfactoria, mientras no se reforme la Constitución General de modo de distribuir la competencia tributaria entre la Federación y los estados, acabando o por lo menos limitando la concurrencia que ahora existe. En 1926 se presentó al Congreso una iniciativa, que nunca llegó a aprobarse, y posteriormente, en 1936, se formuló otra más en la Secretaría de Hacienda, pero sin que finalmente se sometiera a las Cámaras.

X. En cuanto al crédito municipal se mantendría el control de la Legislatura sobre los empréstitos y créditos y la afectación de impuestos, derechos y participaciones complementada con un sistema de apoyo federal a través de *avales* y *garantías* e incluso de subsidios parciales a las operaciones que se realizaran para la ejecución de obras imprescindibles (como, tratándose de la introducción de agua potable, se ha hecho ya).

XI. Cuestiones fundamentales también son las de determinar por una parte los servicios públicos a cargo del municipio, y por la otra, el régimen de prestación, es decir, si debe ser la prestación directa, o a través de empresas de economía mixta o de empresas privadas sujetas a control.

El Congreso de La Habana tiene sobre el particular las siguientes conclusiones que podrían aprovecharse:

“Primero: Que conviene orientar la intervención de los poderes públicos, municipios, estados o Estado federal, hacia la prestación directa de los servicios públicos. Segundo: Que para los grandes centros urbanos es más conveniente el sistema de corporación o ente autónomo estatal o municipal. Tercero: Que en las pequeñas ciudades las experiencias recogidas aconsejan indistintamente la municipalización o el establecimiento de consorcios mixtos con las cooperativas de vecinos.”

Respecto a los servicios mismos parece claro que hay que establecer una distinción: ciertos servicios son y no pueden ser sino municipales. Las constituciones de los estados deben fijarlos para reconocer expresamente la competencia exclusiva de las entidades locales sobre ellos. Otros servicios, en cambio, aun cuando de preferente interés municipal o exigen una coordinación con los servicios similares, de los estados y de la Federación, o, por la posibilidad de que, desatendidos, creen problemas que repercutan fuera de los límites del término municipal, no es posible dejarlos por entero a la

responsabilidad de los municipios, tales como la educación, la salubridad y las vías de comunicación. Para ellos podría tal vez no adoptarse un criterio rígido, sino establecerse que, dentro de ciertos límites, asumido el servicio por el municipio se retiraría de él la acción central o en su caso, se coordinaría con la acción municipal dentro de las ideas, ya bastante experimentadas en México, que han servido para coordinar la acción de la Federación con los estados en materia de caminos o de salubridad o educativa.

XII. En el orden jurisdiccional surgen dos puntos:

La regulación de los conflictos sobre competencia que se susciten entre el municipio y el estado; y

Las garantías jurídicas de los administrados frente al ayuntamiento y demás autoridades locales.

a) Como las relaciones entre el estado y el municipio se rigen por las constituciones locales y leyes de ellas derivadas, los conflictos que se susciten caen dentro de la órbita de la justicia local. Es verdad que casi todas las constituciones locales han desatendido el problema de definir la jurisdicción del Poder Judicial en materias de este tipo, probablemente debido a que a través del amparo es como hasta hoy se han decidido los conflictos con la autoridad. Las cuestiones que aquí se apuntan, sin embargo, no podrían ser materia de amparo (a pesar de que en el Congreso Constituyente de 1917 se dijo, por lo menos al abordarse una categoría de conflictos entre el estado y los municipios, que sí se decidirían por juicio de garantías). En efecto, el amparo supone la defensa de intereses privados; no, como sería el caso tratándose de un ayuntamiento en oposición frente a un estado, de reclamar prerrogativas o funciones de derecho público; y

b) La protección jurídica de los administrados frente al ayuntamiento exige la regulación de las dos formas clásicas de contencioso-administrativo: el de anulación contra disposiciones concretas y el de responsabilidad. La Federación acaba de acoger el concepto francés de la “culpa de servicio público” para definir sus propias responsabilidades; acaso dentro de las mismas ideas podría organizarse este tipo de contencioso en materia municipal.

Tanto las controversias de que se habla en el punto a) como las que se mencionan en el punto b), podrían encomendarse a una sala del tribunal superior de cada estado.

XIII. Resta un tema de interés por examinar: el de las mancomunidades de municipios en algunas legislaciones extranjeras, entre las que al parecer la más completa es la francesa de 1890; está previsto que para la atención de ciertos servicios y para la ejecución de algunas obras, los municipios se

asocien o mancomunen formando lo que la legislación francesa llama un “sindicato”. La mancomunidad así formada constituye a su vez una nueva corporación de derecho público, tiene sus propios órganos representativos integrados por representantes de los municipios asociados, pero generalmente no puede nacer sin autorización del estado y está sujeta al mismo control que rige para los miembros de la comunidad.

Esta institución es sin duda muy provechosa porque permite la prestación de servicios o la ejecución de obras que quedarían fuera de la capacidad de municipios aislados, aparte de que en todo caso evita la duplicación antieconómica de unos u otras. Sería, pues, recomendable acogerla aunque concediendo al estado cierto control a través quizás de la Legislatura, con objeto de que las mancomunidades no se formen sino con su conformidad y siempre para la ejecución de obras concretas o para la prestación de servicios determinados, pues de la misma manera que en párrafo anterior se ha expuesto la inconveniencia de representaciones del estado con funciones generales, no sería recomendable la creación de unidades autónomas frente al estado, formadas por varios municipios asociados, que tenderían a dejar de ser asociaciones puramente administrativas para convertirse en cuerpos de acción política.

Proceso legislativo. Este documento fue elaborado en 1942 (publicado en 1946) a solicitud del presidente de la República, Manuel Ávila Camacho. No fue enviado al Congreso de la Unión.

1946

Miguel Alemán Valdés

Voto a la mujer en elecciones municipales*

Miguel Alemán, presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que le confiere la fracción I del artículo 71 de la Constitución Federal, y

Considerando que las necesidades de la vida colectiva que está llamado a cumplir el gobierno de los municipios tienen un carácter concreto y local que se satisfacen a través de los servicios públicos a ellos encomendados;

Considerando que los ayuntamientos tienen como función principal la de suministrar servicios que hagan la vida cómoda, higiénica y segura, que requieren más preparación técnica y conocimiento de las necesidades peculiares de la comunidad municipal, que de la capacidad política que se requiere para participar en la ciudadanía federal;

Considerando que como todos los miembros integrantes de la comunidad local, base de la organización política, sin distinción de sexos, se hallan interesados en la buena gestión de los asuntos de la vida municipal, es evidente la necesidad de que la mujer intervenga en las funciones electorales relativas a la designación de los miembros de los ayuntamientos, tanto para elegir a los municipales o regidores, como para ser nombrada para estos cargos;

Considerando que como la materia municipal se encuentra sometida a la competencia de los estados, procede incluir en la Constitución Federal, mediante la reforma o adición correspondiente, el precepto que establezca el acceso de la mujer mexicana a la vida política activa en aquel campo de la mayor importancia, como es el de la vida común del municipio; lo que permitirá ver inicialmente un resultado que podrá servir para que después se atribuya a la mujer una más amplia y general capacidad electoral, tanto en

* *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*. Legislatura LX, primer periodo ordinario, año I, 6 de diciembre de 1946.

la esfera política de los estados, como en la correspondiente a la ciudadanía federal.

Por las consideraciones expuestas, tengo el alto honor de someter a esa H. Cámara la siguiente iniciativa de adición al artículo 115 de la Constitución Política Federal:

Artículo único. Se adiciona la fracción I del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

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.

En las elecciones municipales participarán las mujeres, en igualdad de condición que los varones, con el derecho de votar y ser votadas.

Reitero a ustedes las seguridades de mi consideración atenta.

Sufragio Efectivo. No Reelección
Palacio Nacional, a 4 de diciembre de 1946.
El presidente de la República,
Miguel Alemán

Proceso legislativo. Publicada en el *Diario Oficial, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos*, tomo CLX, núm. 35, 12 de febrero de 1947.

1946

Partido Acción Nacional

Autonomía y democracia municipal*

La iniciativa presentada por el C. presidente de la República para la reforma del artículo 115 constitucional, debe ser completada para comprender en esa reforma los principios esenciales que garanticen la vida de la institución del municipio libre, base de toda la estructura política de la Nación.

Hacer participar activamente y con eficacia jurídica a la mujer en la vida pública municipal, es ciertamente de gran importancia; pero es indudable la necesidad —que esa participación de la mujer hace más vital e inaplazable— de complementar el artículo 115 de la Constitución para asegurar tanto la verdadera autonomía del municipio, como la pureza de su régimen democrático que es condición de tal autonomía.

Es en efecto, evidente, que el grande anhelo popular del municipio libre ha quedado sin cumplirse, y ello por la doble razón de que el texto constitucional no protege suficientemente al municipio en relación con las autoridades locales, ni estructura la democracia municipal para hacer que la administración del municipio esté real y efectivamente sujeta a la comunidad municipal y sea ante ella plenamente responsable.

La historia del municipio libre a partir de la Constitución de 17 y la situación actual en que se encuentran los municipios de la República, demuestran plenamente cómo esa doble deficiencia ha ocasionado el desastre de esta institución en la que justamente el pueblo ha tenido puesta su esperanza y la Nación encontrará un firme y magnífico apoyo para su progreso social y político.

Proponemos, en consecuencia, que se amplíe la reforma iniciada por el C. presidente de la República al artículo 115 constitucional, dentro de los siguientes lineamientos:

* *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*. Legislatura XL, periodo ordinario, año I, tomo I, núm. 47, 26 de diciembre de 1946.

1º Determinación de las bases generales, positivas y negativas, que señalan la competencia propia del municipio. Así, el municipio podrá estar en aptitud de establecer su propio estatuto conforme a su mejor tradición y a sus peculiares características y necesidades, pudiendo optar entre diversos sistemas técnicos que se ajusten al texto constitucional y a los preceptos de su Ley Orgánica; podrá igualmente, determinar el campo que deba ser cubierto por los servicios públicos y en ningún caso podrá ser utilizado como engranaje de una maquinaria política del estado o de la Federación, con lo que se evitará el motivo más constante que ha habido para engendrar la sujeción y la corrupción del gobierno municipal.

2º Establecimiento de un régimen hacendario que es indispensable para asegurar la verdadera autonomía del municipio. En el texto constitucional quedarán solamente señalados los mínimos de competencia fiscal del municipio, a reserva de que posteriormente se establezca, como es debido, un régimen para delimitar y armonizar la competencia fiscal de los propios municipios, de los estados y de la Federación. Simultáneamente, se garantizan la vigilancia de la comunidad municipal sobre el manejo de la hacienda del municipio y la responsabilidad del ayuntamiento ante la propia comunidad municipal en relación con la hacienda del municipio.

3º Determinación de las seguridades mínimas y de las instituciones mejores de la democracia municipal para lograr la mayor pureza y efectividad de la intervención de la comunidad en la vida pública del municipio.

Creemos que es uno de los mayores anhelos y una de las más urgentes necesidades nacionales, esta reforma que pueda dar autenticidad al municipio libre. Será menester que la reforma constitucional propuesta sea inmediatamente seguida por el estudio y la expedición de una Ley Orgánica Municipal y es obvio que estas medidas legislativas sólo tendrán vida si el pueblo las anima con su comprensión y su acción entusiasta.

Esa colaboración vital de la ciudadanía se tendrá ciertamente, en cuanto se den los primeros pasos para la genuina organización del municipio y para la limpieza y eficacia reales de la participación popular en la institución más prócer, más necesaria y más entrañablemente amada por el pueblo.

Proponemos, pues, la siguiente ampliación de la iniciativa presentada por el C. presidente de la República:

Artículo único. Se reforman las fracciones I y II y los párrafos primero y segundo de la fracción III del artículo 115 de la Constitución Federal, como sigue:

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

La Ley Orgánica Municipal reglamentará el sistema electoral del municipio sobre las bases del padrón permanente, la representación proporcional y el establecimiento de recursos jurisdiccionales para garantizar la pureza y el respeto del sufragio. Establecerá, también, el régimen del consejo abierto para los municipios que tengan menos de dos mil habitantes y, para todos los municipios, la iniciativa, el referéndum y la revocación.

En las votaciones municipales, la mujer tendrá el derecho activo y pasivo del voto en las mismas condiciones que el hombre.

Los juzgados de Distrito conocerán en juicio sumario, y a instancia de electores que representen por lo menos el veinte por ciento de los inscritos en el padrón municipal, de las reclamaciones contra actos que violen la pureza y efectividad de las votaciones municipales. La resolución que dicte el Juzgado de Distrito será apelable ante el Tribunal de Circuito, que dictará sentencia definitiva;

II. Los municipios administrarán su hacienda con independencia de las autoridades del estado. En todo caso, corresponderán al municipio el aprovechamiento de sus bienes propios, la determinación de los ingresos por concepto de tasas y derechos por la prestación de servicios públicos; la percepción del impuesto territorial sobre las bases que establezca la Legislatura local y en la inteligencia de que el estado tendrá una participación máxima de un cincuenta por ciento en este impuesto; los demás impuestos o derechos que la Legislatura local señale y una participación no inferior al veinte y al cinco por ciento, respectivamente, en los impuestos especiales del estado y de la Federación que sean recaudados en el municipio o de fuentes situadas dentro de su territorio.

La Ley Orgánica Municipal reglamentará el régimen de publicidad, glosa y comprobación de las cuentas municipales, las condiciones para adquisición y disposición de los bienes propios y comunes del municipio, y para el aprovechamiento y gravamen de los propios, y los límites y condiciones de contratación de empréstitos municipales, y

III. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales. Podrán establecer su propio estatuto dentro de los términos de este artículo y de la Ley Orgánica Municipal, así como las ordenanzas de policía y buen gobierno, las que reglamenten los servicios públicos y las relativas a su hacienda. Podrán adquirir y administrar los

bienes inmuebles y derechos reales requeridos para los fines de su institución.

En ningún caso tendrán participación o ingerencia en los procesos electorales del estado o de la Federación.

El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residan habitual o transitoriamente. En caso de conflicto entre el estado y el municipio por razones de competencia fiscal o de cualquier otro orden, conocerá de él el Juzgado de Distrito correspondiente, en el juicio sumario, y la resolución será apelable ante el Tribunal de Circuito competente.

Salón de Sesiones de la Cámara de Diputados, a 23 de diciembre de 1946.
–Miguel Ramírez Munguía. –Juan Gutiérrez Lascuráin. –A la Comisión de Puntos Constitucionales en turno, e imprímase.

Proceso legislativo. La iniciativa fue presentada por los diputados Miguel Ramírez Munguía y Juan Gutiérrez Lascuráin y turnada a la 1ª Comisión de Puntos Constitucionales. El 9 de diciembre de 1947 se rechazó la iniciativa.

1959

Comisión de Estudios Legislativos

Fuentes de arbitrios para los municipios*

A la Comisión de Estudios Legislativos fue turnada la iniciativa presentada por los señores representantes de Guanajuato, para reformar la fracción II, del artículo 115, de la Constitución General de la República, con objeto de que los municipios integren su Hacienda, no sólo con las contribuciones que les señalan las legislaturas de los estados, en los términos de las leyes relativas vigentes, sino también con un diez por ciento de participación, como mínimo, en los impuestos federales y locales que se establezcan.

La Comisión considera indiscutible la necesidad de fortalecer la Hacienda municipal, pero estima que no sólo es indispensable estudiar el problema económico del municipio que plantea la iniciativa, sino que precisa buscar también solución a las cuestiones que entrañan la vida misma del municipio, que es base de la integración de los estados que forman la Nación mexicana.

El municipio ha gozado siempre de propia individualidad en la escala de la comunidad civil, y es el nexo que une a la familia y al Estado que, como agrupación política, no puede desconocer su existencia natural; de ahí que nuestra Carta Fundamental coloque al municipio libre como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados.

Desde sus orígenes más remotos, esa forma de agrupación ha sido la más adecuada para la satisfacción inmediata de los intereses del individuo y la familia, y por esa razón ha sobrevivido en las diversas etapas de la historia, pese a las crisis por las que ha atravesado y a los embates que han significado las variantes formas de gobierno; el municipio es, pues, una comunidad natural y necesaria que descansa en una base social, que no ha creado sino

* *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*. Legislatura XLIV, periodo ordinario, año II, tomo I, 1º de octubre de 1959.

reconocido el Estado, como la resultante de la agrupación de familias para satisfacer sus necesidades y la aspiración de sus miembros en sus relaciones de vecindad, que al trascender al ámbito de la vida social, originen la Nación y en el campo del derecho, el Estado.

Si el municipio es una comunidad intermedia entre la familia y el Estado, tiene que mantener con ésta necesarias relaciones, sujetas a bases determinadas que es debido aclarar con precisión, porque de ellas dependen las consecuencias que repercuten no sólo en la vida del municipio, sino en la de la familia y el propio Estado.

Diversas formas se han ensayado para establecer el equilibrio entre una y otra entidad y nuestro sistema político mexicano ha adoptado la de autarquía frente a los poderes locales y federales.

Ciertamente, nuestras Cartas Fundamentales, con algunas excepciones, no se ocuparon preponderantemente del municipio, pero don Venustiano Carranza en su proyecto presentado al Constituyente de Querétaro, sentó la regla de que “los estados tendrían como base de su división territorial y de su organización política, el municipio libre”, lo que constituyó “una de las innovaciones más importantes y, por tanto, la gran novedad respecto de la Constitución de 1857”, como lo reconoció la 2a. Comisión de Constitución del Congreso Constituyente.

Al hacer ese reconocimiento el Legislador de 17 no sólo admitió la necesidad de establecer el municipio como base de la división territorial de los estados, sino que consideró que la autonomía municipal que postulaba el proyecto, requería completarse con la autonomía económica, aprobando las diversas fracciones que constituyeron el texto primitivo del artículo 115 de nuestra Ley Fundamental.

Las bases que estatuyeron la vida política y económica del municipio no han sido suficientes, por su generalidad, para regir la vida municipal, y si bien es cierto que el precepto ha sido reformado en los años de 1928, 1933 y 1947, esas reformas no han atacado a fondo el problema; las bases esenciales establecidas por el Constituyente, han quedado realmente intocadas.

La iniciativa de la diputación guanajuatense [despertó el] interés de esta Comisión de Estudios Legislativos para penetrar exhaustivamente en el problema, llevándola a considerar no sólo la solución amplia y adecuada en el campo económico, sino también la organización y la vida política del municipio mexicano.

En este otro aspecto, se estima que no sólo debe establecerse que “cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular direc-

ta” y que “no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado, sin que puedan ser reelectos los miembros que integren el ayuntamiento”, sino que es preciso dejar claramente precisadas las bases sobre las cuales habrán de legislar los Congresos Locales, en la vida municipal.

Así, se establece en el proyecto que se presenta a vuestra consideración, la forma en que deben estar constituidos los ayuntamientos, determinando que estarán formados por un presidente municipal y los síndicos y regidores que determine la ley respectiva.

Para dejar estatuido con la debida claridad que ningún funcionario municipal pueda ser reelecto para el siguiente periodo de gobierno municipal, a fin de evitar la confusión que puede derivarse de una torcida interpretación del texto actual del segundo párrafo de la fracción 1, se establece que ningún funcionario municipal pueda ser reelecto para ocupar cualquier cargo dentro del ayuntamiento en el periodo inmediato.

Para impedir la multiplicación desorbitada y perjudicial de municipios, que trae como consecuencia el nacimiento de muchos de ellos sin recursos suficientes para su sostenimiento, se fijan las bases a las que habrán de sujetarse las legislaturas de los estados para acordar la erección de nuevos municipios, señalando un mínimo de habitantes, que la comunidad disponga de elementos para proveer a su sostenimiento económico y atender a la administración de los servicios municipales y que la constitución del municipio no comprometa la subsistencia de aquellas entidades a que pertenezca la porción territorial que pretenda erigirse en nueva comunidad, para lo cual se establece también la necesidad de que sea oída la opinión del ayuntamiento o ayuntamientos de los municipios que puedan resultar afectados y se sienta el principio de la promoción de un número determinado de ciudadanos que eleven la instancia de la creación del municipio ante la Legislatura del estado y que ésta la apruebe por las dos terceras partes de sus miembros.

En concordancia con el propósito anterior, se considera igualmente importante la norma que establece la posibilidad de fusión de dos o más municipios, cuando alguno o algunos de ellos hayan dejado de satisfacer las condiciones mínimas de su existencia, especialmente en cuanto se refiere a la prestación de los servicios públicos indispensables.

Como garantía de la existencia política del ayuntamiento, se expresa que éste sólo podrá ser destituido en sus funciones, cuando medien causas graves que señale la ley, cuya existencia haya quedado debidamente comprobada, y el decreto relativo a la destitución sea secundado en referéndum por el pueblo del municipio interesado; se protege igualmente a los integrantes del

ayuntamiento, en lo individual, para que no puedan ser privados de su cargo sino de manera fundada y efectivamente comprobada.

Para que no se pierda la unidad, la coordinación y la autoridad en el desarrollo de la vida municipal, se propone que todos los organismos oficiales descentralizados que tengan a su cargo la ejecución de obras o la prestación de algún servicio directo o de cooperación municipal, sean presididos por los presidentes municipales.

Como se considera que hay obras que requieren realización en el territorio de dos o más municipios colindantes, así como servicios públicos que pueden ser comunes a varios de ellos, se prevé la posibilidad de que se asocien los que estén interesados en esos objetivos, condicionando su agrupamiento temporal a la autorización de la Legislatura del estado o estados a que pertenezcan esos municipios.

La organización y el desarrollo integral de los propósitos que se contienen en estas bases constitucionales, por referirse a comunidades que interesan directamente a los estados de la Federación, se encomiendan a los Congresos Locales para que éstos expidan las leyes orgánicas correspondientes.

Regulando así el aspecto político del municipio mexicano, es preciso también buscar solución a su problema económico, el que no se considera resuelto con la iniciativa presentada por los diputados al Congreso de la Unión por el estado de Guanajuato, en la que proponen que la Hacienda Pública de los municipios se integre no sólo con las contribuciones que señalen las Legislaturas de los estados, sino también con un diez por ciento de participación, como mínimo, en los impuestos federales y locales que se establezcan.

La fijación de un diez por ciento general, como mínimo de participación en los impuestos federales y locales, en una Ley Constitucional es inconveniente e insuficiente.

Es [in]conveniente, porque las necesidades económicas de los municipios son variables y lo son también las posibilidades económicas de los gobiernos federal y de los estados.

Todos los recursos públicos tienen que ser empleados bajo un sistema elástico, lógico y razonable para obtener el máximo aprovechamiento y la mejor utilización dentro de una jerarquización de necesidades.

En nuestro país existen numerosos núcleos de población que requieren obras públicas indispensables, como dotación de agua potable y drenaje, ejecución de obras de irrigación, de comunicaciones, de electrificación, que no pueden emprender porque carecen de los ingresos necesarios, de tal suerte que para su realización precisan contar con la ayuda que provenga de

los recursos nacionales, los que tendrán que aplicarse sucesivamente en la proporción variable que demanden las obras a que se hace mención y que permitan las posibilidades económicas generales.

Hay que considerar que los recursos económicos de que disponen la Federación, los estados y los municipios en conjunto, son limitados, y que una jerarquización en la satisfacción de las necesidades, implica una variedad en la aplicación del por ciento de los recursos a la prestación de los servicios públicos que cada organismo tiene a su cargo, sobre todo si se toma en cuenta que han quedado bajo la responsabilidad de los estados y la Federación algunos aspectos de los servicios municipales como la educación, la asistencia y la salubridad.

Por otra parte, el diez por ciento mínimo de participación en los impuestos federales y locales, en varios aspectos es insuficiente y al efecto basta mencionar algunos casos en los que la cuota asignada para la ministración de participaciones a los municipios, es superior al diez por ciento que se propone:

Fundos mineros	75%
Fundos petroleros	20%
Cerillos y fósforos	15%
Explotación de terrenos nacionales	12.5%
Caza, pesca y buceo	15%
Ingresos mercantiles en estados coordinados	15%

Lo mismo acontece con las participaciones de los estados a los municipios, fijadas en las leyes locales, y para el caso citaremos las siguientes entidades donde la participación es superior al porcentaje mínimo propuesto:

Aguascalientes	25%
Baja California N.	17%
Campeche	50%
Colima	del 25% al 26.40%
Durango	5% al 20%
Hidalgo adicionales	10% al 15%
Jalisco	15% al 20%
Nuevo León	10% al 50%
San Luis Potosí	15%
Sonora	del 20% al 50%
Tamaulipas	del 20% al 30%
Veracruz adicionales	del 25% al 100%

En otros aspectos, en que la participación actual es inferior al diez por ciento, debe tomarse en consideración la cuantía de las percepciones que reciben la Federación y los estados; asignar por igual, en todos los casos, un diez por ciento para las participaciones municipales implicaría privar a la Federación y los estados de recursos importantes que destinan a la atención de servicios generales indispensables, con lo cual se reducirían las posibilidades de muchos municipios en relación con la ayuda federal y estatal que requieren para sus necesidades apremiantes o para su desarrollo.

Como resultado de todo lo anterior, se desprende que no es conveniente establecer por cientos rígidos de participación y mucho menos en las disposiciones constitucionales.

Como se ha expresado, la base de la organización política y administrativa de la nación es el municipio, que tiene a su cargo la atención de servicios públicos específicos como la seguridad, la dotación de agua, el drenaje, el aseo, el alumbrado, la pavimentación, las comunicaciones vecinales, el abasto, el fomento de los intereses materiales y morales de sus habitantes, sus recreaciones populares, la vigilancia y la cooperación en los servicios educacionales, de asistencia, salubridad e irrigación.

En la vida municipal, la amplitud y la eficacia de los servicios públicos dependen esencialmente de la cooperación que aporten los vecinos, sea económicamente o con su esfuerzo personal.

En consecuencia, los arbitrios que puedan derivarse del cobro de derechos como contraprestación por los servicios administrativos de carácter municipal, deben asignarse privativamente a los ayuntamientos.

Tradicionalmente, desde su erección, los municipios de la República habían disfrutado, como una parte de sus arbitrios, de los llamados “ramos menores”, consistentes en los impuestos que cobran sobre el uso permanente o eventual de las calles, plazas y caminos; sobre diversiones públicas, sobre el comercio ambulante y el efectuado en los mercados, sobre matanza de ganado y el que grava al pequeño comercio establecido, como expendios de carne, de pan, tendejones, etc.

La Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles en vigor, reconoce especialmente en la parte final de su artículo 81, el carácter local de estos impuestos y sin embargo, en algunas entidades estos ramos se gravan por el gobierno local, privando a los municipios de este arbitrio tradicional que les correspondía.

Por estas razones se resolvió consignar como privativamente municipales los impuestos y derechos señalados, para que la concurrencia impositiva

no merme los recursos reconocidos como de carácter municipal, siguiendo al mismo tiempo las recomendaciones de las convenciones nacionales fiscales.

Asimismo, debe precisarse que en algunas entidades se señalan además de las contribuciones antes mencionadas, otras con el carácter de municipales, y como no se tiene en modo alguno la intención de restringir arbitrios a los municipios, sino por el contrario la de incrementarlos, se considera que la relación propuesta en la reforma constitucional, sólo contiene un mínimo de ingresos municipales, sin perjuicio de que la Legislatura de cada estado pueda señalar, además de los enumerados, otros impuestos y derechos como de carácter municipal.

Inspirándose sin duda alguna en la exposición de motivos de la Constitución Americana, que tuvo influencia en la legislación mexicana, y en el sistema fiscal francés, han existido en nuestro país los llamados impuestos o cuotas adicionales, sea en favor de la Federación, de los estados o de los municipios

Las cuotas adicionales ofrecen la ventaja de que simplifican la legislación y cuando dos o más autoridades, con facultades impositivas, necesitan derivar impuestos de la misma fuente, permiten la percepción de las cantidades necesarias para cubrir erogaciones indispensables, sin necesidad de duplicar las leyes impositivas, los procedimientos de control y cobro y los gastos de recaudación.

En consecuencia, se considera necesario que constitucionalmente se autorice este sistema, como se propone en esta iniciativa.

El señalamiento de impuestos y derechos privativos a favor de los municipios, basado en los servicios públicos que proporcionan, dado el carácter general de la prestación no permite recuperar el costo de los mismos o ejecutar obras para incrementarlos, sin volverlos excesivamente onerosos para los favorecidos con ellos.

Por tanto, se requiere de diversos arbitrios que permitan sufragar todos los gastos que demanda una administración y, por ello, es indispensable recurrir a otros medios de ingreso, como son los impuestos sobre las distintas fuentes de riqueza de una localidad.

La fuente común de recursos para la obtención de ingresos de los tres organismos públicos constitucionalmente obligatorios, son la renta y el patrimonio de los causantes, en la medida en que económicamente es factible gravarlos por las leyes fiscales del país.

Nuestro sistema fiscal ha sido objeto de una radical transformación. Im-

perativos económicos han obligado a buscar la uniformidad en la imposición y para obtenerla se ha asignado a las Legislaturas Locales y al Congreso de la Unión la facultad de legislar, pero ésta no puede implicar, en manera alguna, que priven de ingresos a las entidades y a los municipios.

Toda persona que percibe ingresos derivados de fuentes que se encuentren en una localidad determinada, debe cooperar al sostenimiento de los servicios públicos que se presten dentro de ella. Este principio es inobjetable y sin embargo, su realización en la práctica deja mucho que desear.

En algunos estados los municipios disfrutan de impuestos propios sobre la propiedad urbana y rústica o en forma de participaciones o adicionales sobre los impuestos del estado. Otros municipios, además de la participación o de los impuestos sobre la propiedad urbana, tienen contribuciones establecidas sobre la generalidad del comercio y la industria, y en otras entidades perciben impuestos sobre expendios de bebidas alcohólicas. Pero esta situación es excepcional, pues hay casos en que los municipios no sólo no tienen ingreso alguno en materia predial o de comercio e industria, sino que el estado concurre con ellos para gravar el comercio ambulante y el que se efectúa en las plazas, calles y mercados, las diversiones y espectáculos públicos y los aparatos eléctricos musicales.

En unas entidades se les deja a los municipios un determinado ramo de ingresos y en otras los mismos ramos pertenecen al estado.

Algunos municipios obtienen participaciones de importancia en diversos impuestos locales, en tanto que otros carecen de esas participaciones o las perciben con cuotas verdaderamente insignificantes.

Esa misma falta de uniformidad se observa en la legislación federal, ya que hay municipios que gozan de participación en los impuestos federales sobre las fuentes de riqueza que en ellos se explotan y otros municipios que no disfrutan de esa participación.

Por ende, las participaciones en los impuestos federales a favor de los municipios, adoptan distintas formas que evidencian también la falta de uniformidad en los principios que han inspirado la legislación.

Podemos considerar cuatro casos ejemplificativos. El primero nos revela que en las leyes federales se señala el por ciento que en el rendimiento del impuesto corresponde a los municipios.

Tal es el caso del artículo 36 de la Ley del Impuesto y Fomento a la Minería, que asigna el 75 por ciento para aquellos en donde se encuentren ubicados los lotes mineros; el de la Ley de Impuestos al Petróleo y sus Derivados, en que el artículo 16 señala a los municipios en donde se encuentran

ubicados los pozos petroleros, una participación del uno por ciento; la Ley del Impuesto sobre Fondos Petroleros en el artículo 9º, fija el 20 por ciento del rendimiento para los municipios donde se encuentren los fondos; la Ley del Impuesto sobre Cerillos y Fósforos que en su artículo 12 autoriza una participación del 15 por ciento a los municipios en donde se encuentren las fábricas de cerillos; la Ley del Impuesto sobre Explotación Forestal que en su artículo 13 da a los municipios el cinco por ciento por las explotaciones que se hagan dentro de su territorio; la Ley del Impuesto sobre Explotación de la Sal que concede el 20 por ciento a los municipios en donde se encuentran las salinas, y finalmente la Ley de Ingresos señala en el artículo 4º, participaciones equivalentes a un 50 por ciento de la que corresponde a los estados por el producto de las ventas o arrendamientos de terrenos o por la explotación de bosques nacionales ubicados dentro de la circunscripción de los municipios.

El segundo caso nos permite advertir que las Leyes Federales de Impuestos consignan el principio de la participación a favor de los municipios; pero encomiendan a las Legislaturas locales señalar el por ciento que le corresponde en la parte del estado e imponen la obligación para la Federación de hacer la retención de un por ciento determinado, en tanto dichas Legislaturas fijan el de los municipios.

Las participaciones municipales se cubren directamente por el gobierno federal.

Éste es el caso en los siguientes impuestos:

Sobre compraventa de aguas envasadas (artículo 11), en que se ordena retener el diez por ciento de la participación del estado; sobre producción de minerales (artículo 41), se establece que deben retener el cinco por ciento; en el impuesto sobre cemento (artículo 18) esta retención es del diez por ciento; y en el artículo 4º de la Ley de Ingresos fracción III, que en materia de caza, pesca y buceo dispone que se retendrá el 15 por ciento.

El tercero pone al descubierto que las Leyes de Impuesto Federal precisan el derecho de los municipios para recibir participación, pero las Legislaturas locales deben señalar el por ciento, y no se obliga a la Federación a retener alguna cantidad para hacer el pago de la participación.

Éste es el caso de los impuestos sobre aguamiel y productos de su fermentación (artículo 3º fracción II inciso b); sobre producción y consumo de cerveza (artículo 4º); y sobre producción de energía eléctrica (artículo 15).

El cuarto ejemplo nos da a conocer que las Leyes Federales consagran participación a favor de las entidades, pero no señalan la obligación de las Legislaturas locales de señalar participación municipal.

Este es el caso de los impuestos sobre alcoholes, consumo de gasolina, desepite de algodón, tabacos, llantas y cámaras de hule, autos ensamblados, benzol, xilol y naftas de alquitrán de hulla, grasas y lubricantes.

No hay razón para esta adversidad de situaciones que conduce a la contradicción de encontrar municipios con fuentes de riqueza, a los que se les da participación y otros que no perciben participaciones en impuestos federales ni locales, a pesar de que cuentan también con fuentes de ingreso propias.

Faltan en consecuencia principios legales uniformes que eviten las desigualdades económicas que hemos señalado.

La propia Constitución General de la República en la fracción xxix de su artículo 73, faculta al Congreso de la Unión para establecer con carácter privativo las contribuciones fiscales que el propio precepto enumera, pero sólo señala con carácter imperativo a favor de los municipios, la participación en los impuestos sobre energía eléctrica, mas no en los otros que contiene y, en consecuencia, si como establece la iniciativa que sometemos a vuestra consideración, se modifica la situación actual para conceder participación a los municipios en todos los impuestos federales y estatales, es indispensable reformar también el texto constitucional a que hacemos referencia.

Existe un clamor nacional que pide la dotación de recursos para que los municipios puedan contar con elementos económicos, a fin de prestar los servicios públicos que tienen encomendados.

Según informes de la Dirección General de Estadística de la Secretaría de Industria y Comercio, ha habido un gran incremento en la población de la República, que en pocos años ha pasado de 16 a 35 millones de habitantes. Comparando los datos de los censos anteriores, inclusive el de 1940, observamos un incremento constante en el número de localidades. Baste mencionar los siguientes datos:

Las localidades de 101 a 500 habitantes en que ya se observan rasgos primarios de vida social, aumentan de 18,493 en 1940, a 24,825; las de 501 a 2,500 habitantes, pasan de 5,274 en 1940 a 7,356; y las ya propiamente urbanas, crecen de 606 en 1940 a 1,010; lo cual demuestra el movimiento migratorio del campo hacia las ciudades y las medianas poblaciones urbanas.

Este movimiento demanda una atención nacional que en los próximos años ha de estar coordinada para regular la integración de la vida municipal en los nuevos centros de población que se formen, a fin de impedir que se conviertan en hacinamientos de individuos sin condiciones de salubridad, carentes de servicios públicos e imposibilitados para prosperar.

En fin, para resolver el multiforme y substancial aspecto de la vida nacio-

nal que hemos abordado, presentamos el proyecto que sometemos a vuestra elevada consideración, el cual fue objeto de minucioso estudio y detenida meditación.

No tenemos la pretensión de haber resuelto definitivamente tan complejo problema; pero sí creemos dejar sentadas las bases para que, paulatinamente, en la medida que lo permitan las condiciones económicas del país y las presupuestales, vayan mejorándose los arbitrios municipales, pues es indudable que las posibilidades y la eficacia en la prestación de servicios públicos, están en proporción directa y fatal, con los medios con que cuentan los municipios para atenderlos.

Por lo expuesto, presentamos la iniciativa de reformas a la Constitución General de la República, en los términos siguientes:

Iniciativa de reformas a los artículos 73, fracción XXIX, último párrafo y 115, fracciones I y II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo único. Se reforman los artículos 73, fracción XXIX, último párrafo y 115, fracciones I y II de la Constitución General de la República para quedar redactados en la siguiente forma:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

XXIX. Para establecer contribuciones:

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la Ley secundaria federal determine.

Los municipios participarán en el rendimiento de las contribuciones enumeradas en esta fracción, en la proporción que las leyes secundarias precisen.

En los impuestos de legislación concurrentes que establezca el Congreso Federal, conforme a la fracción VII de este artículo, deberá señalarse la participación que corresponda a los municipios.

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.

Los ayuntamientos estarán integrados por un presidente municipal y los síndicos y regidores que determine la Ley.

Los funcionarios municipales, electos para cada cargo, durarán en sus funciones tres años y no podrán ser reelectos para ocupar cualquiera de ellos en el periodo inmediato. Por cada propietario se elegirá un suplente. Las personas que por designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el ejercicio siguiente. Los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato como suplentes, pero los que tengan este último carácter, sí podrán serlo como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

El número de municipios y su respectiva circunscripción territorial serán determinados en cada estado por la correspondiente Legislatura, la que podrá acordar la creación de nuevos municipios, de conformidad con las siguientes bases:

1. Que la comunidad que se pretenda constituir en municipio, esté integrada por una población permanente no menor de cinco mil habitantes.

2. Que esa comunidad disponga de elementos suficientes para proveer a su sostenimiento económico y pueda atender la administración de los servicios municipales.

3. Que se oiga la opinión del ayuntamiento o ayuntamientos de los municipios a que corresponda la circunscripción territorial que pretenda asignarse al nuevo municipio.

4. Que la creación del municipio se promueva por no menos de mil ciudadanos en pleno uso de sus derechos, siempre que hayan radicado los últimos cinco años en el territorio que los solicitantes señalen como circunscripción de la nueva entidad.

5. Que al constituirse el municipio no comprometa la subsistencia de aquel o aquellos a que pertenezca.

6. Que la iniciativa correspondiente sea aprobada por más de las dos terceras partes de los miembros de la Legislatura respectiva.

Dos o más de los municipios de un estado podrán fusionarse en una sola entidad municipal cuando a juicio de la Legislatura local carezcan de medios para la atención de los servicios públicos indispensables.

Los integrantes de un ayuntamiento individualmente o en su totalidad, solamente podrán ser privados de su cargo por causas graves, previstas en la ley, a juicio de la Legislatura correspondiente, después de practicar las diligencias que estime convenientes y de oír a los afectados. Su destitución no podrá ser acordada sino por el voto de más de las dos terceras partes de los miembros del Congreso local y el decreto en que se consigne esta resolución, si se refiere a la totalidad de los integrantes de un ayuntamiento, sólo tendrá validez si es aprobado en referéndum por la ciudadanía del municipio correspondiente.

Los presidentes de los ayuntamientos presidirán también todos los organismos oficiales que se creen por disposiciones de los gobiernos federal o de los estados, para la construcción de obras o la prestación de servicios municipales.

Los municipios podrán asociarse para la prestación de servicios públicos o la realización de obras de interés común, con la aprobación de la Legislatura del estado o estados a que pertenezcan.

Los Congresos de los estados reglamentarán en sus respectivas jurisdicciones, respetando las normas anteriores, el funcionamiento de la administración municipal, determinando el número de munícipes, fecha y requisitos para su elección, forma de substituirlos, sus facultades y obligaciones y las de los funcionarios que los auxilien en el gobierno interior;

II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de:

a) Los impuestos de carácter privativo municipal sobre actividades comerciales e industriales de desarrollo principalmente local, tales como los que graven el comercio ambulante o en plazas y vías públicas, el efectuado en mercados, el de los causantes menores que califiquen las leyes de impuestos federales y locales, las diversiones y espectáculos públicos, la matanza de ganado, los anuncios y propaganda comercial en la vía pública y los demás que señalen las Legislaturas de los estados.

b) Los derechos por prestación de servicios de carácter municipal, tales como los de agua potable, drenaje, rastros, mercados, registro civil, cementerios, autorizaciones, licencias, certificaciones y legalizaciones, así como los de cooperación para obras de urbanización.

c) Las contribuciones, principales o adicionales, que establezcan las Legislaturas de los estados sobre otros ramos de su competencia y que consideren necesarias para atender las necesidades municipales.

d) Los impuestos adicionales que podrá fijar el Congreso de la Unión sobre impuestos federales.

e) Las participaciones que obligatoriamente señalarán el Congreso de la Unión y las Legislaturas locales en todos los impuestos federales y estatales, respectivamente.

Las participaciones serán distribuidas en proporción a la producción, al consumo o a las necesidades de los municipios, para la prestación de los servicios públicos indispensables.

f) Los productos de sus bienes muebles e inmuebles y los aprovechamientos.

La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de los ayuntamientos, serán aprobados por las Legislaturas de los estados, las cuales revisarán también la cuenta pública de los municipios de cada entidad.

El Congreso de la Unión establecerá un régimen de cooperación al que podrán acogerse los municipios cuya economía no les permita la prestación de los servicios públicos indispensables.

Cuando se supriman impuestos o arbitrios que perciban los municipios o se disminuyan las tasas establecidas, deberán asignarse compensaciones equivalentes a la reducción de esos ingresos.

En la recaudación de sus impuestos los municipios no podrán establecer garitas o puestos de inspección o revisión de personas o vehículos.

El Congreso de la Unión expedirá la Ley Reglamentaria de estas disposiciones.

Salón de Sesiones de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.- México, D.F., a 1º de octubre de 1959.- Emilio Sánchez Piedras.- Arturo Llorente González.- Manuel Yáñez Ruiz.- Florencio Barrera Fuentes.- Jesús Ortega Calderón.- Antonio Lomelí Garduño.- Enrique Gómez Guerra.- José Guillermo Salas Armendáriz.- Carlos Guzmán y Guzmán.

Proceso legislativo. El proyecto de decreto fue aprobado en lo general en la Cámara de Diputados por 96 votos de la afirmativa y 14 de la negativa el 25 de noviembre de 1959. La minuta del proyecto de reformas fue turnada a las Comisiones Unidas Segunda de Puntos Constitucionales y Primera de Gobernación e Impuestos de la Cámara de Senadores el 8 de diciembre de 1959. No fue dictaminada.

1964

Partido Popular Socialista

Heterogeneidad y democracia municipal*

En ejercicio del derecho que nos otorga el artículo 71 de la Constitución de la República, los diputados del Partido Popular Socialista presentamos a vuestra soberanía la siguiente iniciativa de ley que reforma el texto del artículo 115 de la Carta Magna, concerniente al municipio libre. Las razones en las cuales se funda nuestra proposición son las que enseguida expresamos.

Antecedentes históricos

Partiendo de Roma llegó a nuestro país, a través de España, la institución del municipio. Conquistada la Península Ibérica, los romanos impusieron a sus pueblos el sistema político de su metrópoli, estableciendo, además, otras organizaciones locales. Así se crearon los municipios de los ciudadanos romanos, las colonias romanas civiles, las colonias itálicas, las ciudades confederadas y las ciudades estipendiarias.

Los municipios de ciudadanos romanos gozaban de autonomía completa, se regían por sus leyes propias, las modificaban, poseían un territorio con exención de tributos y elegían libremente a los magistrados municipales. Las colonias romanas estaban compuestas por ciudadanos romanos y se regían por las leyes de su país, poseían el terreno libre de impuestos y elegían a sus magistrados. Las colonias latinas se gobernaban por sus leyes propias también, que aplicaban libremente los magistrados; poseían el suelo sin pagar contribuciones y sus componentes adquirían la ciudadanía romana al desempeñar un cargo público en la ciudad. Las colonias itálicas tenían

* *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*. Legislatura XLVI, periodo ordinario, año I, tomo I, 27 de noviembre de 1964.

magistrados, aunque estaban sometidos al *imperium* de Roma; no gozaban de autonomía completa en materia tributaria ni les pertenecía el dominio del terreno, el cual disfrutaban a virtud de arrendamiento perpetuo.

Las ciudades estipendiarias estaban completamente sometidas a la autoridad del pretor, que nombraba a las personas que debían administrarlas. Sus habitantes no disfrutaban de derechos civiles ni políticos y pagaban impuestos ordinarios y extraordinarios.

En la Edad Media española, la organización municipal tuvo características diferentes según las regiones; pero en general fue, durante mucho tiempo, un conjunto de comunidades manejadas por los vecinos, con atribuciones administrativas, legislativas y judiciales, que defendían los intereses económicos y políticos de sus integrantes, hasta que el poder central las fue privando de sus derechos y sometiéndolas a su jurisdicción.

En Castilla y León los funcionarios y magistrados eran de elección popular y desempeñaban sus cargos por tiempo determinado, casi siempre por un año.

La elección se hacía por colaciones o parroquias. Muchas villas y ciudades gozaban, por fuero, del privilegio de que no pudiera avecindarse en ellas ningún noble. Algunas no permitían que se construyeran dentro de sus muros más palacios que los del rey y el del obispo; prohibiciones inspiradas en el temor de que las libertades municipales peligraran por la intervención de la nobleza. Los gobiernos municipales se componían, en su mayoría, de alcaldes, regidores, jueces, alguaciles mayores, alférez y escribanos.

En Aragón los concejos municipales se llamaban universidades. El gobierno de las ciudades y villas se hallaba encomendado a un número muy variado de jurados, elegidos ordinariamente por el pueblo. En Cataluña, la base de la organización municipal era un cuerpo de vecinos distinguidos que se denominaban *probi-hominis*. Este cuerpo elegía o proponía, según los casos, un concejo, cuyos miembros se llamaban *conceyeres*, y también cónsules, procuradores y jurados.

A pesar de la diversidad de las formas de la organización municipal, en la mayor parte de las villas y ciudades de España los magistrados populares tenían atribuciones judiciales en materia civil y criminal, y en todo lo referente a la gestión económica. Reglamentaban los abastos, establecían reglas de policía, administraban, conservaban y defendían la propiedad municipal, levantaban y organizaban tropas y nombraban procuradores que representaban a las ciudades ante las Cortes. Con el nombre de hermandades se organizaron verdaderas confederaciones de ciudades.

Desde Alfonso XI, quien convirtió muchos de los oficios electivos en oficios llamados a merced real, los reyes de España mantuvieron una lucha constante contra la vida municipal independiente. Las ciudades perdieron la facultad de elegir alcaldes y jurados, pasando al rey la designación. De ese modo fue ensanchándose el poder central, debilitando la vida democrática de los municipios.

Con el advenimiento del régimen absoluto, y la derrota de los Comuneros de Castilla por las tropas de Carlos V en 1521, las libertades locales en España se extinguieron. La autoridad nacional designó gobernadores, corregidores y alcaldes mayores, que se constituyeron en la autoridad suprema de los municipios. Aun en la Constitución de 1812, que en muchos aspectos representaba un progreso respecto de la estructura política tradicional, el municipio fue sometido a la autoridad del Estado. Después la reconquista de la libertad municipal tuvo periodos de lucha intensa, seguidos de nuevo fortalecimiento del gobierno central, según la orientación de las autoridades supremas del país; pero los municipios, por ser comunidades naturales, organismos básicos de la vida social, no renunciaron nunca a vivir con independencia dentro de la gran comunidad nacional.

Esa lucha entre los municipios y el poder central se explica por el propio desarrollo histórico, especialmente por el crecimiento de las fuerzas productivas que abarcan, inevitablemente, a todo el territorio de un país, liquidando la autonomía de las comunidades que durante mucho tiempo fueron las únicas formas permanentes de las relaciones sociales y políticas.

El municipio en la Nueva España

La institución del municipio aparece en México con la Conquista. Hernán Cortés funda el 23 de abril de 1519, la Villa Rica de Vera Cruz, que elige su ayuntamiento. Su propósito fue el de recibir del cabildo, como hasta pocos años antes ocurría en España, la facultad legal para emprender la obra que se había propuesto, recibiendo los nombramientos de Justicia Mayor y de Capitán General. Dominada Tenochtitlán, Cortés expide las Ordenanzas de 1524 y 1525, que estuvieron en vigor hasta 1573, cuando Felipe II decretó las Ordenanzas sobre Descubrimiento, Población y Pacificación de las Indias, que duraron tres años en vigor, para ser substituidas por las Ordenanzas de Intendentes.

Nada nuevo aportaron los conquistadores al régimen municipal español, concretándose a implantarlo y mantenerlo en la Nueva España durante tres

siglos que duró el régimen colonial. Así se establecieron los municipios con el nombre, según su importancia, de ciudades, pueblos o villas.

El gobierno municipal estaba integrado por regidores que designaban anualmente a los alcaldes ordinarios. A su lado actuaban el alcalde mayor o corregidor, que era el representante del poder virreinal, el procurador general o síndico, encargado de defender los derechos de la ciudad, nombrado con permiso de las autoridades superiores, y el escribano, especializado por ramas administrativas, que hacía las veces de registrador de los acuerdos de la corporación y de las promociones de los vecinos ante el ayuntamiento.

Como ocurrió en la metrópoli, los municipios en México fueron perdiendo sus derechos y sus atribuciones a expensas del gobierno virreinal, y agobiados por la falta de recursos de la Corona Española establecieron la costumbre de vender los empleos municipales o de darlos en arrendamiento. De este modo se crearon los regidores perpetuos junto a los electivos.

Las funciones de los ayuntamientos eran judiciales y administrativas. Se ocupaban de las obras públicas, de los mercados, de las pesas y medidas, de la policía, y de cuidar los montes y pastos del municipio. Tenían también la facultad de legislar, decretando las ordenanzas de las ciudades dentro del marco de las expedidas por el rey, que debían ser confirmadas por el Concejo de Indias. Trabajaban casi siempre bajo el sistema de cabildo cerrado, sin audiencias públicas.

Si desde el punto de vista político los ayuntamientos de los municipios tuvieron facultades restringidas, en cambio en el campo económico disfrutaron de independencia. Poseían bienes comunes, bienes llamados propios y, en casos extraordinarios, contaban con arbitrios especiales. Los bienes comunes consistían en los terrenos de aprovechamiento colectivo y en los que se establecían los servicios públicos. Los propios eran rústicos y urbanos, que se administraban directamente por el ayuntamiento o se arrendaban para sufragar sus gastos. Los arbitrios consistían en derramas y contribuciones entre los vecinos o en concesiones que hacía el rey a ciertos municipios para cubrir las atenciones públicas.

Los ayuntamientos formaban pósitos, que eran fondos destinados a la compra de granos en la época de las cosechas para venderlos cuando alcanzaban mejores precios, o para aplicarlos, en caso de necesidad pública, en auxilio de los vecinos. Manejaban, asimismo, las alhóndigas, que tenían por objeto impedir la especulación y la intervención de intermediarios, fijando precios a las mercancías y realizando la tarea de regular de una manera equitativa la oferta y la demanda de los productos.

El municipio en el siglo XIX

Lograda la independencia de la Nación respecto de España, la institución del municipio sufrió las modalidades que le impuso el desarrollo de nuestro país, de acuerdo con el propósito de estructurar definitivamente la República. Si se revisan los proyectos de las normas supremas y las Constituciones, desde la de Apatzingán, de 1814, hasta la de 1857, se puede advertir que en todos ellos el municipio es considerado como una comunidad básica de la vida democrática, aun cuando el interés principal giraba alrededor de la primacía del gobierno civil nacional sobre todas las corporaciones existentes, en primer lugar la Iglesia, que disfrutaba de fueros y privilegios y de cuantiosos bienes y recursos financieros.

Al triunfar el Partido Liberal, persiguiendo la consolidación del Estado como la autoridad única, se expidieron las Leyes de Desamortización de 1856 que, al aplicarse de una manera exagerada, afectaron negativamente los intereses de los municipios. Los ayuntamientos perdieron sus bienes propios, los terrenos y las casas construidas en ellos, que les daban una renta permanente, y los terrenos que cultivaban o arrendaban para aumentar sus ingresos. Muchos de los pueblos de indios perdieron también el fundo legal, sus ejidos y sus bienes comunes.

El régimen de Porfirio Díaz agrupó a los ayuntamientos en circunscripciones político-territoriales con el nombre de distritos o partidos, y creó los jefes políticos, encargados de hacer cumplir los acuerdos y las órdenes de los gobernadores de los estados, anulando por completo la ya precaria vida independiente de los ayuntamientos. Fue, en la práctica, un sistema político dictatorial que partía de una autoridad única, la del presidente de la República, y tenía como instrumento básico de ejecución a los prefectos o jefes políticos. Y como éstos eran las autoridades que vivían en contacto diario con el pueblo, se convirtieron en símbolos vivientes de opresión, despertando el odio de los habitantes de todo el país. Eran los que practicaban la leva para proveer al ejército de soldados, los que perseguían a los campesinos que huían de las haciendas, los encargados de organizar los trabajos forzados y gratuitos, los que utilizaban a los tribunales de justicia como armas de castigo para los inconformes, los que sancionaban de manera brutal a quienes trataban de hacer valer los derechos del hombre, los que impedían la libertad de imprenta, de asociación política y de libre manifestación de las ideas.

La Revolución Mexicana y el municipio libre

Por eso el movimiento revolucionario que se inició en 1910, al lado de la demanda principal de respetar el voto de los ciudadanos y de prohibir la reelección del presidente de la República y de los gobernadores, exigió la supresión de los jefes políticos y la restauración del municipio libre como institución primordial de la estructura política del país. A estas consignas iniciales habrían de sumarse la lucha contra los latifundios, la Reforma Agraria, el reconocimiento de los derechos de la clase obrera y la reivindicación para la Nación de las riquezas naturales de su territorio.

La Reforma Agraria, a veces con impulso dinámico, en ocasiones con zigzaguesos y aun con retrocesos, se halla todavía en marcha, y gracias a ella nuestro país ha podido pasar de su condición de país agrícola primitivo y exportador de minerales, a la de país agrícola e industrial. Los derechos de la clase obrera, recientemente ampliados, forman parte de las garantías sociales que el artículo 123 de la Constitución reconoce. El aprovechamiento de los recursos físicos de nuestro territorio para garantizar el desarrollo económico independiente de la Nación y mejorar las condiciones de vida de las mayorías prosigue y se amplía, y ha adquirido modalidades de importancia con la creación de las empresas descentralizadas del Estado. Pero tratándose del municipio libre nada concreto se ha hecho hasta hoy.

El problema municipal se ha discutido innumerables veces. Se han escrito sobre él muchos estudios y ensayos, y se han llevado a cabo asambleas regionales y nacionales para el fin de encontrar el camino de asegurar a los ayuntamientos su autonomía respecto de los poderes de los estados y del gobierno federal.

La experiencia demuestra que generalmente hay más pasión en las luchas políticas por la elección de los miembros de los ayuntamientos, que por la designación de los gobernadores de los estados y aun del presidente de la República, porque de las autoridades municipales dependen la tranquilidad de los pueblos, el establecimiento y la ampliación de los servicios públicos y las perspectivas del mejoramiento de la vida del vecindario, tanto en las pequeñas poblaciones como en las grandes urbes.

Y no obstante que el movimiento revolucionario le dio el carácter de exigencia popular que debía satisfacerse de inmediato, el problema del municipio no fue siquiera examinado a fondo por el Congreso Constituyente de 1916-1917. La asamblea que formuló la nueva Carta Política de la República, apremiada por problemas que le parecieron de mayor trascendencia, re-

dactó en su artículo 115 un Estatuto para el municipio pero subordinándolo en lo económico a los gobiernos locales, y después las Constituciones de los estados privaron a los ayuntamientos de independencia política, de tal manera que la libertad municipal es sólo una frase que por carecer de contenido substancial no tiene vigencia.

El panorama actual

El panorama actual de la vida municipal en México, en cualquiera de sus aspectos, no puede ser peor. He aquí los hechos. Existen en la República 2,377 municipios. Pero su distribución es aparentemente anárquica, porque el estado de Oaxaca tiene 571 (el 24.02 por ciento del total); Puebla 222 municipios (el 9.34 por ciento); Veracruz 198, que representan el 8.33 por ciento del total; el estado de México 119 municipios (el 5.01 por ciento); Michoacán 110 (el 4.63 por ciento); Chiapas 111 municipios (el 4.67 por ciento del total), mientras que Chihuahua sólo cuenta con 66 municipios que representan el 2.77 por ciento del total de los municipios del país; Coahuila 38 (el 1.60 por ciento) y el estado de Baja California 4 municipios, que corresponden al 0.17 por ciento del total.

¿A qué se debe esta distribución desigual de los municipios? A razones históricas. Si se observa el mapa de la división político-territorial de nuestro país se descubrirá inmediatamente que en donde hay mayor número de municipios es en las regiones de población indígena. Sería largo explicar el proceso que determinó la concentración de los grupos indígenas en las regiones montañosas del centro y del sureste del territorio nacional; pero independientemente del éxodo de las poblaciones nativas a las zonas más abruptas cuando fueron despojadas de sus tierras de labranza por los conquistadores y los colonos venidos de afuera, la multiplicidad de los municipios se debe a que cada uno de ellos recuerda todavía a los núcleos integrantes de las tribus.

Al realizarse la Conquista la estructura de las tribus se basaba en clanes, constituidos por personas ligadas por parentesco sanguíneo, y en fratrias, asociaciones de clanes. El conjunto de las fratrias formaba la tribu. Todavía hoy, a cerca de cinco siglos de distancia de la Conquista, muchos de los pueblos indígenas y aun pequeñas ciudades se dividen en barrios, supervivencia de las fratrias, y los barrios en solares familiares, los antiguos clanes, que tienen nombres propios de origen totémico o de carácter simbólico. Los españoles, indiferentes a lo que podían proporcionarles las regiones montañosas, respetaron la estructura de las tribus y cambiaron de nombre

a sus organismos. En algunos casos, sobre todo tratándose de poblaciones semiurbanas o francamente urbanas, junto a los grupos integrantes de las tribus colocaron a los gremios de artesanos que, para los fines religiosos, se agrupaban en cofradías con su respectivo santo patrón.

Esa misma actitud tuvieron los liberales del siglo XIX para con las comunidades indígenas, que vistieron con el ropaje puramente formal de municipios, incorporándolos a las teorías democráticas de carácter universal. Se podría argumentar en contra de esa explicación antropológica e histórica, que todo el territorio de lo que hoy constituye nuestro país fue habitado por indígenas y que, sin embargo, del Trópico de Cáncer hacia el norte no ocurre el fenómeno de la concentración de los municipios como en la región del centro y del sur. Pero es necesario recordar también que el hecho que mencionamos corresponde a las tribus que habían alcanzado un alto nivel de cultura. Eran sedentarias, trabajaban la tierra, cultivaban con esmero las plantas naturales y habían descubierto muchos de los fenómenos de la naturaleza que influían en la agricultura y en sus artes derivadas, en tanto que las tribus del norte eran cazadoras y recolectoras de frutos espontáneos y no llegaron jamás al nivel de civilizaciones de los otros grupos humanos.

Ni los españoles de la etapa colonial ni los elementos revolucionarios del México independiente, pensaron en distintas normas jurídicas y políticas para la composición heterogénea de la población mexicana. Aplicando las normas vigentes en la Península Ibérica a sus colonias del Nuevo Mundo, trataron de ajustar a ellas la sociedad que descubrieron, en vez de que la realidad impusiera formas distintas de las relaciones sociales y políticas en un vasto país como el nuestro, con numerosos conglomerados sociales en muy diversos estados de evolución. Los segundos, partidarios de los derechos universales del hombre y del ciudadano, hicieron lo mismo. Éste es el motivo que explica la ineficacia de muchos de los principios trasplantados de Europa a México, debajo de los cuales ha sobrevivido hasta hoy una organización política casi clandestina, porque los núcleos de población aborigen que conservan sus lenguas nativas siguen gobernándose de acuerdo con sus tradiciones, aunque muchas de éstas hayan sucumbido en parte ante las leyes de tipo occidental, que no han sido asimiladas y menos aún convertidas en prácticas cívicas.

Pero el problema no se limita a la disparidad en la distribución de los municipios. Hay otro también de gran importancia: el de la división político-territorial que se ha mantenido inmutable sin tomar en cuenta el desarrollo económico de nuestro país. En muchas regiones las cabeceras de los munici-

prios están en lugares de buen clima, pero improductivos; el resto del territorio municipal corresponde a zonas potencialmente ricas, pero insalubres. El resultado ha sido el de que las cabeceras municipales viven de los pequeños impuestos a la producción económica de la mayoría de los habitantes del municipio, que carecen de los servicios públicos elementales. Y como a pesar de haber sido liquidados los prefectos y jefes políticos, en las antiguas cabeceras de los distritos subsisten los juzgados de primera instancia y las oficinas federales, el problema se agrava, porque el municipio cabecera se convierte, de hecho, en una comunidad de categoría superior a las demás. No obstante esta situación de suyo difícil y compleja, el mantenimiento de esa antigua división político-territorial se complica más, porque en algunas zonas han surgido centros industriales cuya población queda subordinada desde el punto de vista de la vida municipal a pequeños poblados, a veces distantes, a los que tiene que acudir para tramitar sus diarios asuntos.

¿De qué manera resolver esta situación? Creemos que un paso de trascendencia para ese fin es el de hacer coincidir el territorio de los municipios con zonas económicamente homogéneas. Puede y debe haber municipios con una extensión territorial pequeña –los centros industriales o los puertos marítimos o terrestres– y municipios con una extensión mayor dedicada al mismo género de producción económica, porque entonces las autoridades municipales representarían de una manera obligada el interés primordial de los vecinos y se convertirían en sus defensores y en los promotores de las actividades del conjunto.

No es posible siquiera plantear una nueva división territorial de los estados de la República, porque hay viejos intereses históricos, económicos y aun psicológicos, que en esta etapa de la vida de México deben respetarse. Sin embargo, para los fines de la administración pública y aun de las actividades de instituciones privadas, la división territorial obedece a funciones precisas que tratan de evitar obstáculos. A ese criterio corresponden las jurisdicciones de las oficinas de correos, telégrafos, telecomunicaciones, de salubridad y asistencia, las zonas militares y aun las educativas, y lo mismo acontece con instituciones como la Iglesia Católica y los centros principales del crédito y del comercio.

Por ese motivo se ha hablado durante muchos años y se sigue considerando todavía, la conveniencia de crear nuevas entidades federativas con ciertas zonas geográficas y económicas semejantes, que casi siempre coinciden con una población de iguales características, como las Huastecas, las Mixtecas, las de las regiones de los desiertos y bolsones, el Istmo de Tehuantepec, las

regiones fronterizas, las cuencas de los grandes ríos y aun ciertos territorios de carácter marítimo.

Hemos citado los hechos anteriores para reforzar nuestra opinión, porque si la actual división político-territorial de los estados crea numerosos problemas y en cierta forma estorba las funciones de la administración pública, tratándose de los municipios la cuestión es todavía más grave, pero al mismo tiempo fácil de resolver, porque no tropieza con obstáculos invencibles.

Hacer coincidir a los municipios con zonas económicamente homogéneas, es un paso de trascendencia, porque dará frutos en muy pocos años. Esto significa que muchos de los actuales municipios se tienen que reunir para formar nuevos y que habrá que crear otros tomando en cuenta sus características geográficas, ecológicas y humanas, además de factores complementarios, como las comunicaciones y los transportes. En cuanto a los municipios de población indígena, es aconsejable unir a los de regiones económicamente semejantes que tengan, a la vez, la misma lengua nativa, porque no es verdad que las pugnas entre esos grupos se deban siempre a problemas de límites o de tierras. Hay que tener presente que conviven todavía en muchas regiones de nuestro país pueblos con distintos idiomas, que hacen difícil su trato, porque la lengua es el medio de expresión de una psicología colectiva que no comparten los vecinos. Es el caso de la Sierra Norte de Puebla, en la que se hablan el otomí, el totonaca, el olmeca-mexicano y el náhuatl, sin que haya habido mezcla entre los habitantes de la región en ninguna época. También es el caso de Oaxaca, de Chiapas y de otras zonas indígenas.

El problema de la división político-territorial es, por tanto, una cuestión que debe ser resuelta tomando en consideración la realidad económica y social de México, si se quiere que los municipios tengan una base firme de sustento.

Pero no es el único. Otro lo constituye la vida política municipal. Una simple lectura de las Constituciones de los estados demuestra que o las Legislaturas o los gobernadores califican las elecciones municipales o intervienen en ellas de tal modo, que finalmente imponen su criterio anulando la vida democrática de las comunidades que sirven de fundamento a la estructura política de la República. Por eso, si ha de existir la libertad municipal, es indispensable que las autoridades superiores de los estados no intervengan en las elecciones. Para que haya un amplio régimen democrático, que abarque a todas las formas de la convivencia social, el proceso democrático debe partir de abajo hacia arriba y no sólo de arriba hacia abajo. Ésta es la tesis que ha sostenido el Partido Popular Socialista desde su fundación,

postulando el sistema de la representación proporcional, que si tiene un gran valor para el Poder Legislativo nacional lo tiene todavía más, en cierta forma, para los municipios.

A pesar de que en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión se ha dado apenas el primer paso en ese sentido, gracias al cual en esta Legislatura están representados todos los partidos nacionales, es ya evidente la importancia de la medida. Por eso es fácil imaginar la trascendencia que para la vida democrática de nuestro país tendrían las elecciones municipales sin interferencias.

Hasta antes de la aparición de los partidos políticos era difícil encontrar una forma eficaz para garantizar la libertad política de los municipios; pero hoy la cuestión es simple, porque si los partidos nacionales y locales que tengan vida activa en los municipios, intervienen en el proceso electoral, principiando por la formación del padrón de los ciudadanos, hasta llegar a la calificación de los sufragios, aplicando el principio de que a la mayoría de votos corresponde la mayoría de los regidores, sólo frutos de gran importancia habrán de cosecharse con tal sistema.

El mejor apoyo popular que pueden tener los gobernadores de los estados y el presidente de la República, es una vida democrática básica que permita la designación de autoridades respetadas por las mayorías y por las minorías, que juntas harán posibles los servicios públicos y la promoción del desarrollo económico. No es exagerado decir que a una verdadera vida democrática municipal, corresponderá, de una manera espontánea, consciente y activa, una vida democrática nacional.

Nuestra proposición consiste, en tal virtud, en confiar a una comisión electoral municipal la preparación, la vigilancia y la calificación de las elecciones de los ayuntamientos, con algunas condiciones y modalidades que surgen de la experiencia ya vieja de nuestro pueblo.

Los regidores deben ser la autoridad única de los municipios. Ellos deben designar al alcalde y podrán privarlo de su cargo, conservándole el de regidor, para impedir que se creen caciques por encima de los cabildos. Pero ha llegado el momento también de hacer innovaciones en la vida política municipal, para que sus autoridades se sientan ligadas al conjunto de la población y ésta tenga siempre el derecho de sustituir a sus mandatarios que no cumplan con sus deberes. Por eso proponemos el derecho de iniciativa y el derecho de revocación del mandato, como prerrogativas de la mayoría de los ciudadanos del municipio, y la obligación del ayuntamiento de someter a su aprobación, en referéndum, el plan de la administración.

No se puede argumentar que nuestro pueblo no está preparado para ejercer esos derechos ni para juzgar los planes del gobierno municipal, porque, en la práctica, lo que ocurre es que cuando el vecindario ya no tolera a un alcalde, a uno o varios regidores o a todo el ayuntamiento, acaba por destituirlos de una manera tumultuosa. El derecho de iniciativa no sólo es bien comprendido por nuestro pueblo, sino que todos los días lo practica, aun cuando sin éxito, y en cuanto al referéndum para el programa de inversiones y gastos del ayuntamiento, es una demanda que abarca a todas las comunidades del país, incluyendo a la capital de la República, cuya gran población no participa ni a título de sugerencias en la dirección de sus intereses colectivos.

Esas medidas darán libertad política a los municipios, es decir, harán a sus habitantes factores activos, a través de sus partidos, en la gobernación de sus intereses comunes y convertirán a las autoridades en verdaderos administradores honestos y respetuosos de los intereses generales. Pero falta aún garantizar la independencia económica, sin la cual es imposible hablar del municipio libre.

Del total de los municipios que existen en la República—2,377— el 93.06 por ciento, o sea 2,212 municipios, cuentan con ingresos inferiores a medio millón de pesos al año. 66 municipios (el 2.78 por ciento) reciben entre uno y tres millones anuales. 17 municipios (el 0.72 por ciento) cuentan de 3 a 6 millones. Diez municipios (el 0.42 por ciento) obtienen entre 6 y 9 millones al año. Cinco municipios (el 0.21 por ciento) logran entre 9 y 12 millones. Un municipio (el 0.04 por ciento) tiene de 12 a 15 millones de ingresos. Dos municipios (el 0.08 por ciento) tienen ingresos entre 15 y 18 millones. Un municipio (el 0.04 por ciento) disfruta de 18 a 20 millones anuales. Cuatro municipios (el 0.17 por ciento) más de 21 millones anuales.

Confirmando nuestra iniciativa de que los territorios municipales deben coincidir con zonas económicamente homogéneas, véase cuáles son los municipios con mayores recursos. Los hemos clasificado en tres grupos: las zonas agrícolas prósperas, las zonas industriales de mayor importancia, y los puertos marítimos y terrestres de significación.

Los municipios de las zonas agrícolas prósperas que tienen mayores recursos son los siguientes: 1. Mexicali: 23 millones 106 mil 642 pesos. Se trata de la Cuenca del Río Colorado. 2. Torreón: 16 millones 729 mil 244 pesos. Es la Cuenca del Río Nazas. 3. Culiacán: 10 millones 017 mil 893 pesos. Es el valle que riegan los ríos Humaya y Tamazula. 4. Cajeme: 10 millones 526 mil 163 pesos. Es el Valle del Río Yaqui. 5. Matamoros, Ta-

maulipas: 7 millones 319 mil 698 pesos. Es la zona regada por el Río Bravo. 6. Navojoa: 5 millones 015 mil 292 pesos. Es el Valle del Río Mayo. 7. Ahome: 4 millones 795 mil 176 pesos. Es el Valle del Río Fuerte. 8. Y la zona de San Luis Río Colorado, con 3 millones 572 mil 291 pesos anuales que, como su nombre lo indica, corresponde al Río Colorado, como la de Mexicali.

Las zonas industriales más importantes, exceptuando a la ciudad de México, corresponden a los siguientes municipios: 1. Guadalajara con 33 millones 508 mil 980 pesos; 2. Monterrey: 28 millones 390 mil 263 pesos; 3. Puebla: 19 millones 430 mil 085 pesos; 4. San Luis Potosí: 12 millones 513 mil 828 pesos; 5. Mérida: 11 millones 779 mil 799 pesos; 6. León, Guanajuato: 6 millones 927 mil 914 pesos; 7. Tlalnepantla: 6 millones 841 mil 352 pesos; 8. Irapuato: 5 millones 205 mil 176 pesos; 9. Orizaba, Veracruz: 5 millones 042 mil 673 pesos; 10. Naucalpan: 4 millones 431 mil 798 pesos; 11. Poza Rica, Veracruz: 4 millones 111 mil 945 pesos; 12. Querétaro: 3 millones 232 mil 514 pesos.

El tercer grupo está formado por los puertos marítimos y terrestres de: a) Ciudad Juárez: 27 millones 252 mil 510 pesos; b) Tijuana: 16 millones 604 mil 634 pesos; c) Mazatlán: 11 millones 175 mil 010 pesos; d) Veracruz: 11 millones 208 mil 866 pesos; e) Tampico: 7 millones 724 mil 982 pesos; f) Ensenada: 7 millones 132 mil 100 pesos; g) Acapulco: 6 millones 927 mil 914 pesos; h) Guaymas: 5 millones 383 mil 852 pesos; i) Nogales: 5 millones 361 mil 151 pesos; j) Coahuila de Zaragoza: 4 millones 964 mil 740 pesos y k) Nuevo Laredo: 3 millones 117 mil 290 pesos.

En contraste con estos municipios que podrían llamarse ricos, hay otros que tienen una indudable importancia política, porque son capitales de estado; pero como no son centros de producción económica ni puertos, tienen muy bajos ingresos. En esta situación se encuentran los municipios de Morelia: 2 millones 975 mil 021 pesos anuales; Pachuca: 2 millones 662 mil 062 pesos; Colima: 2 millones 711 mil 122 pesos; Campeche: 1 millón 828 mil 326 pesos; Tepic: 1 millón 746 mil 604 pesos; Ciudad Victoria: 1 millón 509 mil 374 pesos y Chilpancingo: 559 mil 158 pesos al año.

Es tan precaria la situación económica de los municipios, que todos juntos, según las cifras de 1960, tienen un ingreso de 113 millones 131 mil 307 pesos al año por impuestos indirectos, y por impuestos directos la suma de 21 millones 935 mil 670 pesos. Los impuestos indirectos gravan la producción: la agricultura, la ganadería, la minería y la industria. Son estorbos para el desarrollo económico, y el único recurso del que pueden disponer, que es

el impuesto predial, lo absorben los gobiernos de los estados en esta proporción increíble, según los datos de 1962: los estados en conjunto tienen 571 millones 758 mil 395 pesos de ingresos anuales por el impuesto predial, y todos los municipios del país 28 millones 202 mil 293 pesos, o sea el 4.93 por ciento del total recaudado del impuesto predial. Ésta es la causa de la miseria en que viven los municipios en su gran mayoría, y lo que explica que en donde existen muchos municipios los cargos edilicios sean gratuitos, honoríficos, siendo difícil que las personas ocupadas en actividades productivas los acepten.

¿De qué modo resolver esta situación crítica? Dando a los ayuntamientos la mitad de los ingresos por el impuesto predial. Es equitativo que las contribuciones sobre los bienes rústicos y urbanos que se encuentran dentro del territorio de un municipio contribuyan a los gastos de su ayuntamiento; pero, además, es necesario que participen los municipios de los impuestos federales. Puede decirse que se priva con esta medida a los gobiernos de los estados de sus ingresos mayores; pero no ha de seguir la vida provinciana de México estancada: el día en que los gobernadores de los estados se conviertan en promotores de la producción económica, dentro del plan general del desarrollo de la nación, habrá muchas fuentes nuevas de trabajo e ingresos también de cuantía para las atenciones de los gobiernos locales.

Vivimos en una etapa en la que ya no es posible parcelar el desarrollo material y social de la República; pero, sobre todo, el programa de la producción. Si los ayuntamientos cuentan con medios económicos para atender sus funciones y se integran con personas honorables, representativas de todas las corrientes de opinión. Si no se interfiere la vida cívica básica de la estructura política de nuestro país, el régimen democrático será más amplio. Con las medidas que proponemos habrá un nuevo impulso colectivo del pueblo, que tendrá en los ayuntamientos a sus mejores colaboradores.

Lo que no es posible es tratar de establecer la libertad municipal manteniendo las normas y las prácticas que la han hecho imposible: la calificación de las elecciones de los ayuntamientos por los poderes de los estados o territorios, la falta de recursos propios de los municipios, el divorcio entre el pueblo y sus mandatarios inmediatos, los alcaldes como jefes de los regidores, la simulación de las elecciones entre las poblaciones indígenas, y otros métodos y costumbres semejantes.

Los paliativos tampoco resuelven el problema, como la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados, expedida por el Congreso de la Unión y promulgada por el presidente de la República el 28 de diciembre

de 1953, que dio como fruto una comisión burocrática sin facultades ejecutivas. O la Ley de Compensaciones a los Estados por el impuesto federal sobre ingresos mercantiles, vigente desde el 1º de enero de 1954, que es una simple medida administrativa que no mejora la situación económica de los municipios.

Proposición

En virtud de lo expuesto y de acuerdo con el derecho que nos asiste, proponemos a vuestra soberanía la aprobación del siguiente texto del artículo 115 de la Constitución de la República, en reemplazo del que tiene:

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, conforme a las bases siguientes:

Primera. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa. Ni las Legislaturas ni los gobernadores de los estados o territorios calificarán las elecciones municipales. Esta atribución corresponderá a una Comisión Electoral Municipal integrada por un representante de cada uno de los partidos nacionales y de los partidos locales registrados con tres años de anterioridad a las elecciones, que se encargará de formular el padrón de los ciudadanos.

Los ayuntamientos se integrarán con el número de regidores, electos sin especificación de cargos, que determine un decreto del cabildo, según las necesidades de cada municipio. El partido que haya logrado mayoría de votos para sus candidatos, tendrá derecho a la mayoría de los regidores. El resto se escogerá por los otros partidos según el número de votos que hayan recibido sus respectivos candidatos.

En los municipios en los que la mayoría de la población hable comúnmente alguna de las lenguas indígenas, las elecciones tendrán el carácter de plebiscito, en el cual deberá participar, para ser válido, por lo menos el cincuenta por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón. Será convocado por la Comisión Electoral Municipal, y su resultado será inapelable. La misma Comisión Electoral Municipal lo hará cumplir y, en caso necesario, a petición suya, el gobernador del estado o territorio.

Los regidores nombrarán al presidente municipal, que podrá ser removido de su comisión por el voto de las dos terceras partes de los miembros del

ayuntamiento. Designarán también a los funcionarios y jueces municipales.

Los presidentes y los regidores de los ayuntamientos no podrán ser reelectos para el periodo inmediato, y durarán tres años en sus funciones. Se excluyen de esta disposición los suplentes que no hayan estado en ejercicio.

Se reconoce a los ciudadanos de los municipios el derecho de presentar iniciativas al ayuntamiento para mejorar la administración y los servicios públicos, debiendo recaer un acuerdo sobre cada petición, que se hará público. Se les reconoce también el derecho de revocar el mandato del presidente municipal, y de uno o varios de los regidores, o de todo el ayuntamiento, por el incumplimiento evidente de sus obligaciones, su incapacidad notoria o su falta de probidad. Este derecho corresponderá a la mayoría de los ciudadanos inscritos en el padrón. Comprobada que sea, la Comisión Electoral Municipal declarará revocado el mandato de los funcionarios señalados en la demanda y convocará a elecciones para los puestos vacantes, siguiendo el procedimiento señalado en el segundo párrafo de esta base. Mientras se eligen, entrarán los suplentes a desempeñar los cargos.

Los ayuntamientos formularán, inmediatamente después de instalados, el programa de su administración, incluyendo los presupuestos de ingresos y de egresos, especificando cada una de sus partidas. Para que el programa de gastos e inversiones se considere aprobado, será presentado al referéndum de los ciudadanos en la forma que determine el reglamento que será expedido por la Comisión Electoral Municipal. Tendrán también la obligación de publicar un informe mensual de sus egresos.

Segunda. Con el fin de que los municipios cuenten con los recursos necesarios para sostener y ampliar los servicios de su incumbencia, las Legislaturas de los estados y los gobernadores de los territorios procederán de inmediato a revisar la división político-territorial de los municipios, a fin de que éstos tengan una extensión geográfica que coincida con zonas económicamente homogéneas, y con una población de iguales características etnográficas en el caso de las regiones de población indígena.

Los ayuntamientos administrarán libremente su hacienda, la cual se formará con la mitad de los ingresos del impuesto sobre predios rústicos y urbanos ubicados dentro del municipio, con la parte que fije la ley de todas las contribuciones que recaude el gobierno federal dentro de cada circunscripción municipal, y con los impuestos que no correspondan al gobierno del estado. Éste organizará, de acuerdo con un sistema técnico y justo, el catastro de las propiedades de los municipios. Las cuotas que cobre el gobierno federal por los servicios públicos que haya establecido en el territorio

de un municipio, se fijarán de acuerdo con el ayuntamiento. Ni el gobierno federal ni los gobiernos de los estados podrán dispensar, a título de fomento a cualquier actividad productiva o a los servicios públicos, los impuestos municipales.

Los ayuntamientos no podrán gravar la entrada o la salida de mercancías dentro del territorio municipal, ni establecer alcabalas o dictar disposiciones que entorpezcan el desarrollo de la producción o del comercio.

Tercera. Los municipios tienen personalidad jurídica para todos los efectos legales. Corresponde al Ejecutivo Federal y a los gobernadores de los estados, el mando de la fuerza pública en los municipios en donde residieren habitual o transitoriamente.

Los demás incisos del artículo 115 conservan su texto actual.

Proponemos también la adopción de un nuevo artículo transitorio de la Constitución, que será el siguiente:

Artículo 17. Mientras se fijan los territorios de los municipios según lo dispuesto en el primer párrafo de la base segunda del artículo 115, las Legislaturas de los estados podrán agrupar a dos o más municipios, que estarán a cargo de un solo ayuntamiento, integrado con representantes, electos en plebiscito, de los municipios afectados. En el caso de los municipios de población indígena, se procurará agrupar a los que tengan el mismo idioma.

Sala de sesiones de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 27 de noviembre de 1964. - La Diputación del Partido Popular Socialista: Vicente Lombardo Toledano.- Roberto Chávez Silva.-Jorge Cruickshank García.- Rafael Estrada Villa.- Roberto Guajardo.-Jacinto López.- Jesús Orta Guerrero.- Francisco Ortiz Mendoza.- Ramón Rocha Garfías.- Joaquín Salgado.

Proceso legislativo. La iniciativa fue presentada por el diputado Rafael Estrada Villa y suscrita por la diputación del Partido Popular Socialista. Turnada a las Comisiones correspondientes.

1975

Luis Echeverría Álvarez

Municipio y desarrollo urbano*

La evolución de nuestra sociedad y del proceso histórico del desenvolvimiento mexicano son frutos de las luchas y de las instituciones democráticas que el pueblo se ha dado. El modelo de la Nación a que aspiramos y nuestro proyecto de desarrollo compartido están indisolublemente ligados a la lucha por la independencia de México en todos los ámbitos, la salvaguarda de sus recursos y la protección de los intereses nacionales.

La Revolución Mexicana constituye un movimiento social permanente que promueve, con base en las garantías sociales, la justa distribución de la riqueza y la igualdad de oportunidades para acceder a los más elevados niveles de la dignidad humana. Asimismo, interpreta el desarrollo como un proceso amplio de transformación del hombre y de la sociedad, y acomete esta tarea magna con el propósito de obtener el bienestar colectivo, fundado en el pleno disfrute de los derechos humanos y en el imperio de la justicia.

Es evidente que en el momento actual del desarrollo mexicano, no pueden postergarse las medidas orientadas a reducir los desequilibrios, sectoriales y geográficos, cuya creciente agudización pone en peligro la posibilidad misma de continuar el proceso de crecimiento. En este sentido se inscribe la preocupación del gobierno de la República de definir políticas y de encauzar acciones que cambien el rumbo del proceso urbano del país, y el de establecer las normas que fortalezcan la organización de los núcleos ejidales y comunales.

El desarrollo debe ser un proceso integral y equilibrado, cuya medida y propósito es la evaluación misma de la sociedad en su conjunto. Por ello, la política económica y social del Estado mexicano está orientada a impulsar

* *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*. Legislatura XLIX, periodo ordinario, año III, tomo III, 14 de noviembre de 1975.

el avance armónico del país y a distribuir con justicia sus beneficios, preferentemente, entre los sectores mayoritarios de la población y en las regiones que han permanecido marginadas. De nuestra capacidad para superar el agudo contraste entre el campo y la ciudad, y para evolucionar de un sistema macrocefálico de ciudades, a un desarrollo regional que dé base a centros urbanos de menor concentración, dependerá que avancemos vigorosamente hacia metas más elevadas en la productividad, el crecimiento económico y la justicia social.

La Reforma Agraria es un proceso histórico concebido para abolir el poder político, económico y social del régimen latifundista, para sustituir un sistema de explotación feudal por una organización económica y democrática del sector agrario, que entra, ahora, a una nueva etapa que hace imprescindible la adopción de renovados mecanismos institucionales que fortalezcan el trabajo colectivo de los hombres del campo.

Con el reparto de la tierra, fue necesario romper la unidad económica de explotación de las grandes haciendas; fraccionar la propiedad territorial y su régimen de explotación individualista, lo que propició el minifundio y originó una economía de autoconsumo, con mecanismos arcaicos que han auspiciado un lamentable desperdicio de recursos naturales, crediticios, técnicos y humanos en el medio rural.

El sector agrícola es el eslabón más débil del proceso productivo y su comportamiento se convierte en estratégico para el logro del desenvolvimiento económico. Por ello, para consolidar el ritmo de crecimiento, México requiere transformar su economía agrícola, haciéndola más flexible, dinámica y eficiente, a fin de que produzca más y mejores alimentos y materias primas, en primer término, para satisfacer las necesidades de consumo de los mexicanos, los requerimientos de la industria nacional, así como para incrementar el comercio exterior que genera importantes divisas para el país. Esto, implica actuar simultáneamente sobre un sinnúmero de obstáculos y con un complejo de medidas de diversa naturaleza.

Con esta finalidad, se considera conveniente adicionar el texto del párrafo tercero del artículo 27 constitucional, señalando la facultad de la Nación para dictar las medidas necesarias “para determinar en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades”.

En nuestro país, la explotación colectiva de los bienes de los ejidos y las comunidades, está plenamente justificada tanto desde el punto de vista técnico y económico como del social, histórico y político. Las luchas agrarias

por la restitución o dotación de tierras, aguas y bosques han sido invariablemente colectivas.

La experiencia ha demostrado que la explotación colectiva de la tierra, adoptada voluntariamente y apoyada resueltamente por el gobierno de la Revolución, permite incrementar la productividad, reducir los costos y redistribuir, con justicia, el producto del trabajo.

Al mismo tiempo la organización colectiva del ejido y de la comunidad permitirá a la vez que una mayor productividad que beneficie directamente a los propios campesinos, la plena superación económica, social y moral de los ejidatarios y comuneros que, apoyada en una sólida y eficiente actividad de autogestión, solucionará al mismo tiempo, los graves problemas que derivan de la confluencia del ocio involuntario, de los niveles de mera subsistencia, del abandono de la tierra y la emigración a las ciudades, así como del ilegal alquiler de las parcelas.

La adición constitucional que se propone, por recoger la voluntad de los núcleos campesinos del país, manifestada en reiteradas ocasiones, por conducto de sus organizaciones, y por estar acorde con los principios de la Revolución Mexicana y con la filosofía de la Reforma Agraria, da cauce al proceso de la colectivización de los ejidos y comunidades, mediante la integración de unidades económicas de producción y comercialización de bienes y servicios. De esta manera, se auspicia la plena explotación agrícola, ganadera y forestal, y la diversificación de las actividades productivas, como un principio de solución al problema económico del ejido y de la comunidad, y a la necesidad de que sus miembros dispongan de ocupación permanente.

El desarrollo económico y social que se generó con el triunfo de la Revolución Mexicana y el establecimiento de las nuevas instituciones rectoras de nuestra vida social, ha traído cambios cuantitativos y cualitativos en el país, entre los que destaca la evolución de una economía fundamentalmente rural hacia un crecimiento industrial y comercial que ha tenido como escenario los centros de población urbanos, los que constituyen en su manifestación actual, uno de los más dramáticos reflejos de la problemática socioeconómica del país en su conjunto.

Fijadas las bases de aplicación de la Reforma Agraria y encauzado el reparto de la tierra en favor de los pueblos y comunidades, la Nación confrontó la necesidad de impulsar el crecimiento económico dando estímulos a las industrias, que aprovechando las facilidades y ventajas otorgadas, se establecieron básicamente en los grandes centros urbanos del país.

Entre los objetivos fundamentales de la mencionada política de industrialización destacó el otorgamiento masivo de empleo, asimilando de esa manera el excedente de mano de obra del campo, lo que sólo se ha alcanzado parcialmente; no obstante, los centros urbanos han sido foco de atracción para los trabajadores desde hace varias décadas, y al no encontrar en muchos casos la fuente de trabajo deseada, pasan a integrarse al conjunto de hombres desempleados o en el mejor de los casos subempleados, dando origen a las zonas deprimidas de las ciudades.

La tasa demográfica del país y la migración de los habitantes del campo a la ciudad, ha ocasionado, en muchas de nuestras ciudades, controversias sobre tenencia de la tierra; posesiones al margen de la ley; insuficiencia de servicios públicos; viviendas sin las condiciones satisfactorias mínimas; contaminación ambiental y en general deterioro ecológico, así como otros fenómenos similares de igual trascendencia.

Por otra parte, el multicitado incremento de la población no ha venido acompañado del correspondiente aumento de la superficie urbana disponible, hecho que ha originado, por una parte, un déficit de habitación, principalmente de la popular, y por otra, el desbordamiento incontrolado de numerosos núcleos de población hacia zonas muchas veces ejidales y comunales, circunstancia que afecta a dichos núcleos e interrumpe actividades productivas, con el consiguiente quebrantamiento de la seguridad con que debe alentarse todo proceso de transformación urbana, y propicia, al mismo tiempo, entre otros fenómenos negativos, el de la creciente especulación con la tierra.

Asimismo, la presión ejercida por quienes tienen necesidad de un techo y de servicios públicos ha propiciado el nacimiento de las llamadas ciudades perdidas y de los cinturones de miseria, que constituyen asentamientos humanos no controlados, conformados sin sujeción a orden alguno que permita a las autoridades atender sus necesidades en el lugar en que se encuentran establecidos, ofreciendo notorios contrastes que deben eliminarse, pues deprimen la vida social y deterioran las relaciones humanas.

Los problemas del campo influyen y se reflejan en el crecimiento de los centros urbanos, y la problemática de éstos a su vez, impacta y dificulta las soluciones a las necesidades de los campesinos del país. Enfrentamos la existencia de un círculo vicioso que debe ser disuelto, a través de medidas complementarias que respondan a un desarrollo socialmente armónico entre las regiones, los sectores y los grupos productivos del país.

Al romper la caduca dicotomía campo-ciudad, nos pronunciamos por un

principio de general validez para la acción del sector público, en el sentido de que igual atención merecen esos dos contextos del conjunto nacional y para que el mejor aprovechamiento de los recursos naturales, humanos, administrativos y financieros, entre otros, se deben aplicar políticas y medidas administrativas que consideren su interrelación, su apoyo mutuo y en conjunto, una integración que los vincule económica y socialmente.

El crecimiento desordenado de los centros urbanos de población debido a las causas antes señaladas ha ocasionado en muchos países, entre otros el nuestro, sistemas y subsistemas macrocefálicos de ciudades que provocan también un rendimiento decreciente en la inversión de recursos para satisfacer las necesidades de servicios públicos.

Los indicadores físicos de la problemática que se confronta en los asentamientos humanos detectan su gravedad, la que va acompañada de otros hechos que afectan a la población urbana en forma cotidiana, como los fenómenos de histeria social, la indiferencia ante la vida en común y el impacto de un escenario en el que las máquinas, los vehículos y las colosales estructuras de acero y de concreto establecen su predominio sobre el hombre.

Abrir las posibilidades para que todos los habitantes del país vivan en un centro de población digno y sean beneficiarios del bienestar que se deriva de los procesos de urbanización, de acuerdo con las posibilidades socioeconómicas del país, es una exigencia de la justicia social.

Esta iniciativa propone el establecimiento de instituciones jurídicas que den base a procedimientos públicos que tiendan a resolver a mediano y largo plazo los problemas que confrontan los centros urbanos, señalando previsiones que encaucen el futuro desarrollo de los mismos.

Es necesario establecer las normas para que la planeación y ordenación de los centros urbanos de población integren a éstos de manera conveniente al desarrollo socioeconómico del país, y se obtenga el máximo aprovechamiento de los recursos, con la finalidad de lograr una convivencia más humana en las grandes urbes.

La programación económica y social del sector público deberá considerar el desarrollo de los centros urbanos, y dicho sector deberá adecuarse para otorgarle la atención que le corresponda, establecer los vínculos de coordinación entre sus diversas entidades, tendiendo a lograr una mayor eficiencia de la inversión y del gasto público de los diversos niveles de gobierno; procurando el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, así como la promoción de una distribución adecuada de la misma, en las zonas urbanas y rurales.

La iniciativa de reformas y adiciones constitucionales que hoy someto al Constituyente Permanente por el digno conducto de ustedes, busca el cambio de actitudes, conductas y costumbres que logren una nueva conciencia comunitaria y hagan posible substituir, con el esfuerzo de todos, una sociedad de privilegios para pocos y de sumisión para muchos, por otra justa y equitativa.

Los elementos y acciones que inciden en los centros urbanos de población por parte del sector público corresponden a los tres niveles de gobierno previstos en el sistema constitucional mexicano, lo que implica que para la ordenación de los centros urbanos, las acciones de los ayuntamientos, gobiernos estatales y del propio gobierno federal deberán darse de acuerdo con las competencias que la Constitución General de la República les ha conferido, respondiendo a objetivos comunes en el marco de una visión de conjunto de la problemática urbana, debiendo por tanto fijarse dichas bases en la carta fundamental y en la Ley Reglamentaria correspondiente.

En los sistemas de gobierno federal, lo que ha determinado el conferirle a la Federación una competencia, es la trascendencia nacional de una materia cuya atención rebasa el ámbito de una entidad federativa en lo particular; ése ha sido el sentido del sistema mexicano consagrado en diversas normas del texto constitucional y especialmente destacado por el artículo 117 de la Constitución en vigor. En este mismo sentido los problemas que pertenecen a dos o más entidades federativas en materias de nivel nacional deben atenderse con la participación del gobierno federal, criterio general que sigue la Constitución al establecer la competencia de los tribunales federales para dirimir las controversias que se susciten entre dos entidades federativas.

La Constitución de 1917 no contiene ninguna norma que establezca regulaciones en materia urbana, por tanto en los términos del artículo 124 se entiende en principio como una materia reservada a los estados; sin embargo, es de señalarse que además de las razones históricas que explican la ausencia correspondiente, la problemática urbana se encuadra dentro de un conjunto de acciones que difícilmente podrían establecer una facultad exclusiva a cualquiera de los niveles de gobierno por los múltiples elementos, materias y atribuciones, que concurren a la misma.

En los términos de la vigente distribución de competencias del sistema federal mexicano, la Federación ejerce facultades decisivas en el desarrollo urbano, como las correspondientes a la tenencia de la tierra, agua, bosques, contaminación ambiental, vías generales de comunicación, energía eléctrica, y en otras materias, así como lo relativo a la promoción económica, las

inversiones públicas de la Federación, tienen impacto determinante en dicho proceso, condicionan las posibilidades del crecimiento agrícola e industrial, y dan origen a la creación de fuentes de trabajo, las que constituyen el elemento de atracción básico en la elección que los grupos humanos toman para asentarse.

La multiplicidad de elementos y de competencias que inciden en el fenómeno urbano nos lleva al principio de que la estructura jurídica que dé regulación al mismo, deberá establecer la concurrencia de los tres niveles de gobierno a través de nuevas formas de colaboración de las entidades federativas entre sí, y de éstas con la Federación, como única forma de ser congruente al federalismo, dentro de un cauce de responsabilidad institucional compartida. Federalizar estas acciones públicas, sería una posición conservadora, antihistórica, que escindiría responsabilidades y afectaría profundamente nuestro sistema federal; sólo la acción compartida entre la Federación y los estados, permitirá una acción intergubernamental de amplia comunicación que dé atención al problema de manera integral.

En la adición que se propone para la primera parte del párrafo tercero del artículo 27 constitucional, se destaca el principio fundamental del aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación en beneficio de la sociedad, en el marco de un desarrollo armónico del país, que permita alcanzar mejores condiciones de vida para la población en su conjunto, debiendo abandonar la tendencia de concentrar las acciones gubernamentales en determinados centros de población, y en especial en las grandes urbes.

La iniciativa establece en el nivel constitucional el derecho público y la responsabilidad política que tiene el Estado para fundar y ordenar los centros de población.

Las autoridades deberán dictar las medidas necesarias para reglamentar los asentamientos humanos en el amplio sentido del término y establecer las provisiones, usos, destinos y reservas de tierras, aguas y bosques, con objeto de planear y regular la fundación de las ciudades y demás centros de población; su conservación y mejoramiento.

En consecuencia con lo anterior, se propone la adición de dos fracciones al artículo 115; en la primera de ellas y para los efectos de la reforma al párrafo tercero del artículo 27 de la propia Constitución, se reafirma la facultad de los estados y de los municipios para que dentro del ámbito de sus competencias expidan las leyes, los reglamentos y las disposiciones administrativas que correspondan a la observancia de la Ley Federal Reglamen-

taria de la materia; en la segunda se prevé la posibilidad y se establecen los mecanismos de solución para que en forma coordinada la Federación, las entidades federativas y los municipios planeen y regulen de manera conjunta el desarrollo de los centros urbanos de población que estando situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica.

Finalmente, en el artículo 73 se faculta al Congreso de la Unión para que expida las leyes que establezcan la adecuada concurrencia de las entidades federativas, de los municipios y de la propia Federación en la solución de los problemas expresados.

Por lo antes expuesto, y con fundamento en la fracción 1 del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter al H. Constituyente Permanente, por el digno conducto de ustedes, la siguiente iniciativa de

Reformas y adiciones a los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo primero. Se reforma el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 27.
.....

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento, en beneficio social, de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. Con este objeto, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para fraccionamiento de los latifundios; para determinar, en los términos de la Ley Reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las

tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación.

.....
.....
.....

I a XVIII.

Artículo segundo. Se adiciona el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la fracción XXIX-C para quedar como sigue:

Artículo 73.

I a XXIX - B.

XXIX - C. Para expedir las leyes que establezcan la adecuada concurrencia de las entidades federativas, de los municipios y de la propia Federación, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de conformidad con las fracciones IV y V del artículo 115 de esta Constitución.

XXX.

Artículo tercero. Se adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con las fracciones IV y V para quedar como sigue:

Artículo 115.

I a III.

IV. Los estados y municipios, en el ámbito de sus competencias, y para los efectos del párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos, expedirán las leyes, reglamentos y las disposiciones administrativas que correspondan a la observancia de la Ley Federal de la materia, y

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

Transitorio

Único. Las presentes reformas y adiciones entrarán en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario de la Federación.

Reitero a ustedes en esta ocasión, las seguridades de mi consideración distinguida.

Sufragio Efectivo. No Reelección.

México, D.F., noviembre de 1975. El presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Luis Echeverría Álvarez.

Proceso legislativo. *Diario Oficial, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.*

1977

José López Portillo

La reforma política*

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.

Entendemos a la democracia como compromiso fundamental y como fórmula para lograr un orden jurídico aplicable a mayorías y minorías, que es base de la unidad y de respeto a la diversidad. Suscribimos el pensamiento que afirma que la democracia es el gobierno del pueblo, para el pueblo, con el pueblo y por el pueblo y lo complementamos con el imperativo que le da nuestra Carta Magna: como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del propio pueblo.

De ahí que consideramos 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.

Para lograr el ideal constitucional reformamos nuestra Ley de Leyes, apegados a sus orígenes y fieles a sus lineamientos fundamentales; para vigorizar la presencia del pueblo en las decisiones que le atañen, para que éste disponga de amplias opciones que le permitan valorar y decidir libremente.

Así buscamos 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.

* *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*. Legislatura L, periodo ordinario, año II, tomo II, 6 de octubre de 1977.

Mediante la Reforma Política que ahora nos anima debemos buscar una mejor integración del sistema de libertades y del sistema democrático que nos rigen, respetando el derecho de las minorías a preservar su identidad y a manifestarse sin cortapisas.

Hemos de tener presente que las mayorías son quienes deben gobernar; pero debe evitarse el abuso de éstas, que surge cuando se impide para todo la participación política de las minorías; el gobierno que excluye a las minorías, así se funde en el principio de la mitad más uno, únicamente en apariencia es popular.

Los mexicanos lo han reiterado: gobierno de mayorías con el concurso de las minorías; libertad, seguridad y justicia en un régimen de leyes que a todos una y a todos obligue.

La presente iniciativa es el primer paso de la Reforma Política. En el informe que rendí al honorable Congreso de la Unión, el pasado primero de septiembre, indiqué:

“Una verdadera Reforma Política no es un acto, así sea éste de la mayor relevancia legislativa; son muchos actos, y no es un momento, sino un proceso que exige, por igual, reformas jurídicas y modificaciones que culminen en una vida mejor.”

Tengo la intención, dentro de mis facultades y de acuerdo a las condiciones que se manifiesten en la realidad del país y los ideales del movimiento revolucionario mexicano, de proponer y realizar, en el curso del periodo constitucional para el que fui electo, las medidas y transformaciones necesarias para alcanzar una mayor y mejor vida política y el desarrollo de nuestro pueblo en la justicia.

De ser aprobadas estas modificaciones y adiciones constitucionales, someteré a la soberanía del honorable Congreso de la Unión el proyecto de una Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.

El Ejecutivo a mi cargo está convencido de que esta iniciativa, como principio de la Reforma Política, habrá de fortalecer a la colectividad nacional y servirá para obtener un nuevo consenso que nos dotará de impulsos para proseguir avanzando. Nuestra unidad nacional se consolidará y ampliará cuando la pluralidad sea mejor captada a través de la representación proporcional.

Tengo la certeza de que mediante estas modificaciones y la nueva legislación secundaria, las organizaciones que se incorporen a la participación política institucional contribuirán con responsabilidad y solidez al desarrollo político del país; asimismo, estoy persuadido de que se obtendrá una

representación para las minorías, de acuerdo a su número, y se logrará que sus ideas puedan contar cuando las mayorías adopten decisiones.

La presente exposición de motivos desarrolla, en primer término, el tema de la constitucionalización de los partidos políticos y hace referencia a la serie de prerrogativas que se les confiere para garantizar su función, calificada de interés público; enseguida trata lo relativo a la composición de la Cámara de Diputados y explica el sistema electoral mixto que con dominante mayoritario incorpora el principio de la representación proporcional; además, alude a los mecanismos ideados para la integración del Colegio Electoral encargado de calificar la elección de los miembros de la Cámara de Diputados, y al recurso de reclamación establecido para impugnar ante la Suprema Corte de Justicia las resoluciones del Colegio Electoral; a continuación expone las reformas introducidas a la organización y funciones del Congreso de la Unión y el nuevo desarrollo que se confiere a la facultad de la Suprema Corte de Justicia, para investigar violaciones al voto público, y finalmente, se refiere a las nuevas formas concebidas para elevar nuestra vida democrática.

La iniciativa de reformas plantea la necesidad de regular en nuestra Ley Fundamental la existencia y funciones de los partidos políticos; de esta manera podrá configurarse cabalmente su realidad jurídica, social y política.

Elevar a la jerarquía del texto constitucional la normación de los partidos políticos asegura su presencia como factores determinantes en el ejercicio de la soberanía popular y en la existencia del gobierno representativo, y contribuye a garantizar su pleno y libre desarrollo.

Imbricados en la estructura del Estado, como cuerpos intermedios de la sociedad que coadyuvan a integrar la representación nacional y a la formación del poder público, el Ejecutivo Federal a mi cargo estima conveniente adicionar el artículo 41 para que en este precepto quede fijada la naturaleza de los partidos políticos y el papel decisivo que desempeñan en el presente y el futuro de nuestro desarrollo institucional.

Los partidos políticos aparecen conceptuados en el texto de la adición que se prevé, como entidades cuyo fin consiste en promover la participación del pueblo y en hacer posible, mediante el sufragio universal, libre, directo y secreto, el acceso de los ciudadanos a la representación popular, de acuerdo con los programas y principios que postulan.

El carácter de interés público que en la iniciativa se reconoce a los partidos políticos, hace necesario conferir al Estado la obligación de asegurar las condiciones para su desarrollo y de propiciar y suministrar el mínimo de

elementos que éstos requieran en su acción destinada a recabar la adhesión ciudadana.

También se hace necesario garantizar en forma equitativa a los partidos políticos nacionales la disposición de los medios que les permitan difundir con amplitud sus principios, tesis y programas, así como los análisis y opiniones que formulen respecto de los problemas de la sociedad. Para este fin se estima conveniente establecer como prerrogativa de los partidos políticos, su acceso permanente a la radio y la televisión, sin restringirlo a los periodos electorales.

Esta prerrogativa de los partidos tiene el propósito de dar vigencia en forma más efectiva al derecho a la información, que mediante esta iniciativa se incorpora al artículo 6º, que será básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana y contribuirá a que ésta sea más enterada, vigorosa y analítica, lo cual es esencial para el progreso de nuestra sociedad.

Siendo los partidos políticos entidades fundamentales en la acción ideológica y política, el ejercicio de su derecho a difundir sus ideas en los medios de comunicación social, se traducirá en el mayor respeto al pluralismo ideológico y cobrará plenitud la libertad de expresión y su correlativo derecho a la información.

Por otra parte, la diversidad de opiniones expresadas de manera regular por los partidos políticos, en medios tan importantes como son la radio y la televisión, sumadas a las de otras fuentes generadoras de información, contribuirán a que ésta sea más objetiva y a que la opinión pública, al contar con una mayor variedad de criterios y puntos de vista, esté mejor integrada.

Al estimar 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 en las destinadas a integrar las comunas municipales.

Estamos seguros que, de aprobarse estas adiciones constitucionales, se habrá dado un paso muy importante para lograr la transformación progresiva de nuestras estructuras políticas.

Objetivo fundamental de esta iniciativa es promover una más amplia y diversificada concurrencia en la Cámara de Diputados de las corrientes de opinión y las tendencias ideológicas existentes en el país; para lograrlo es necesario revisar los principios electorales vigentes.

Se han considerado los frutos y las experiencias que resultaron de la reforma de 1963, que incorporó al sistema electoral mexicano el régimen de los diputados de partido en la composición de la Cámara de Diputados y que a lo largo de cinco procesos electorales permitió acceso de las minorías a la representación nacional, pero que, sin embargo, ha agotado sus posibilidades para atender los requerimientos de nuestra cada vez más dinámica y compleja realidad política y social.

Por ello, creemos que es necesario implementar, dentro del concepto de mayoría, nuevos instrumentos que nos lleven a satisfacer las exigencias de una representación adecuada a las diversas fuerzas políticas que conforman la sociedad mexicana.

De ahí que en la iniciativa se contenga la propuesta para adoptar un sistema mixto con dominante mayoritario en el que se incluye el principio de la representación proporcional, de modo tal, que en la Cámara de Diputados esté presente el mosaico ideológico de la República.

Creemos que, sin debilitar el gobierno de las mayorías, el sistema mixto que se propone ampliará la representación nacional, haciendo posible que el modo de pensar de las minorías esté presente en las decisiones de las mayorías.

En este orden de ideas, se determina que 300 diputados serán electos según el principio de votación mayoritaria simple en el mismo número de distritos electorales uninominales, y hasta 100 diputados según el principio de la representación proporcional, votados en listas regionales que formulen los partidos políticos, para cada una de las circunscripciones plurinominales en que se divide el país.

El aumento de diputados de mayoría a un número de 300, además de hacer viable el sistema que se contiene en esta iniciativa, mejorará la representación de los habitantes de la República. Está fuera de duda que la relación entre el diputado y su distrito ha sido valioso elemento en la vida política del país, por ello el reducir la dimensión geográfica de los distritos vigoriza la relación entre representantes y representados, se estrecha el contacto entre ellos en beneficio de una mejor atención a los problemas y aspiraciones de las comunidades.

De igual manera, al suprimirse el factor demográfico como elemento determinante de la división territorial electoral, se evitarán las frecuentes reformas a la Carta Magna a que obliga el sistema actual que está en función del crecimiento poblacional.

La iniciativa dispone que se elijan, además de los 300 diputados de ma-

yoría, hasta 100 por el sistema de representación proporcional. Mediante este último se garantiza que a la cantidad de votos obtenidos por los partidos corresponda en equitativa proporción el número de curules a que tengan derecho. Con esta fórmula se hace más adecuado el acceso de las minorías a la Cámara de Diputados y es, sin duda, más justa, objetiva y realista que el actual sistema de diputados de partido.

La elección se hará por el procedimiento de listas de candidatos que registren los partidos, según el principio proporcional, y para estos efectos se dividirá al país hasta en cinco circunscripciones plurinominales. En el artículo 54 se prevé que a cada partido le será asignado de su lista el número de diputados que le corresponda conforme al porcentaje de votos que haya obtenido en la circunscripción plurinomial de que se trate; la ley de la materia determinará las fórmulas electorales que se emplearán para la asignación de los diputados.

A fin de hacer operante el sistema enunciado, en el artículo 54 aparecen fijados una serie de requisitos:

a) Todos los partidos políticos nacionales tendrán derecho de solicitar el registro de sus listas de candidatos en el número que corresponda a cada una de las circunscripciones plurinominales.

b) El partido político nacional que solicite el registro de sus listas regionales de candidatos deberá acreditar que participa, al mismo tiempo, con candidatos en por lo menos la tercera parte, o sea, cien de los distritos uninominales.

c) Sólo tendrán derecho a participar en la distribución proporcional de las listas regionales los partidos políticos que, habiendo logrado menos de sesenta diputados de mayoría simple, hayan obtenido 1.5 por ciento o más del total de la votación emitida en todas las circunscripciones plurinominales.

Esto es congruente al desarrollo electoral de países de avanzadas formas de organización política, en que se considera que a los partidos políticos que obtienen una proporción cercana al 20 por ciento de los escaños totales no debe estimárseles como partidos minoritarios. De ahí que la fracción II del artículo 54 constitucional prevea con toda precisión lo que en nuestro sistema se entiende por partido minoritario: esto es, aquel partido que no alcanza sesenta o más diputados de mayoría.

En el mismo sentido, para que un partido pueda participar en la distribución proporcional, deberá acreditar que ha obtenido por lo menos el 1.5 por ciento de la votación total emitida en las circunscripciones plurinominales. Este requisito conlleva el objetivo de fijar una votación mínima necesaria,

que asegure que el partido que participa en dicha distribución cuenta con la aceptación ciudadana que justifique y permita su permanencia en la contienda electoral.

d) Se establece en la fracción III del citado artículo 54 que el partido que cumpla con los supuestos antes señalados, tendrá derecho a que le sean asignados, por el principio de representación proporcional, el número de diputados de su lista regional que correspondan al porcentaje de los votos obtenidos en la circunscripción respectiva. Para la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en la lista.

e) Con el fin de que la Cámara de Diputados cuente siempre con una mayoría capaz de tomar decisiones y exista en todo tiempo la posibilidad de que la voluntad popular, de la que es conducto dicho cuerpo legislativo, sea expresada en uno u otro sentido y se evite de esta manera el fenómeno de una Cámara carente de efectividad, esto es, imposibilitada de adoptar resoluciones respecto de los asuntos que tiene a su cargo atender, se ha establecido en la fracción IV del artículo 74 el siguiente mecanismo: en el caso de que dos o más partidos, que tengan derecho a que se les asignen diputados mediante el principio de representación proporcional, obtengan 90 o más constancias de mayoría, sólo serán objeto de reparto por el sistema de listas regionales el 5 por ciento de las mismas.

Con el sistema electoral mixto que se propone se impide que la proporcionalidad, en esencia justa, se traduzca en inestabilidad. Las minorías pueden convertirse en mayorías y así gobernar; en tanto sean minorías tienen derecho a que sus opiniones sean sopesadas en la Cámara de Diputados.

Otro de los aspectos que contiene esta iniciativa se refiere al sistema de calificación de las elecciones de los diputados.

La calificación por cada Cámara de la elección de sus miembros, de acuerdo con el artículo 60 en vigor, es congruente con el principio de autonomía del Poder Legislativo; evita que en el acto relevante de su composición intervengan entidades ajenas. Las experiencias obtenidas con la aplicación de esta norma demuestran que ha operado con apego al propósito del Constituyente de 1917. Por otra parte, la autocalificación ha sido la solución que ha prevalecido en el orden jurídico-político de la mayoría de los países de gobierno de representación popular.

Sin embargo, estamos convencidos de que en un régimen como el nuestro, si existe voluntad –como la hay–, siempre es posible perfeccionar los sistemas y procedimientos.

Frente al imperativo de mejorar el sistema de calificación de las elec-

ciones, sin quebrantar la facultad soberana de cada Cámara para hacerlo, respecto de sus miembros, hemos creído conveniente someter a la consideración del Constituyente Permanente un procedimiento que, manteniendo la autocalificación, nos permita lograr, con instrumentos renovados, fórmulas que signifiquen un más alto grado de objetividad y de certeza en la captación de la voluntad ciudadana.

Para tal efecto, en la iniciativa se prevé que la Cámara de Diputados integrará un Colegio Electoral que se compondrá de 60 presuntos diputados de mayoría y 40 presuntos diputados electos según el principio de representación proporcional. Los primeros serán los que, habiendo obtenido el registro de su constancia de mayoría en la Comisión Federal Electoral, hayan logrado más alta votación, y los segundos, aquellos candidatos que resulten electos en las circunscripciones plurinominales que obtuviesen la votación más alta.

Esta solución, además de conservar con todas sus ventajas el sistema de autocalificación, establece una composición plural del órgano calificador a través de un mecanismo por el cual la presencia de un partido político no llega a ser exclusiva y asegura su integración con los candidatos que se estima como más calificados y de mayor representatividad por haber recibido el más alto número de sufragios. Además, su carácter automático proveniente únicamente de la votación asegura la objetividad en la nominación de los miembros del Colegio Electoral.

Permite un equilibrio en la integración de dicho Colegio, pues los partidos minoritarios tienen asegurada su presencia en dicho cuerpo calificador con 40 presuntos diputados electos de acuerdo con el principio de representación proporcional; además, tienen la posibilidad de incrementar ese número si sus candidatos en los distritos uninominales obtienen triunfos con las mayores votaciones.

Es inherente al estado de derecho la existencia de diversas instancias decisorias en que se ventilen los actos gubernamentales, a fin de someter a jurisdicciones diferentes la revisión de la legalidad con la que se produjo cierta decisión.

Nuestro sistema electoral se apoya en una jerarquía de órganos encargados de la preparación, desarrollo y vigilancia de las elecciones, en las que participan representantes de los Poderes Federales, de los partidos políticos y ciudadanos. A partir de las mesas directivas de casilla hasta los Colegios Electorales de las Cámaras existe una sucesión de actos destinados a preparar el proceso electoral, vigilarlo en su desarrollo y verificar la legalidad

con que se condujo; es una serie de instancias que permite a los afectados por las resoluciones electorales solicitar su revisión ante los organismos superiores.

El Ejecutivo Federal a mi cargo, considerando la importancia de imprimir una mayor objetividad a los resultados de una elección y acercarse más a la imparcialidad electoral, cree procedente instituir mediante la adición del artículo 60 constitucional un recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contra las resoluciones dictadas por el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados al calificar la elección de los aspirantes a formar parte de la misma.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, al conocer el recurso, verificará los planteamientos que formule el reclamante y determinará si existieron violaciones en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación misma. Es propósito dejar asegurada la independencia de la Suprema Corte de Justicia, por lo que en estos casos actuará sólo como tribunal de derecho y no como órgano político electoral; analizará los hechos tal como aparezcan probados y resolverá de acuerdo con los elementos de convicción que se le presenten. Las resoluciones que se emitan tendrán carácter declarativo y, en consecuencia, no convalidarán ni anularán la calificación hecha por los colegios electorales.

La Ley secundaria determinará los requisitos de procedencia y el trámite a que se sujetará el recurso de reclamación, con la finalidad de que, a través del mismo, exclusivamente se planteen los casos de violaciones sustanciales, cuya trascendencia sea determinante en los resultados de una elección particular, de tal manera que se evite la interposición de reclamaciones notoriamente infundadas cuyo propósito sea el de entorpecer la instancia de calificación.

Las resoluciones de la Suprema Corte se harán del conocimiento de la Cámara de Diputados, la que teniendo en cuenta la declaración de la Corte, resolverá en forma definitiva.

Las reformas a los artículos 6º, 41, 51, 52, 53, 54 y 60 se proponen establecer las condiciones para la existencia de un sistema de partidos más dinámico; crear un procedimiento electoral más auténtico y lograr una composición de la Cámara de Diputados de mayor representatividad desde el punto de vista de la pluralidad de ideas que en el país coexisten.

Esto hace necesario contemplar y revisar algunas cuestiones relativas a las atribuciones de los Poderes de la Unión y las relaciones entre los mismos de manera que se propicie un mejor equilibrio.

Con la finalidad de organizar mejor las funciones y atribuciones del Congreso Federal y de las Cámaras que lo integran, la iniciativa toca un punto muy importante que es el relativo al estudio y aprobación, en su caso, del Presupuesto Anual de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal y la revisión y aprobación de la Cuenta Pública.

El artículo 65 vigente de nuestra Ley Fundamental dispone que el Congreso de la Unión se reunirá el primero de septiembre de cada año, entre otras cosas, para revisar la Cuenta Pública del año anterior y examinar, discutir y aprobar el presupuesto del año fiscal siguiente. En los términos del artículo 73 constitucional, fracción xxviii, es facultad del Congreso el examen de la Cuenta Pública, que deberá comprender la conformidad de las partidas gastadas con el Presupuesto de Egresos y la exactitud y justificación de esas partidas; por su parte, el artículo 74, fracción iv, dispone, como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, la aprobación del Presupuesto Anual de Egresos.

Conforme a tal desarrollo se confiere al Congreso de la Unión, es decir, a ambas Cámaras, la atribución de revisar la Cuenta Pública y, por otra, únicamente a la Cámara de Diputados la votación del presupuesto, lo cual no es muy comprensible, ya que se escinde el conocimiento de dos cuestiones que por su naturaleza se hallan plenamente vinculadas; para el Senado, la revisión de la Cuenta Pública le resulta una tarea difícil si aparece sustraído de la facultad de conocer y votar previamente el presupuesto ejercido y si carece, además, de un órgano como la Contaduría Mayor de Hacienda, dependiente de la Cámara de Diputados, encargado de la glosa de las cuentas que rinde el Ejecutivo.

De aprobarse esta iniciativa, tanto la revisión de la Cuenta Pública como la votación del presupuesto, serán facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, solución que no es ajena a nuestro sistema de competencias y a la tradición de otros países, en cuanto que el control financiero de la administración pública toca ejercerlo a la Cámara más directamente vinculada a la representación popular.

De esta manera, y con la finalidad de evitar confusiones, toda vez que las facultades del Congreso aparecen reguladas en el artículo 73, se propone una nueva redacción para el artículo 65, de tal forma que quede establecido que el Congreso de la Unión se reunirá a partir del primero de septiembre de cada año para ocuparse del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan, conforme a esta Constitución. Se prescinde de hacer mención en

el nuevo texto del desarrollo de las facultades relativas a la aprobación del presupuesto y a la votación de la Cuenta Pública, que quedarían reguladas como facultades exclusivas de la Cámara de Diputados. Concordantemente con ello, se suprime la fracción xxviii del artículo 73, que confiere a las dos Cámaras la revisión de la Cuenta Pública.

En la fracción iv del artículo 74 se establecen las finalidades de la revisión de la Cuenta Pública, que aparecen referidas fundamentalmente al conocimiento de los resultados de la gestión financiera, a comprobar si la misma se ha ajustado a los criterios señalados en el presupuesto y si se han cumplido los objetivos contenidos en los programas. También queda incluida en esta fracción la prohibición de ejercer partidas secretas no autorizadas; además, se fijan plazos para la presentación, por parte del Ejecutivo Federal, del proyecto de Presupuesto Anual de Egresos y de la Cuenta Pública, con el propósito de que la Cámara tenga un plazo suficientemente razonable para el estudio, deliberación y votación de los mismos.

Por otra parte la iniciativa propone conferir a la Cámara de Senadores la facultad de analizar la política exterior emprendida por el Ejecutivo Federal. En la actualidad, el Senado de la República tiene a su cargo aprobar los tratados internacionales y las convenciones diplomáticas que celebre el presidente de la República; ello es congruente con la naturaleza orgánica que le es propia y que le confiere intervención en los asuntos que involucran al sistema federal en su conjunto. El análisis de la política exterior vendría a complementar esta facultad que está conferida al Senado.

La fracción i del artículo 76 se reformará para establecer que será facultad exclusiva de la Cámara de Senadores el análisis de la política exterior, con base en los informes que presenten el titular del Ejecutivo Federal y el secretario del despacho correspondiente, tal como lo establecen los artículos 69 y 93 de la Constitución.

La costumbre parlamentaria consagró que la estructura interna, los órganos de gobierno y los sistemas de funcionamiento del Congreso de la Unión se regulen por un reglamento propio pero que, por su jerarquía normativa, realmente constituye un ordenamiento con características de Ley Orgánica.

El vigente Reglamento del Congreso de la Unión, expedido hace tiempo, ha dado lugar a que, por los requerimientos de los sucesivos momentos, se le hagan periódicas reformas, no obstante que, en términos generales, dicho ordenamiento ha conservado sus líneas tradicionales, propiciando con ello que en la actualidad sea un texto que carece de unidad sistemática.

Si a esto añadimos que la Reforma Política que se propone mediante esta

iniciativa, de ser aprobada, incrementará el número de miembros de la Cámara de Diputados casi al doble de sus integrantes actuales, resulta evidente que una asamblea de tal magnitud requerirá, desde luego, formas específicas de organización y mecanismos de funcionamiento y coordinación que encaucen el desarrollo de las tareas legislativas.

Además, el legislador debe contar con un instrumento ágil y claro que regule el procedimiento de sus actividades en la Cámara; que establezca con precisión las reglas de su funcionamiento y los métodos de trabajo.

Por tales razones me permito solicitar a la soberanía de ese honorable Constituyente Permanente la adición de dos párrafos al artículo 70 de la Constitución General de la República, con el fin de facultar al Congreso de la Unión a expedir la Ley que regulará su estructura y funcionamiento internos.

Para conservar la total autonomía y responsabilidad del Congreso de la Unión en la expedición de su Ley Orgánica, es conveniente marcar una excepción al trámite normal que establece nuestra Ley Fundamental para la aprobación de las leyes, de manera tal que el referido ordenamiento no pueda ser vetado por el Ejecutivo Federal ni necesite de la promulgación de éste para tener vigencia.

Queda derogada la fracción xxii del artículo 73, que establecía como facultad del Congreso la formación de su reglamento interior.

La Constitución confiere a los diputados y senadores diversas garantías para la realización de su función representativa; tales garantías se traducen en lo que se llama fuero constitucional y consiste en que los legisladores son inviolables por las opiniones expresadas en el desempeño de sus cargos y tienen una inmunidad de carácter penal durante el periodo de su mandato.

El Ejecutivo a mi cargo estima conveniente que las reformas que se proponen a través de esta iniciativa, comprendan también una adición al artículo 61 constitucional, con el propósito de que además de las inviolabilidades e inmunidades personales de los legisladores, quede prevista la salvaguarda de las Cámaras que integran el Congreso de la Unión, conceptuadas institucionalmente. En principio, interesa otorgar el respeto y la protección que deben tener tanto los legisladores como los recintos donde los cuerpos o las asambleas respectivas se reúnan a deliberar o a sesionar.

Con este fin, se establece como atribución del presidente de cada Cámara velar por el respeto al fuero constitucional de los miembros de las mismas y por la inviolabilidad del recinto en que se reúnan a sesionar.

El desarrollo económico experimentado por el país en los últimos años ha provocado el crecimiento de la administración pública, fundamentalmen-

te del sector paraestatal multiplicándose el número de organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Acorde con el propósito de la reforma administrativa y con los ordenamientos que de ella han surgido, se hace necesario buscar fórmulas que permitan poner una mayor atención y vigilar mejor las actividades de dichas entidades.

Con el fin de que el Congreso de la Unión coadyuve de manera efectiva en las tareas de supervisión y control que realiza el Poder Ejecutivo sobre las corporaciones descentralizadas y empresas de participación estatal, se agrega al artículo 93 de la Constitución un nuevo párrafo, que, en caso de ser aprobado, abre la posibilidad de que cualquiera de las dos Cámaras pueda integrar comisiones que investiguen su funcionamiento, siempre y cuando lo solicite la tercera parte de sus miembros tratándose de los diputados, y de la mitad si se trata de los senadores. Esta facultad se traducirá en nuevos puntos de equilibrio entre la administración pública y el Poder Legislativo.

Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal; éste será el que determine las medidas administrativas y el deslinde de las responsabilidades que resulten. De esta manera se conservan intactas las facultades del propio Ejecutivo, relativas a la dirección del sector paraestatal de la administración pública, sin que resulte quebrantado el principio de separación de poderes.

El vigente artículo 97 constitucional, en su tercer párrafo, contiene la descripción de una serie de funciones y facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de índole muy diversa. Entre ellas se señala la posibilidad de iniciar investigaciones cuando se estime que se han cometido violaciones al voto público.

Esta facultad fue plasmada por el Constituyente de 1917; empero, ha sido uno de los temas de mayor carácter polémico, por las múltiples interpretaciones de que ha sido objeto. No se han llegado a definir con fijeza los alcances de la función que a este respecto tiene conferida nuestro más alto tribunal, ni las causas específicas por las que procede la investigación, ni los objetivos de la misma. Por esta razón, se ha sentido la ausencia de un criterio congruente en los diversos casos concretos en que se ha solicitado la práctica de la investigación.

El que dicha facultad esté enunciada en forma muy escueta y aparezca concebida juntamente con otras funciones de carácter muy variado en un mismo periodo gramatical, hace que no se entienda claramente su sentido y que en su aplicación se incurra en contradicciones. Para evitar que por su poca inteligibilidad se convierta en nugatoria esta función que tiene con-

ferida la Suprema Corte de Justicia, proponemos desarrollar precisando su naturaleza y los fines que debe perseguir la investigación.

La mencionada atribución debe definirse dentro del marco del equilibrio de los Poderes Federales como un medio de control horizontal que tiene por objeto preservar el orden institucional y que será ejercida por la Suprema Corte únicamente en aquellos casos en que a juicio de la misma pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de las Cámaras del Congreso Federal o del titular del Poder Ejecutivo.

Al precisar, por una parte, esta facultad de la Suprema Corte en un solo párrafo del artículo 97, y por otra, con la adición al texto del artículo 60, en el cual queda establecido un recurso para impugnar la calificación del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados de la elección de sus miembros, se introducirán, de ser aprobadas ambas propuestas, las mayores salvaguardas y garantías al voto público.

El ejercicio de esta facultad limitará la intervención de la Suprema Corte de Justicia al examen de la legalidad de la elección. La resolución que se emita no implicará el cuestionamiento de la investidura de los integrantes de los Poderes Legislativo o Ejecutivo que se encuentren en funciones ni será base para analizar la competencia de origen de los mismos, evitándose así los problemas que se originaron en otra época de nuestra historia y que fueron motivo de inestabilidades en el orden constitucional de la República.

Es necesario que, como se establece para el recurso antes citado, la Suprema Corte no aparezca convertida en un órgano de anulación, en caso de que se constate la existencia de irregularidades en la elección, sino que su intervención se concrete a esclarecer posibles violaciones, lo cual se hará del conocimiento de los órganos electorales competentes para que éstos procedan en consecuencia.

Por las anteriores consideraciones, se propone que en el actual tercer párrafo del artículo 97 constitucional se conserven las facultades de la Corte para designar a los funcionarios judiciales que se indica, a fin de que auxilien las labores de los tribunales o juzgados, o nombrar comisionados cuando así lo juzgue conveniente, o lo pida el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o el gobernador de algún estado, para averiguar la conducta de algún juez o magistrado federal, o algún hecho o hechos que constituyan la violación de alguna garantía individual.

En un cuarto párrafo quedará la facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para practicar de oficio la averiguación de algún hecho

o hechos que constituyan la violación del voto público, con los alcances y finalidades que han quedado especificados.

Objetivo fundamental de esta iniciativa es ampliar las posibilidades de la representación nacional y establecer las condiciones para una mayor participación ciudadana en la formación y ejercicio del poder público. Es necesario que las innovaciones que se han planteado incidan integralmente en el contexto nacional y no se refieran exclusivamente a los procesos políticos federales.

Atendiendo los requerimientos para vigorizar la integración popular de los órganos de gobierno de las entidades federativas y a la vez ensanchar los cauces a través de los cuales intervienen los ciudadanos en la conducción de los asuntos que interesan a la comunidad, esta iniciativa propone dos procedimientos que habrán de mejorar el desarrollo democrático de los estados y del Distrito Federal.

Con el fin de propiciar un mayor pluralismo en la composición de los Congresos estatales resulta necesario adicionar en su parte final el artículo 115 de la Constitución, para establecer un sistema de elección en el cual, sin que deje de dominar la elección mayoritaria, permita el acceso de los diputados de minoría. En algunas entidades federativas rigen ya fórmulas para la integración de las Legislaturas parecidas a la que ahora se propone, cuyo perfeccionamiento y generalización se logrará de aprobarse esta iniciativa.

En la adición que se prevé para el artículo 115 quedará también dispuesto que los principios de la representación proporcional se adoptarán en la elección de los ayuntamientos de municipios que tuvieran una población de trescientos mil o más habitantes o que por el número de los integrantes de su cabildo así lo ameriten. El propósito es que este sistema opere en los municipios cuyo volumen de población lo haga posible o que el cuerpo edilicio sea relativamente numeroso, de tal manera que las fórmulas electorales de la representación proporcional tengan 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 gobernantes y gobernados. El sistema de elección que se propone contribuirá a hacer posible este requerimiento.

La iniciativa comprende también la posibilidad de mejorar la vida política en el Distrito Federal, a través de la introducción de dos formas de participación ciudadana, que han probado su efectividad en estados que dis-

ponen de vigorosas instituciones democráticas: el referéndum y la iniciativa popular.

Estos constituyen medios complementarios que buscan el consenso y la expresión popular en los actos de gobierno; por ello, consideramos la importancia de establecerlos como instrumentos de expresión e interpretación de la soberanía del pueblo que permitirán a los ciudadanos del Distrito Federal intervenir en la formación de los ordenamientos relativos al gobierno local y a la administración de los principales servicios públicos que se prestan.

Por lo tanto, se propone la adición de una base segunda a la fracción VI del artículo 73 de la Constitución, de tal manera que dentro de las bases a que está sujeto el Congreso al legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, quede dispuesto que los ordenamientos legales determinados por ley secundaria serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular.

El Ejecutivo a mi cargo está convencido de que con estos mecanismos se alentarán las actividades cívicas y políticas de los habitantes del Distrito Federal, de tal forma que, tanto en la proposición como en la aprobación de los diversos ordenamientos que les atañen, puedan intervenir de manera directa y hacer valer por estas vías sus aspiraciones.

En la ley secundaria se determinarán los ordenamientos y las materias que podrán ser objeto de referéndum y de iniciativa popular y sus procedimientos específicos.

Si el Constituyente Permanente aprueba las adiciones y modificaciones a la Constitución que se proponen, la Reforma Política podrá significar un importante paso de la Revolución Mexicana.

Existe confianza de los mexicanos en los mexicanos; hay certidumbre jurídica y estado de derecho, porvenir cierto y honestidad en la intención. La consolidación de la Reforma Política que se inicia con este acto será responsabilidad de todos: de los gobernantes, de los partidos políticos, de las organizaciones e instituciones, de los ciudadanos, del pueblo. Todos habremos de contribuir a la tarea de hacer avanzar a la nación hacia formas superiores de democracia.

Por lo anteriormente expuesto, y en ejercicio de la facultad que al Ejecutivo Federal a mi cargo confiere el artículo 71, fracción I, de la Constitución General de la República, por el digno conducto de ustedes me permito someter a la elevada consideración del honorable Poder Constituyente Ordinario a que se refiere el artículo 135 de la propia Constitución, la siguiente

Iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo primero. Se reforman y adicionan los artículos 6º, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos:

Artículo segundo. Se modifica el artículo 6º, en la forma que a continuación se indica:

Artículo 6º. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado.

Artículo tercero. Se adiciona el artículo 41, para quedar en los términos siguientes:

Artículo 41.....

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

En los procesos electorales federales los partidos políticos nacionales deberán contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular.

Los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley.

Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.

Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

Artículo cuarto. Se reforman los artículos 51, 52, 53 y 54 para quedar como sigue:

Artículo 51. La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente.

Artículo 52. La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y hasta 100 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

Artículo 53. La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría.

Para la elección de los 100 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, se constituirán hasta cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La Ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones.

Artículo 54. La elección de los 100 diputados, según el principio de la representación proporcional y el sistema de listas regionales, se sujetará a las bases generales siguientes y a lo que en lo particular disponga la Ley:

I. Para obtener el registro de sus listas regionales, el partido político nacional que lo solicite, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos la tercera parte de los 300 distritos uninominales.

II. Tendrá derecho a que les sean atribuidos diputados electos según el principio de representación proporcional, todo aquel partido que: A) no haya obtenido 60 o más constancias de mayoría, y B) alcance por lo menos el 1.5 por ciento del total de la votación emitida para todas las listas regionales en las circunscripciones plurinominales.

III. Al partido que cumpla con los supuestos señalados en las fracciones I y II de este artículo, le serán asignados por el principio de representación proporcional el número de diputados de su lista regional que corresponda al porcentaje de votos obtenidos en la circunscripción plurinomial correspondiente. La Ley determinará las fórmulas electorales y los procedimientos

que se observarán en dicha asignación; en todo caso, en la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes.

IV. En el caso de que dos o más partidos con derecho a participar en la distribución de las listas regionales obtengan en su conjunto 90 o más constancias de mayoría, sólo serán objeto de reparto el 50 por ciento de las curules que deben asignarse por el principio de representación proporcional.

Artículo quinto. Se adiciona con un segundo párrafo la fracción III del artículo 55, en los siguientes términos:

Artículo 55. Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:
I y II.

III. Ser originario del estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.

Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.

La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular.

IV. a VII.....

Artículo sexto. Se reforma el artículo 60 para quedar como sigue:

Artículo 60. La Cámara de Diputados calificará la elección de sus miembros a través de un Colegio Electoral que se integrará por los 60 presuntos diputados que de acuerdo con las constancias de mayoría que registre la Comisión Federal Electoral hubieran obtenido mayor número de votos y por 40 presuntos diputados que resultaren electos en la o las circunscripciones plurinominales que obtuviesen la votación más alta.

En la Cámara de Senadores el Colegio Electoral se integrará con los presuntos senadores que obtuvieren declaratoria de senador electo de la Legislatura de la entidad federativa correspondiente y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión en el caso del Distrito Federal.

Procede el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.

Si la Suprema Corte de Justicia considera que se cometieron violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación misma, lo hará del conocimiento de dicha Cámara para que emita nueva resolución, misma que tendrá el carácter de definitiva e inatacable.

La Ley fijará los requisitos de procedencia y el trámite a que se sujetará este recurso.

Artículo séptimo. Se adiciona con un segundo párrafo el artículo 61 en los siguientes términos:

Artículo 61.....

El presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma, y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.

Artículo octavo. Se reforma el artículo 65, para quedar como sigue:

Artículo 65. El Congreso se reunirá a partir del día primero de septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias, en las cuales se ocupará del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a esta Constitución.

Artículo noveno. Se adicionan tres párrafos al artículo 70 en los siguientes términos:

Artículo 70.....

El Congreso expedirá la Ley que regulará su estructura y funcionamiento internos.

La Ley determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados.

Esta Ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia.

Artículo décimo. El artículo 73 se adiciona con una base segunda en su fracción VI; se derogan las fracciones XXIII y XXVIII, para quedar como sigue:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I a V.....

VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a las bases siguientes:

1a.....

2a. Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la Ley de la materia se determinen, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale.

3a.....

4a.....

5a.....

VII a XXII.

XXIII. Derogada.

XXIV a XXVII.....

XXVIII. Derogada.

XXIX a XXX.....

Artículo décimo primero. Se reforma y adiciona la fracción iv del artículo 74 para quedar en la forma siguiente:

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I a III.....

IV. Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlos; así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara las correspondientes iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto a más tardar el día último del mes de noviembre, debiendo comparecer el secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

No podrá haber otras partidas secretas fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo Presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del presidente de la República.

La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecen

discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del Presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley.

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Comisión Permanente del Congreso, dentro de los diez primeros días del mes de junio.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de las iniciativas de leyes de ingresos y de los proyectos de presupuesto de egresos, así como la Cuenta Pública cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven.

V a VIII.....

Artículo decimosegundo. Se reforma la fracción I del artículo 76, para quedar como sigue:

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el presidente de la República y el secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión.

II. a X.

Artículo decimotercero. Se adiciona un tercer párrafo al artículo 93 en los siguientes términos:

Artículo 93.....

Las Cámaras, a pedido de una tercera parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.

Artículo decimocuarto. Se reforma el tercer párrafo del artículo 97 y se subdivide en dos párrafos y se corre el orden de los subsecuentes párrafos, para quedar como sigue:

Artículo 97.....

Podrá también, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, nombrar magistrados de Circuito y jueces de Distrito supernumerarios, que auxilien las labores de los tribunales o juzgados donde hubiere recargo de negocios, a fin de obtener que la administración de justicia sea pronta y expedita; y nombrar alguno o algunos de sus miembros, o algún juez de Distrito o magistrado de Circuito, o designar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, o alguna de las Cámaras de la Unión, o el gobernador de algún estado, únicamente para que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal; o algún hecho o hechos que constituyan la violación de alguna garantía individual.

La Suprema Corte de Justicia está facultada para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión. Los resultados de la investigación se harán llegar oportunamente a los órganos competentes para su calificación.

Artículo decimoquinto. El artículo 115 se adiciona en la fracción III, con un último párrafo, en los siguientes términos:

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. y II.....
- III.....
- a).....
- b).....

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 mil o más habitantes.

Transitorios

Artículo primero. Dentro de los seis meses posteriores a la entrada en vigor del presente Decreto, los estados de la Federación iniciarán las reformas constitucionales necesarias para adoptar lo establecido en el artículo 115, último párrafo de la Constitución General de la República.

Artículo segundo. Las presentes adiciones y reformas entrarán en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Sufragio Efectivo. No Reelección.

México, D.F., a 4 de octubre de 1977.

El presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.
José López Portillo.

Proceso legislativo. Publicada en el *Diario Oficial, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos*, tomo CCCXLV, número 26, 6 de diciembre de 1977.

1982

Miguel de la Madrid Hurtado

Descentralización y municipio*

El municipio, sociedad natural domiciliada, ha constituido y sigue siendo en la realidad nacional mexicana una institución profundamente arraigada en la idiosincrasia del pueblo, en su cotidiano vivir y quehacer político.

Nuestra historia es rica en sus manifestaciones, pues lo encontramos ya delineado en los calpullis de los aztecas, en las organizaciones tribales de las culturas mixteco-zapotecas y en los clanes de la adelantada civilización maya.

Fue base política de la conquista desde la fundación del ayuntamiento de la Villa Rica de la Vera Cruz en el año de 1519.

El municipio indígena compartió con el español, de profundas raíces romana y visigótica, la prolongada época colonial; existió en las etapas de la Independencia y de la Reforma; perduró, aunque desvirtuado por las negativas actuaciones del prefecto o jefe político, durante el régimen porfiriano; y devino como decisión fundamental del pueblo mexicano en el municipio libre en la Constitución de 1917.

Su naturaleza de índole social y natural encontró regulación como unidad política, administrativa y territorial de nuestra vida nacional como una de las grandes conquistas de la Revolución Mexicana.

En el Constituyente de Querétaro motivó apasionados debates cuando se pretendió establecer desde el punto de vista constitucional su autonomía económica y política, traducidas a la postre en el texto del artículo 115.

El municipio libre es una institución que los mexicanos consideran indispensable para su vida política; pero debemos reconocer que no se ha hecho

* *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*. Legislatura LII, primer periodo ordinario, año I, 8 de diciembre de 1982.

efectiva en su cabal racionalidad, por el centralismo que, más que como doctrina, como forma específica de actuaciones gubernamentales, de cierta manera se fuera manifestando en nuestra realidad política para consolidar los intereses de la Nación.

Es evidente que nuestra práctica política dio al federalismo una dinámica centralizadora que permitió durante una larga fase histórica multiplicar la riqueza, acelerar el crecimiento económico y el desarrollo social, y crear centros productivos modernos. Pero hoy sabemos bien que esta tendencia ha superado ya sus posibilidades de tal manera que la centralización se ha convertido en una grave limitante para la realización de nuestro proyecto nacional.

La descentralización exige un proceso decidido y profundo, aunque gradual, ordenado y eficaz, de la revisión de competencias constitucionales entre Federación, estados y municipios; proceso que deberá analizar las facultades y atribuciones actuales de las autoridades federales, y de las autoridades locales y municipales, para determinar cuáles pueden redistribuirse para un mejor equilibrio entre las tres instancias del gobierno constitucional.

Estamos convencidos que la redistribución de competencias que habremos de emprender comenzará por entregar o devolver al municipio todas aquellas atribuciones relacionadas con la función primordial de esta institución: el gobierno directo de la comunidad básica.

El municipio es la comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa para cumplir esta gran tarea nacional: nadie más que la comunidad organizada y activamente participativa puede asumir la conducción de un cambio cualitativo en el desarrollo económico, político y social, capaz de permitir un desarrollo integral.

La centralización ha arrebatado al municipio capacidad y recursos para desarrollar en todos sentidos su ámbito territorial y poblacional; indudablemente, ha llegado el momento de revertir la tendencia centralizadora, actuando para el fortalecimiento de nuestro sistema federal. No requerimos una nueva institución: tenemos al municipio.

Como un gran reclamo nacional, surgido a través de la nueva campaña de la Revolución Mexicana en que el pueblo me confirió el mandato presidencial, y de la intensa consulta popular realizada, podemos sintetizar la necesaria descentralización de la vida nacional, con la firme voluntad política de avanzar por los mejores caminos de nuestra historia, conforme a nuestra sólida tradición federalista, y con la conciencia clara de que dicha descentralización deberá fundamentarse en el ejercicio pleno del municipio libre; que los ciudadanos de cada comunidad deben tomar las decisiones que

correspondan realmente a esta instancia en el marco de las leyes de la República; que deben respetarse y situarse con claridad los legítimos intereses locales, en el gran marco del interés nacional, y que sólo avanzaremos hacia la cabal descentralización de la vida nacional, cuando hayamos logrado la descentralización política hacia la comunidad.

Por todo ello, el fortalecimiento municipal no sólo es de considerarse como el camino para mejorar las condiciones de vida de los municipios poco desarrollados, sino también para resolver simultáneamente los cada vez más graves problemas que enfrentan las concentraciones urbano-industriales. 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 tal vigorización de nuestro federalismo, nos planteamos la revisión de 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 en la autonomía económica como política.

Estamos conscientes que los municipios, por su estrecho y directo contacto con la población, constituyen las auténticas escuelas de la democracia y que sólo podremos lograr su vigorización como estructura y célula política, confiándole desde la Constitución los elementos y atributos conceptuales de nuestros principios republicanos traducidos en los tres niveles de gobierno: Federación, estados y municipios.

Así también, sostenemos que los procesos de cambio, como postulados sociales, deben darse no sólo en lo administrativo, sino también en las normas que se contienen en la Constitución como Ley Fundamental de la República, ya que las leyes, y con mayor razón la Constitución como Ley Suprema, pueden y deben cambiarse rectamente en cuanto dicho cambio sea necesario para el mayor beneficio del pueblo.

Pero ante la rigidez de nuestro sistema constitucional, requerimos de previas meditaciones sobre las posibles modificaciones que pudieran hacerse a nuestro Código Político, por su indudable permanencia e irreversibilidad, pues al ser partidarios de un cambio necesario a nuestra Constitución, lo debemos hacer con la clara definición de los objetivos que pretendemos, en los que no debe privar la alteración de sus principios y naturaleza, haciéndose eco en este sentido del pensamiento de Montesquieu cuando sustentaba que: “Cuan-

do cambia la Constitución, conservando sus principios, es reforma, es corrección; cuando pierde sus principios se degenera, el cambio es corrupción”.

Dentro de estos grandes lineamientos, como consecuencia de los estudios realizados y como corolario de la intensa consulta popular efectuada, consideramos como medida fundamental para robustecer al municipio, piedra angular de nuestra vida republicana y federal, hacer algunos cambios al artículo 115 de la Constitución, tendientes a vigorizar su hacienda, su autonomía política y en lo general aquellas facultades que de una u otra manera, paulatina pero constantemente, habían venido siendo absorbidas por los estados y la Federación.

En sí, esta tarea exigió un punto de equilibrio político y constitucional, al cual llegamos después de numerosos análisis y estudios, pues siendo nuestra estructura política de naturaleza federal, debemos respetar la esencia de nuestras instituciones plasmadas en los principios de libertad y autodeterminación de las entidades federativas, sin invadir o lesionar aquellas facultades que por virtud del pacto federal y de acuerdo con nuestra forma republicana se encuentran conferidas a los estados en los artículos 40, 41 y 124 de nuestra Carta Magna.

Recogimos en este sentido las inquietudes vertidas por los Constituyentes de 1917 y de algún modo pretendemos 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 sociológicas 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.

Nuestro objetivo es vigorizar la decisión fundamental del pueblo sobre el municipio libre, estableciendo dentro del marco conceptual de la Constitución General de la República, aquellas normas básicas que puedan servir de cimientos a las unidades sociopolíticas municipales para que, al fortalecer su desarrollo, se subraye el desenvolvimiento regional, se arraigue a los ciudadanos en sus territorios naturales y se evite la constante emigración del campo hacia las grandes ciudades y a la capital de la República, no sólo con el propósito de redistribuir la riqueza nacional en las múltiples y variadas

regiones del país, sino para ubicar las decisiones de gobierno en las células políticas a las que lógicamente deben corresponder, es decir a los ayuntamientos como órganos representativos de los municipios libres.

La libertad municipal, conquista revolucionaria, había venido quedando rezagada en relación con las otras dos grandes conquistas de la Revolución en materia agraria y laboral, pero el proceso de cambio y la voluntad nacional requieren la actualización y ajustes necesarios a la Constitución para que el municipio recupere y adquiera las notas políticas y económicas que deban corresponderle como primer nivel de gobierno, de manera tal que, superando el centralismo que se había venido dando a este respecto, los ciudadanos se reencuentren con sus municipios.

En principio se ponderó la idea de contener en un precepto de la Constitución lo relativo a las bases mínimas de la estructura municipal, y en otro las relativas a los estados, pero la convicción que nos aporta la tradición del Constituyente de 1917 y el peso histórico del artículo 115 sugirió la determinación de que dicho artículo siga manteniendo en lo general su fórmula originaria, solamente reestructurándolo por fracciones, para que por razones de técnica legislativa, a través de unas se regulen por una parte las normas del municipio libre y por otras las de los estados o entidades federativas.

En el precepto se consignan aquellos principios que deban ser comunes como reglas básicas a todos los municipios del país. En congruencia con el principio constitucional de los regímenes interiores de los estados, se deja la regulación de las comunidades municipales a las constituciones y leyes locales, para que en éstas se contengan las normas que correspondan a las particularidades geográficas, etnográficas, demográficas y económicas que sean propias de cada una de las entidades federativas.

Se presenta ante la Soberanía de ese H. Congreso la iniciativa de reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución, dividiendo dicho precepto en diez fracciones, de las que siete corresponderán específicamente a las estructuras municipales, dos serán comunes a los estados y municipios, y una más, sin mayores modificaciones que las contenidas en el texto vigente del artículo corresponderá a los estados de la Federación.

Se subraya que el enunciado del artículo conserva en la iniciativa la fórmula redactada por el Constituyente de Querétaro misma que se encuentra identificada plenamente con nuestra nacionalidad y estructura republicana.

En la fracción 1, 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.

Nos 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.

Cabe destacar, como principal innovación de esta fracción, la obligada instauración de un previo procedimiento con derecho de defensa para los afectados, ajustado a los 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 pretende inducir a las entidades federativas para que en sus constituciones locales y leyes relativas señalen con toda precisión cuáles deban ser las causas graves que puedan 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 deban cumplirse para la toma de tan trascendente decisión.

En la fracción II se reitera la personalidad jurídica de los municipios, se confiere jerarquía constitucional al manejo de su patrimonio de conformidad con la ley, a fin de evitar interpretaciones que se han dado en la práctica institucional, inclusive de orden judicial, que no corresponden a la ortodoxia jurídica de la naturaleza de los ayuntamientos como órganos deliberantes y de decisión de las comunidades municipales, se establece con toda claridad que estarán facultados para expedir, de acuerdo con las bases que fijen 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.

Con esta medida, a la par que la anterior, se busca el robustecimiento político y jurídico de los municipios.

Uno de los problemas que con mayor frecuencia y dramatismo han confrontado las comunidades municipales, es el inherente a la prestación de los

servicios públicos a sus pobladores, pues ante la ambigüedad constitucional sobre cuáles de dichos servicios les corresponden y la incapacidad manifiesta de algunos ayuntamientos para prestarlos, no pocos de ellos han sido absorbidos por los gobiernos locales y la Federación.

Conscientes de la gran heterogeneidad de los municipios del país y de la complejidad de sus diversas circunstancias demográficas, territoriales y económicas, hemos considerado como una necesidad capital precisar los servicios que deba tener la incumbencia municipal, y aun con la diversidad de las comunidades municipales en nuestro vasto territorio, puedan y deban ser comunes a todas y cada una de ellas.

Así, en la fracción III se definen como servicios públicos municipales: los de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, estableciendo que podrán proporcionarse con el concurso de los estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, teniendo además dicha característica de servicios públicos aquellos otros que se fijen las Legislaturas locales en atención a las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios así como su capacidad administrativa y financiera. En el entendido de que esta problemática no ha sido privativa de nuestra Nación, acudimos a las experiencias de otras latitudes, recogiendo por sus reconocidos resultados positivos el derecho de los municipios de una misma entidad de coordinarse y asociarse para la eficaz prestación de sus servicios públicos con la sola sujeción a las leyes de la materia.

Por su amplia reiteración y sustentación en toda la consulta popular, se concluyó en la necesaria reestructuración de la economía municipal, entendiéndose, como así también lo proclamaron los Constituyentes de Querétaro, que no podrá haber cabal libertad política en los municipios mientras éstos no cuenten con autosuficiencia económica. Por ende, en este renglón, fundamental para la subsistencia y desarrollo de los municipios, consignamos en la fracción IV de la iniciativa, en primer término, como concepto originario del artículo 115 la libre administración de su hacienda por parte de los municipios, pero por otra parte, en una fórmula de descentralización, de correcta redistribución de competencias en materia fiscal, estimamos conveniente asignar a las comunidades municipales los impuestos o contribuciones, inclusive con tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, así como de su fraccionamiento, división, consolidación, traslado y mejora y las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, previendo en casos de carencia de capacidad para la recaudación y

administración de tales contribuciones, que los municipios podrán celebrar convenios con los estados para que éstos se hagan cargo de algunas de las funciones relacionadas con la mencionada administración contributiva.

Se atribuyen igualmente a los municipios los rendimientos de sus bienes propios, así como de las otras contribuciones y los otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y fundamentalmente también los ingresos provenientes de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

Por último, en esta área hacendaria, se elevó a la categoría de rango constitucional el derecho de los municipios a recibir las participaciones federales que en su caso se les asignen, disponiéndose la obligación de las Legislaturas locales de establecer anualmente las bases, montos y plazos con arreglo a los cuales la Federación debe cubrir a los municipios dichas participaciones.

Como una disposición importante para la seguridad de los ingresos municipales, se consigna la obligación del pago de sus contribuciones para toda persona, física o moral o instituciones oficiales o privadas sin exenciones o subsidios, evitando de esta manera a nivel constitucional las prácticas de exentar a diversas personas o empresas del sector público, de estas contribuciones que son consubstanciales para la vida de los municipios.

Sin embargo, por imperativas razones de orden público, que por sí solas se explican, se exceptuó de estas reglas a los bienes del dominio público de la Federación, estados y municipios.

Además, como consecuencia lógica del principio de la libre administración de la hacienda municipal, se propone que los presupuestos de egresos de los municipios deban ser aprobados sólo por los ayuntamientos con base en los ingresos disponibles y evidentemente de acuerdo con los ingresos que se les hubiesen autorizado.

Otro importante aspecto en el que la reforma municipal y el municipio libre habían venido quedando postergados, es el desarrollo urbano, tan necesario para su planeación y crecimiento racional, por lo que, en la fracción v se faculta a los municipios para intervenir en la zonificación y planes de desarrollo urbano municipales, en la creación y administración de sus reservas territoriales, en el control y vigilancia del uso del suelo, en la regularización de la tenencia de la tierra, y en su necesaria intervención como nivel de gobierno estrechamente vinculado con la evolución urbana en el otorgamiento de licencias y permisos para construcciones y para la creación y administración de zonas de reservas ecológicas, todo ello de conformidad con los fines y lineamientos generales señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la propia Constitución.

En la fracción vi, se reitera la intervención de los municipios para la formación de zonas conurbanas, como lo dispone el texto de la fracción v del artículo 115 vigente, e igualmente se repite el contenido del actual segundo párrafo de la fracción iii, ahora como fracción vii de la iniciativa, en lo referente a la jerarquía de los cuerpos de seguridad pública entre los tres niveles de gobierno.

En lo tocante a la fracción viii que corresponderá a los estados, se reproduce en sus términos el texto, tal y como se encuentra dispuesto en los párrafos relativos a la fracción iii del actual artículo 115, con la sola variante relacionada con la integración de los ayuntamientos mediante el principio de representación proporcional, suprimiendo el límite poblacional establecido en el texto vigente del precepto, por considerar que el avance de la reforma política y la madurez cívica alcanzada por los ciudadanos hacen innecesario el límite actual de trescientos mil habitantes o más en un municipio para tener derecho a elegir a los miembros del cabildo mediante el principio de representación proporcional, máxime que algunas Constituciones locales, reconociendo esa circunstancia, han eliminado o disminuido aquel límite, en uso de las facultades de los poderes estatales.

Un relevante renglón de la iniciativa es la propuesta contenida en la fracción ix sobre la necesaria regulación de las relaciones de los trabajadores tanto al servicio de los estados como de los municipios, los que para corresponder cabalmente a los principios de tutela laboral consagrados en el artículo 123 de la Constitución Federal, deben estar igualmente protegidos, y consecuentemente se sugiere que a fin de que tales trabajadores cuenten con protección legal en un régimen jurídico como el nuestro, se regulen sus relaciones en las Constituciones locales y en las leyes estatales, mismas que deben observar como principios básicos la garantía de los derechos mínimos de sus servidores, la implantación de sistemas de servicio público de carrera estatal y municipal, niveles de estabilidad laboral en el empleo, el acceso a la función pública, la protección al salario, la seguridad social, la inclusión de normas que garanticen la eficacia de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, y el establecimiento de procedimientos y autoridades adecuados para la solución jurisdiccional de controversias.

Sobre este particular se considera que debe proporcionarse al municipio el apoyo técnico y administrativo correspondiente, lo que no puede lograrse si a cada cambio de funcionarios del ayuntamiento se da la renovación de todo el personal de la institución municipal y se toma a la administración del municipio como objetivo económico del grupo político, sin respetarse los derechos

laborales de sus trabajadores. Por ello, se propone un sistema jurídico que fortalezca, que proporcione seguridad y estabilidad en el empleo, capacidad para desarrollar una carrera al servicio de los gobiernos municipales, y de esta manera evitar el riesgo indicado, que fue señalado en forma reiterativa en todas las reuniones celebradas sobre el fortalecimiento municipal.

Si hemos logrado ya cierta estabilidad y protección de los derechos laborales de los trabajadores al servicio del Estado federal y existe también un régimen respecto a los trabajadores al servicio de los gobiernos estatales en algunas entidades federativas, se debe proporcionar este mismo esquema a los municipios.

En la fracción x se propone la facultad para que la Federación y los estados, así como también los municipios, puedan celebrar convenios para el ejercicio de funciones, ejecución y operación de obras así como la prestación eficaz de los servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo hiciera necesario.

Esta adición se ha considerado pertinente, a fin de homologar a nivel constitucional la celebración de convenios que se han venido efectuando entre la Federación y los estados, en un apoyo del federalismo, desconcentrando y descentralizando recursos y acciones de la Federación hacia todas las regiones del país, como cabe señalar el Convenio Único de Coordinación y otro tipo de convenios o concertaciones.

De esta manera, queda definida una situación que ha provocado algunos cuestionamientos a nivel especulativo sobre la licitud o trascendencia de este tipo de acciones jurídicas, que con resultados positivos han venido a robustecer de cierto modo el federalismo mexicano y el desarrollo integral.

Como transitorios de la iniciativa, se proponen, en primer término, la vigencia a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, y por otra parte, para la debida observancia de la reforma planteada, las acciones del Congreso de la Unión y de las Legislaturas de los estados en el plazo de un año contado a partir de la vigencia del decreto relativo, para reformar y adicionar las leyes federales así como las Constituciones y leyes locales, respectivamente, para proveer en forma congruente, real y pragmática las bases que en una descentralización y acción de fortalecimiento municipal se plantean en la iniciativa. Por último, se establece como plazo prudente, tomando en cuenta la instrumentación que debe hacerse de las leyes fiscales relativas, que las contribuciones locales y las participaciones a que se refieren los incisos a) al c) de la fracción iv, deberán percibirse por los municipios a partir del 1º de enero de 1984.

Por lo anterior, y con fundamento en la fracción 1 del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el digno conducto de ustedes, me permito presentar a la consideración del H. Congreso de la Unión la presente:

Iniciativa de decreto que reforma y adiciona
el artículo 115 de la Constitución Política de los
Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos

Artículo único. Se reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

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.

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 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 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 de alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan. Si conforme a la ley no procediere que entren 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 por causa grave, será substituido por su suplente o se convocará a elecciones según lo disponga la Ley.

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

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

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

- a) Agua potable y alcantarillado.
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia.
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines.
- h) Seguridad pública y tránsito, y
- 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 y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les correspondan.

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

- a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, translación 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 determinan por las Legislaturas de los estados.

c) Los ingresos derivados de la prestación de los 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 municipios y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de las zonas de reservas 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 centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia.

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

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

La elección de los gobernadores de los estados y de las Legislaturas locales

será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

Los gobernadores de los estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, substitutos o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato:

a) El gobernador substituto constitucional, o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tenga distinta denominación.

b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquiera denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo en los dos últimos años del periodo.

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

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

Los diputados a las Legislaturas de los estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas, se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las Legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios.

IX. Las relaciones de trabajo entre los estados y sus servidores se regirán por las leyes que con base en sus Constituciones expidan sus Legislaturas, tendientes al otorgamiento y garantía de los derechos mínimos de éstos, a la implantación de sistemas de servicio público de carrera, el acceso a la función pública, la estabilidad en el empleo, la protección al salario, la seguridad social y las normas que garanticen la eficacia en sus labores así como la solución jurisdiccional de controversias.

Las propias Legislaturas expedirán los estatutos legales que de acuerdo

con las mismas normas regularán las relaciones de trabajo entre los municipios y sus servidores.

Los municipios podrán celebrar convenios para que instituciones federales o estatales presten los servicios de seguridad social a sus trabajadores; y

X. La Federación y los estados, en los términos de Ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.

Transitorios

Artículo primero. El presente Decreto entrará en vigor al siguiente día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo segundo. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los estados, en el plazo de un año computado a partir de la vigencia de este Decreto, procederán a reformar y adicionar las leyes federales así como las Constituciones y leyes locales, respectivamente, para proveer al debido cumplimiento de las bases que se contienen en el mismo. Las contribuciones locales y las participaciones a que se refieren los incisos a) al c) de la fracción IV, se percibirán por los municipios a partir del 1º de enero de 1984.

Reitero a ustedes las seguridades de mi más distinguida consideración.

Sufragio Efectivo. No Reelección.

Palacio Nacional, a 6 de diciembre de 1982.

El presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos,

Miguel de la Madrid H.

Proceso legislativo. Publicada en el *Diario Oficial, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos*, tomo CCCLXXVI, número 24, 3 de febrero de 1983.

1983

Partido Socialista Unificado de México

Por un municipio libre y democrático*

A lo largo de nuestra historia política, desde los primeros tiempos de la Conquista, el municipio libre y democrático siempre ha constituido una aspiración profunda de las masas populares, siendo como es la institución en que se cifra la vocación al autogobierno y a la participación ciudadana en la política y en la que los hijos de este país identifican el primer instrumento de su decisión para transformar a México en una sociedad de verdad justa, igualitaria y libre.

Todo ello resulta lógico y natural. El municipio no es únicamente una circunscripción territorial o la denominación de las “partes” en que se dividen los estados; tampoco es, como algunos opinan, en nuestro medio, una mera determinación jurídica, una creación *ex novo* que la ley hace de una institución; menos aún se le puede confundir con la corporación encargada de su gobierno, el ayuntamiento, como tiende a hacerse en la práctica. El municipio es, ante todo, una *comunidad de ciudadanos* y, en el fondo, la comunidad originaria del sistema político nacional, vale decir, la unidad básica y elemental del contrato social. Si hemos de aceptar que la política es, en primer término, consenso popular en torno al poder del Estado y sus instituciones, estaremos obligados a ver en el municipio mucho más que una simple demarcación geográfica o una noción jurídica, esto es, el verdadero hogar y asiento de la voluntad ciudadana expresada en la política.

El municipio es condición prioritaria de todo orden político democrático,

* *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*. Legislatura LII, periodo ordinario, año II, tomo II, núm. 39, 20 de diciembre de 1983. También se puede consultar en: Arnaldo Córdova, “Democratización del orden constitucional del municipio”, *La Nación y la Constitución. La lucha por la democracia en México*, Claves Latinoamericanas, México, 1989, pp. 347-376.

no sólo en el sentido de que es el continente último de una ciudadanía libre, sino también porque constituye la institución política con la que en primer lugar se topa el ciudadano y el primer vínculo que lo liga al sistema político y jurídico que lo rige. Visto así, el municipio se convierte en el verdadero órgano del poder popular y en el cimiento en que descansa el orden político fundado en el consenso del pueblo. Pero para que todo esto sea cierto es preciso que el municipio sea realmente libre y democrático. Si la comunidad de los ciudadanos que se integran en el municipio no es libre ni puede autogobernarse, no sólo no habrá democracia a nivel local; también constituirá un poderoso impedimento para hacerla posible a nivel nacional. Lo que un sistema político nacional es lo muestran en esencia sus municipios. Eso también ocurre en México. Muy lejos de como hoy lo designa nuestra Constitución y de como quiso ser desde sus orígenes, el municipio jamás ha sido verdaderamente libre en la historia política de nuestro país. También en este punto, la libertad municipal, la nuestra es una historia pletórica de aspiraciones y de frustraciones.

México recibió, desde los orígenes del régimen colonial, una poderosa influencia de la tradición comunera española, misma que venía desde los tiempos más lejanos de la Reconquista. El municipio llegó a México en las puntas de las espadas de los conquistadores. Como primer acto político en estas tierras, buscando una fuente propia de legitimación de su poder, el conquistador Hernán Cortés fundó el ayuntamiento de la Villa Rica de la Vera Cruz, hoy Veracruz, haciendo honor a su militancia en el partido de los comuneros españoles. En la historia y en el derecho, el municipio nacía como el acto fundador del nuevo imperio, del cual habría de surgir nuestra nación. Más adelante, en el ocaso del régimen colonial, los ayuntamientos volverían a reivindicar su fuerza fundadora al encabezar la rebelión de los pueblos de esta parte del mundo en contra del dominio español.

No se trató, en sus orígenes, de una ocurrencia personal o de un hecho aislado. El municipio traía ya una historia de siglos por detrás. Los municipios en la Baja Edad Media española, como es bien sabido, fueron la verdadera base de operaciones políticas y militares en la guerra contra la dominación morisca y a ellos se debió el éxito de la Reconquista a todo lo largo y ancho de España. En los días en que el dominio ibérico se expandía incontenible por toda América, el movimiento de los comuneros de Castilla era tan poderoso que era capaz de desafiar al mismo poder real y el emperador Carlos v tuvo que combatir una sangrienta guerra civil a fin de destruirlo. Probablemente, de haber triunfado los comuneros, España habría

sido el primer Estado democrático de la historia moderna y, acaso, el Estado más democrático de nuestros días en el mundo entero. Esas esperanzas, sin embargo, quedaron sepultadas en los campos de Villalar, donde en abril de 1521 fueron derrotados militarmente los comuneros de Castilla. Habían empeñado en la batalla a todas las fuerzas que el imperio más poderoso de la tierra había sido capaz de reunir.

No se trata de meras especulaciones. El municipio español había sido la primera institución política que había podido aglutinar y movilizar para la guerra al conjunto de la población civil. Era una comunidad ordenada y altamente disciplinada, pero era, ante todo, una comunidad democrática; en ella existía un mando unificado que representaban el alcalde y la corporación del ayuntamiento, pero las decisiones, sobre todo las que tenían que ver con el manejo a largo alcance de los asuntos de la comunidad, se tomaban con la intervención directa de todos los ciudadanos, reunidos en asamblea bajo la presidencia de sus munícipes. A esto la tradición política española le llamó *cabildo abierto*. De haber triunfado en España y, a través de la Conquista, en la América española, otro habría sido el destino de España y aun de sus colonias en tierra americana.

La historia registra sólo dos casos de cabildos abiertos en la América hispánica, esto, claro está, si se exceptúa el de la fundación de Veracruz, que fue, en verdad, un acto entre soldados. Uno, fue el de la fundación de la ciudad de León, Guanajuato, en su origen Villa de San Sebastián de León, y el otro, el de la fundación de la Villa de San Pedro de las Higueras, en Honduras. Abundan los testimonios que documentan que en toda la América española y, en particular, en Nueva España, los habitantes de las ciudades y de las villas siempre presionaron para obtener una participación en la dirección de los asuntos públicos que, en esencia, equivalía a la instauración del cabildo abierto en los municipios, aun cuando jamás hubiesen oído hablar, probablemente, del cabildo abierto. Y esa tradición se prolongó a lo largo de nuestra historia independiente. El cabildo abierto, sin embargo, fue proscrito, prácticamente, de nuestro orden constitucional, como lo había sido ya durante el régimen colonial.

Nuestras constituciones decimonónicas y, particularmente, la de 1857, poco se ocuparon del municipio, en una época, como es natural, en que el problema fundamental de la nación lo es el de su unificación. Durante más de un siglo de vida independiente, y todavía hoy en la mayoría de los casos, los municipios no pasaron de ser las demarcaciones geográficas donde caciques y jefes políticos ejercían su poder omnímodo sobre la población local. Ello

no obstante, el municipio libre y democrático jamás dejó de ser una aspiración profunda y permanente de las amplias masas de la población mexicana. Los pueblos zapatistas y, de modo especial, los trabajadores del norte que se enrolaron en los ejércitos villistas, sin duda alguna, sin haber oído jamás nada acerca del cabildo abierto, plantearon con la mayor claridad la reivindicación del municipio libre como la célula de la nueva sociedad que ellos propugnaban y como el verdadero asiento de un régimen democrático para todo el país. Los villistas y los zapatistas, en efecto, preconizaban un municipio fundado, para su régimen interno, en asambleas populares que comprendieran a todos los ciudadanos y fuera la base de organización, no sólo de los poderes locales o estatales, sino de la reconstrucción del país luego del triunfo de la revolución y de la conformación del nuevo sistema político a nivel nacional. Villistas y zapatistas tenían tras de sí una larga historia de luchas gloriosas por las autonomías locales; muchos pueblos zapatistas fundaban sus derechos en títulos escritos que se remontaban incluso a varios siglos antes de la Conquista; la investigación histórica hoy nos documenta, por lo que toca a la tradición municipal villista, que desde los albores de la Independencia los pueblos del norte ya estaban dando imperecederas batallas por el municipio en una vastísima zona en que grandes terratenientes eran dueños de vidas y haciendas y, también, del honor de las gentes y de su libertad.

Ésta fue una de las principales razones por las que el Constituyente de 1916 a 1917 tuvo que enfrentar el problema municipal que constituye una de las reivindicaciones fundamentales de nuestro pueblo. El Constituyente de Querétaro, empero, aun ocupándose ampliamente del municipio, acabó tergiversando y desvirtuando la esencia del problema municipal, que no es otra que la demanda del autogobierno ciudadano. A instancias sobre todo del general Heriberto Jara, ilustre constituyente revolucionario y uno de los hombres más esclarecidos y progresistas del siglo xx mexicano, *la problemática política* del municipio, que era precisamente la de más antigua raigambre histórica, fue escamoteada para sustituirla por una *problemática "económica"* que, a fin de cuentas, tampoco fue planteada y mucho menos resuelta adecuadamente. El general Jara dijo durante el debate en torno al artículo 115 una gran verdad: "[...] la libertad municipal no la pueden tener en realidad los ayuntamientos, no podrán gozar de su libertad si no es a base de una *libertad económica efectiva*" y, también, cuando concluía que "no se puede obtener libertad política, libertad administrativa, ni ninguna clase de libertad, a base de aire: se necesita tener una libertad a base económica". Nosotros, los socialistas revolucionarios de México, hicimos nuestra

esa gran verdad desde un principio: un municipio que no es autosuficiente económicamente no puede ser libre, de ninguna manera, ni podrán ser libres sus habitantes. Pero hemos afirmado también que ésa es una gran verdad a medias. La verdad plena nos dice que el municipio tampoco será autosuficiente económicamente o, para decirlo de nuevo con el general Jara, no podrá tener “libertad económica”, si no es *libre políticamente*. Es un hecho que reconocen los mejores historiadores de nuestro derecho constitucional que el debate, justamente después de que hizo sus anotaciones el general Jara, se circunscribió casi de modo exclusivo al tema de la “libertad económica” y que todos los aspectos políticos de la vida municipal, que tenían tras de sí una larguísima tradición popular, fueron echados al olvido.

Tal y como fue redactado originalmente, el artículo 115 de la Constitución de 1917, en efecto, hace hincapié en la institución de una hacienda municipal autónoma, sin lograr plenamente ni siquiera esto, y deja de lado todo lo que tiene que ver con la organización democrática del municipio, la participación de los ciudadanos en la integración y el funcionamiento de los ayuntamientos y su autonomía respecto de los poderes locales (o estatales) y federales. Las largas deliberaciones acerca de la “libertad económica” de los municipios se redujeron a tres determinaciones genéricas: 1a. Cada municipio sería administrado por un ayuntamiento de elección popular directa; 2a. Los municipios administrarían libremente su hacienda con las contribuciones que señalarían las Legislaturas de los estados; 3a. Los municipios serían investidos de personalidad jurídica “para todos los efectos legales”. Como puede observarse, no se dijo nada acerca de los derechos de los ciudadanos a integrar y manejar su gobierno municipal ni del elemental de decidir todo lo concerniente a los intereses de la comunidad. Pero tampoco se garantizaba la tan debatida “libertad económica”, como lo reconoce la mayoría de nuestros constitucionalistas, y la cual empieza a hacer agua por el hecho, puro y simple, de que los municipios ni siquiera tienen la facultad de determinar las fuentes de sus ingresos ni el modo en que habrán de utilizarlos; ello forma una facultad de un organismo que se coloca por encima de los municipios, la Legislatura local, que es, como lo muestra fehacientemente nuestra historia, no menos dependiente y sometida al Poder Ejecutivo de lo que lo es el mismo municipio. Así quedaron las cosas para nuestro municipio después de 1917.

Haciendo caso omiso de las presiones venidas desde el seno de la ciudadanía a favor de una real y efectiva democratización de la vida política de México y, en especial, de la vida municipal, el régimen de la Revolución Mexicana se negó durante varias décadas a modificar el orden constitucio-

nal del municipio, con el resultado de que éste siguió siendo el asiento por antonomasia del poder de caciques y de intereses económicos localistas y antinacionales. Las pocas reformas que se hicieron al artículo 115 de la Constitución hasta antes de 1977, se limitaron a hacer extensivas al régimen municipal las normas de la no reelección y del ejercicio unipersonal del poder municipal que rigen para el Ejecutivo federal. Se concedió a los municipios la facultad de reglamentar las disposiciones contenidas en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, relativas al régimen de propiedad, y se les incluyó como entidades responsables, junto con los estados y la Federación, del desarrollo de grandes áreas urbanas, llamadas ahora también *conurbadas*. Pero nada se hizo, como consta en los datos de nuestra historia, por ampliar el ejercicio democrático de la participación ciudadana en los asuntos de las comunas municipales.

La reforma de 1977 a la fracción III, párrafo último, de la Constitución, introdujo en el régimen municipal el principio de la reforma política que preconizaba el gobierno del presidente José López Portillo, al establecer “el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población sea de trescientos mil o más habitantes”. Con todo y lo limitada que era, como en general lo era la concepción misma de la reforma política que sostenía aquel gobierno, la reforma constitucional de referencia, volvió a poner a la orden del día el debate y la lucha política en torno a la democracia municipal, viniendo a dar una nueva tónica y una fuerza renovada a la batalla por una efectiva reforma política nacional. Al poco tiempo varios estados ampliaron el sistema de representación proporcional a todos sus municipios, independientemente de su población. A varios años de distancia, sin embargo, no podemos decir que el gobierno mexicano haya sabido responder a las expectativas ciudadanas y eso se puede constatar inclusive por lo que respecta al actual gobierno.

En las últimas reformas al 115 constitucional, aprobadas en diciembre de 1982, a propuesta del presidente De la Madrid, se persiste en la misma línea que desde sus orígenes ahondó las limitaciones y las perversiones del régimen municipal. En la perspectiva de la “libertad económica”, que es sólo un mito, se enumeran ahora los servicios de que deben ocuparse los ayuntamientos y los impuestos que los municipios deben recaudar; pero se persiste en el principio de que serán las Legislaturas locales quienes decidan sobre los ingresos de los municipios, con el poder, ya practicado y dispuesto en las leyes locales, ahora convertido en principio constitucional, de revisar sus cuentas públicas. La unificación federal de la imposición fiscal da lugar a

que los municipios disfruten de una parte de la misma bajo el rubro de “participaciones federales”; pero ésta, como es bien sabido, no está establecida por ninguna ley reglamentaria, ni en fecha de entrega, ni en monto, ni en el modo en que debe ser consignada; todo ello se deja a los llamados Convenios de Coordinación Fiscal sobre los cuales los municipios no tienen poder de decisión alguno y que generalmente distribuyen las participaciones dejando un redondo ochenta por ciento a la Federación, un mediocre e insuficiente diecisiete por ciento a los estados y tan sólo un miserable tres por ciento a los 2,377 municipios que pueblan nuestra geografía política nacional y, para ello, de un modo que resulta atrabiliario y discriminatorio. Ésa es, hasta el presente, la demagógica y limitada “libertad económica” de los municipios, en nombre de la cual se han obnubilado los derechos políticos de los ciudadanos y las libertades municipales. Todo mundo sabe, por lo demás, que para la mayoría de nuestros municipios los impuestos dejados al disfrute exclusivo de los mismos, aparte de que casi siempre se habían dado, resultan ser poco redituables y, por añadidura, los más impopulares de todos los impuestos.

Es cierto que con las últimas reformas al 115 se introdujeron modificaciones al régimen político de los municipios y que algunas de ellas responden, de algún modo, a antiquísimas demandas ciudadanas. Entre las mismas se debe destacar la disposición constitucional de que las elecciones a cargos municipales deben hacerse mediante el sistema de la proporcionalidad, lo que permitirá la integración de ayuntamientos representativos de las diferentes fuerzas políticas en las que se expresa la voluntad ciudadana. Ese sistema de integración del poder municipal, sin embargo, choca con el mantenimiento del sistema mixto para la conformación de los poderes locales, lo que no hace sino perpetuar la dominación del partido oficial que es la negación flagrante de la autonomía de los municipios.

Por si ello fuera poco, como lo ha denunciado nuestro partido desde esta misma alta tribuna nacional, en las adecuaciones de las Constituciones locales y de las legislaciones de los estados, las Legislaturas locales han comenzado a distorsionar el sentido que esas reformas al 115 tienen en su misma letra. Antes dominaba el sistema mixto también en los municipios y, en virtud del mismo, en municipios con cierta población los ayuntamientos se integraban dando al partido mayoritario un número fijo que, generalmente, era del 75 por ciento de los puestos del gobierno comunal, mientras que el resto de dichos puestos se repartía, en proporción a los votos obtenidos, entre los partidos minoritarios. Ahora resulta que las Legislaturas locales han comenzado a interpretar el artículo 115 reformado de un modo que no

hace sino restaurar el sistema mixto de integración de los ayuntamientos, vale decir, “fijando” cierto número de puestos para el partido mayoritario y distribuyendo “proporcionalmente” el resto entre los partidos minoritarios. Sin contar el hecho de que ya algunos estados, como Guanajuato, Puebla y Michoacán, habían establecido esta regla general para todos sus municipios en sus legislaciones electorales, esta arbitraria interpretación del principio de proporcionalidad hace totalmente inútil y nugatorio el artículo 115 en la que fue, acaso, la más positiva de sus reformas de diciembre de 1982.

Está claro, por lo demás, que en lo tocante a la regulación de la vida política municipal el nuevo 115 se propone limitarla y reducirla aún más de lo que ya está. Se aprobó, por ejemplo, dar a las Legislaturas locales el poder constitucional de “suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros”, por el simple acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, mismas que, según están estableciendo las “adecuaciones” legislativas locales, quedarán sin excepción garantizadas para el partido oficial, el cual, a su vez, dado el sistema electoral imperante, en manos del gobierno y no en las de los partidos políticos, será siempre mayoritario, por las buenas o por las malas. Dejando de lado la circunstancia de que, en el espíritu del artículo 124 constitucional, los municipios carecen de la facultad de darse las leyes que regulen su economía, facultad de que son titulares las Legislaturas de los estados, de que sus ingresos son grotescamente inferiores a sus necesidades, de que las gubernaturas de los estados tienen la facultad de syndicar y aun de vetar el ejercicio de sus presupuestos y de que sus ciudadanos a través del tiempo se han visto despojados del derecho a intervenir en y a participar de las decisiones políticas municipales, las recientes reformas vuelven aún más precaria y miserable la existencia de los municipios y sus ayuntamientos.

Denunciamos también, aquí mismo, el hecho de que las modificaciones introducidas en el 115 constitucional en lo relativo a la formación de las relaciones laborales entre los trabajadores de los estados y de los municipios y los gobiernos de éstos constituían una violación abierta del espíritu y de la letra del artículo 123, al otorgar a las Legislaturas locales la facultad de legislar sobre esa materia. Es cierto que, como se ha aducido, el apartado B del 123 sólo rige para empleados públicos federales; pero esto, constitucionalmente, no puede ser considerado como una excepción sino, en el espíritu de nuestra Carta Magna, como una extensión de un derecho a la generalidad de los trabajadores de la misma condición y empleo. Siendo como lo es, el apartado B, una regulación fundamental de excepción para un sector

de trabajadores, los que sirven a los poderes federales, el nuevo 115 lo que hace es establecer una excepción dentro de la excepción.

Es bien sabido, dijimos ya en otra ocasión, que en casi todos los estados los trabajadores públicos locales están muy por debajo, en cuanto a salarios y prestaciones laborales, de los empleados federales. Si, por otra parte, lo que se quería establecer en la correspondiente reforma del 115 era que, *en todo caso*, las prestaciones salariales y de trabajo a los empleados públicos de los estados y los municipios deberían observar, *cuando menos*, los mínimos establecidos por el apartado B del 123, la reforma misma resulta totalmente ociosa e inútil, pues la Constitución es siempre y en todo caso, en cuanto a garantías ciudadanas se refiere, el mínimo a partir del cual se establecen nuevos derechos. La hipótesis correcta parece ser la primera y, de acuerdo con ella, lo que en los hechos ocurrirá será que, siendo como lo son víctimas de urgencias económicas mucho mayores que los poderes federales, los estados pondrán a sus trabajadores muy por debajo de los niveles salariales y de prestaciones laborales de que gozan los empleados federales.

Nuestra historia constitucional nos demuestra palmariamente que la institución política a través de la cual deben expresarse y canalizarse la participación de los ciudadanos en la política, su decisión mayoritaria en relación con los grandes problemas nacionales y sus aspiraciones legítimas a una mayor libertad y a una auténtica democracia, por el contrario, ha sido sistemáticamente sofocada y reprimida por el sistema político imperante. Si el municipio no se convierte en la organización política en la cual se realice el autogobierno de nuestras comunidades, en la cual los habitantes de nuestros pueblos vivan en libertad y estén cada vez más dotados del poder de defenderla, y en la cual los mexicanos encuentren el primer instrumento político para participar en todas las decisiones que atañan a los intereses nacionales y a su defensa, la democracia será una quimera y no habrá fuerza capaz de impedir que en México impere un gobierno autoritario y atrabiliario, antipopular y antidemocrático como ha sido casi siempre la norma a lo largo de nuestra historia.

Es necesario para ello, desde luego, que el municipio esté dotado de la más amplia y efectiva *autonomía económica*. Pero ésta no debe ser vista como un simple pretexto para coartar los derechos de los ciudadanos a decidir los asuntos de su comunidad y a participar con su esfuerzo material y espiritual en la transformación de nuestro país. Independencia económica debe significar, ante todo, el derecho de las comunas municipales a diagnosticar por su propia cuenta sus necesidades y a decidir el modo en que

los recursos a su disposición deben ser empleados para satisfacerlas; a los municipios debe tocar decidir, no sólo lo relativo a sus presupuestos ni a los servicios públicos que deben atender, sino y de manera exclusiva, sin interferencia de los poderes locales, vale decir, de los estados, lo relacionado con sus ingresos y sus cuentas públicas. La independencia económica de los municipios no se garantizará con dejar a su cuidado ciertos servicios que, en general, no les proporcionarán ganancias sino pérdidas, ni cediéndoles determinadas contribuciones que, como apuntamos antes, en la mayoría de los casos constituyen los impuestos más antipopulares y de más escaso rendimiento; si se quiere alcanzar realmente la autosuficiencia y la autonomía económicas de los municipios, en un sistema fiscal integrado como debe ser el que prevalezca en nuestro país, no puede haber otro camino que el de aumentar sustancialmente las participaciones de los municipios en los ingresos del Estado nacional. Hoy por hoy, escasamente alcanzan el tres por ciento de tales ingresos; para hacer realidad el principio de la autonomía económica municipal deberían aumentarse por lo menos en unas seis o siete veces.

Hay que subrayar una y otra vez, empero, que no es cierto, como lo aseguraron los Constituyentes del 17, que basta con resolver el problema económico municipal para que los municipios sean realmente libres; ello, aparte el hecho de que tal cosa jamás ha sido cumplida. Sin libertades políticas, que significan la salvaguardia de los ciudadanos respecto de la opresión y el caciquismo, y sin derechos democráticos, que implican la posibilidad real de que los ciudadanos puedan elegir a sus gobernantes y su facultad inalienable e indeclinable de participar directamente en las decisiones que están dirigidas a solucionar los problemas de su comunidad, no puede haber tampoco independencia económica de los municipios porque a ésta le viene a faltar la fuerza que le da sustento y resguardo. Un municipio con independencia económica, aunque fuese posible, pero sin libertades políticas ni derechos democráticos resulta, desde el punto desde el que se le quiera ver, un engaño y una falsedad.

Se debe devolver a los ayuntamientos la facultad de legislar sobre asuntos que son de su interés, junto con la facultad de ejecutar sus leyes y de vigilar y sancionar su aplicación. El municipio constituye la única entidad política, por su carácter comunitario y su gobierno directo, en la que deben estar reunidos, aunque diferenciados, inclusive en su ejercicio, los tres poderes que integran el orden político: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Su autonomía debe comenzar por el respeto, de parte de los estados y de la Federación, de su integridad irrestricta como organización política original

dentro del sistema político nacional. Ello quiere decir que sólo sus propios ciudadanos pueden decidir acerca de la desaparición o permanencia de sus poderes. Quiere decir también que los municipios no deben verse como “partes” integrantes de los estados o aquellas en que los estados se dividen, sino como miembros fundadores de esa comunidad mayor que es el estado federado, del mismo modo en que éste se entiende como miembro fundador del Pacto Federal que da lugar al Estado nacional.

Todo esto, sin embargo, no puede tener sentido si al municipio deja de concebirse como una comunidad originaria y primaria de los ciudadanos. Es como tales, precisamente, que los municipios constituyen los miembros fundadores de los estados. De aquí deriva el carácter particular que deben asumir los ayuntamientos, vale decir, las corporaciones encargadas de su gobierno. Un régimen concentrador de facultades en funciones casi exclusivamente ejecutivas o administrativas, en desmedro de las tareas legislativas y judiciales, ha convertido a los ayuntamientos en simples oficinas ejecutoras en las que se imponen los presidentes municipales. Una auténtica reforma municipal, que es la que preconiza nuestro partido, el Partido Socialista Unificado de México (PSUM), comienza por devolver a los ayuntamientos sus facultades en los tres órdenes del ejercicio del poder: ejecutivas, legislativas y judiciales. Claro que ello implicaría una reforma al artículo 124 constitucional, para otorgar todas esas facultades también a los municipios. Afortunadamente, en ese mismo sentido, la nuestra es una Constitución flexible y se entiende hecha para servir a las necesidades nacionales y de ninguna manera a dogmas inconvencionales.

Entre el ayuntamiento municipal y las masas del pueblo no se interpone ningún otro escalón de la institucionalidad del sistema político nacional; la relación entre ellos es directa y, por mucho que crezca el municipio, las instituciones políticas que el ciudadano tiene a la vista en primer lugar son las de su órgano de gobierno, el ayuntamiento. Éste, por lo demás, es la primera autoridad política a la que, en casi todas las materias, el ciudadano tiene que recurrir. El Estado nacional y aun el poder local, el de los estados de la Federación, tienen una presencia distante para el ciudadano común y corriente. Excepto en las grandes urbes, para la mayoría de los ciudadanos el funcionario por antonomasia es el munícipe y, en particular, el presidente municipal. El municipio es la primera institución política que envuelve y define la vida privada y pública de cualquier ciudadano. Es natural, por lo mismo, que el ciudadano vea en el municipio, en primer término, la comunidad en la que él y los suyos se encuadran para vivir la vida en sociedad

y, en segundo término, el órgano de poder sobre el cual tiende a influir y a representarse él mismo. El municipio, se decía en los tiempos antiguos, es la reunión de varias familias; hoy podríamos afirmar que el municipio es la comunidad política que, sólo ella, es capaz de enmarcar la vida cotidiana de los ciudadanos.

Puede entenderse por qué la mayor frustración de un ciudadano que quiere participar en la dirección de su sociedad, proviene del hecho de que no puede o está incapacitado para participar en la dirección de la comunidad política que le está más cerca, el municipio. Todo mundo acepta que el abstencionismo electoral comienza aquí. De hecho, casi todos los males de la comunidad política nacional tienen su origen en el mal funcionamiento o en la incapacidad de la comunidad municipal para servir como el conducto natural de expresión de las inquietudes y las aspiraciones políticas de todos los ciudadanos, que es para lo que precisamente debería servir. Y ello es perfectamente explicable: si la institución política que tiene a la vista, como hemos dicho, la que debería recoger el deber de dar respuesta o satisfacción a las demandas del pueblo de carne y hueso, se convierte en instrumento dócil de caciques o de grupos de intereses económicos locales y aun de meros delincuentes, a los que, por añadidura, apoyan los poderes estatales o federales, el ciudadano se siente un extraño frente a esa institución y un enemigo, no sólo del poder político establecido, sino, en general, de todo poder político.

La disgregación del orden político nacional corre pareja con la instauración y el fortalecimiento de métodos autoritarios y despóticos de gobierno, dándose el fenómeno, indicativo sólo del deterioro de las instituciones y de la autoridad política, de que a los gobernantes les importa poco lo que puedan pensar, sentir o vivir sus gobernados, mientras que a éstos lo menos que les interesa es su sistema político y el modo en que se conducen los asuntos públicos. Nuestra historia documenta la existencia de un municipio que jamás ha podido representar a la comunidad básica de nuestra sociedad política y la de un Estado nacional que incluso en sus mejores épocas tiende a la concentración de poderes y al autoritarismo. En la base de este fenómeno está el descuido de las instituciones municipales y la frustración de la vida política de los ciudadanos; en pocas palabras: el fracaso del municipio libre.

Con base en las anteriores consideraciones, a la vez históricas y políticas, por mi conducto el Partido Socialista Unificado de México se permite formular ante esta Soberanía un proyecto de reformas al artículo 115 constitucional que mira a restaurar la institucionalidad democrática que alguna vez tuvo nuestro municipio y que ha venido perdiendo a través de los tiempos.

Con esta propuesta, nuestro partido busca recuperar las mejores tradiciones políticas del pueblo trabajador mexicano en ese capítulo glorioso de nuestra historia que es su lucha por el autogobierno comunal. En ella no proyectamos nuestro programa para la futura sociedad socialista, por la cual luchamos; más bien volvemos a los orígenes, reivindicando la vigencia histórica de las autonomías locales y de la democracia popular. Consideramos, sin embargo, que no hay contradicción entre nuestro proyecto socialista y nuestra historia popular. Por el contrario, estamos convencidos de que aquél no puede por menos de florecer plenamente en la continuidad de las tradiciones de nuestro pueblo.

Pensamos el municipio, ya lo hemos dicho, no como una mera demarcación geográfica, las “partes” en que se dividen los estados, sino como la comunidad fundadora y constitutiva de las entidades del Pacto Federal, la comunidad originaria de nuestro Contrato Social, la reunión política básica de la ciudadanía, fuente última de la soberanía nacional que es, ante todo, soberanía popular. Por ello mismo reivindicamos, también, el principio, conquista de la Revolución Mexicana, de que no existe autoridad alguna intermedia entre la organización municipal y los estados que constituyen el Pacto de la Federación. Para la definición, empero, de los términos en que debe ser concebida la soberanía popular en los marcos constitucionales del municipio, desde nuestro punto de vista, se hace necesario precisar las atribuciones del gobierno municipal y los fundamentos democráticos del mismo.

Partimos de la exigencia popular, enemiga de todo dogmatismo jurídico o político, de devolver al ayuntamiento municipal el pleno goce de sus facultades administrativas, legislativas y judiciales. Las primeras, las administrativas, deben integrarse en el ejercicio democrático del gobierno municipal, con la más amplia participación ciudadana. Por lo que se refiere a las judiciales, pensamos que debe haber un sistema judicial municipal decidido, designado y controlado por la comunidad política del municipio, con su esfera de acción propia, pero sin interferencias de autoridades o instituciones ajenas al municipio mismo. Y en lo tocante a las legislativas, desde nuestro punto de vista, debe admitirse que en su mayor parte recaen en la elaboración de esas normas derivadas que atienden a la ejecución concreta de la ley que conocemos como reglamentos; pero deben adicionarse, para hacer efectiva la autonomía municipal, que es principio fundador de nuestra Constitución Política, con la capacidad del municipio, a través de su ayuntamiento democrático, de darse las leyes que requiera su buen gobierno. No se trataría de una facultad indiscriminada. Su referente sería siempre el buen gobierno municipal. De

hecho, este *organum* jurídico municipal autónomo se limitaría a unas cuantas leyes, entre las que nuestra iniciativa cuenta, en especial, la Ley Orgánica Municipal y la Ley de Ingresos del Municipio. En todo caso, y ésta es nuestra propuesta, las Constituciones locales precisarían la competencia que en este orden tocaría a los municipios, dotados de una efectiva autonomía y organizados democráticamente. Para hacer de estas facultades un principio constitucional pleno, aparte de inscribirlas en el cuerpo del artículo 115, nos permitimos sugerir una reforma al artículo 124 de nuestra Carta Magna que, por lo demás, perfecciona el muy defectuoso texto vigente, señalando allí la extensión constitucional de las mismas a los municipios.

Capítulo muy especial de nuestra iniciativa lo forma la constitución democrática de la organización política municipal. Es, auténticamente, el otro lado de la moneda, aquello de lo que el Constituyente de 1917 no quiso o no pudo ocuparse. Comienza con la integración de los ayuntamientos, la que debe ser lo suficientemente amplia como para permitir una efectiva representación de la ciudadanía en el municipio y, en la era de la reforma política, de sus partidos y asociaciones políticas. El régimen presidencialista, penetrando también en los ayuntamientos ha venido reduciendo sin límites el número de los cargos edilicios; nuestra propuesta es aumentarlos en la medida necesaria para hacer del gobierno colectivo la pauta del régimen municipal. Proponemos que los ayuntamientos de los municipios que tengan menos de diez mil habitantes cuenten, en todo caso, con ayuntamientos de veinticinco ediles, comprendidos el presidente municipal y los síndicos. De ahí en adelante, se aumentaría el número de los cargos municipales, de acuerdo con una población de hasta cien mil, un millón y varios millones de habitantes. Un municipio de cien mil habitantes, de acuerdo con nuestra iniciativa, tendría un ayuntamiento de alrededor de 43 ediles; uno de un millón tendría un ayuntamiento de alrededor de 88 munícipes, a los que se agregarían, en municipios mayores, un cargo municipal más por cada cincuenta mil habitantes o fracción mayor de veinticinco mil más. Una integración del ayuntamiento de esa manera quedaría todavía por debajo de como se integran los gobiernos comunales en la Europa democrática de hoy. Eso, aparte el hecho de que en sus orígenes los ayuntamientos se parecieron más a un gobierno parlamentario que a uno presidencialista. La principal objeción que se hace a nuestro proyecto es que resultaría en una erogación cuantiosa para el erario público; pero eso no tiene que ser así, necesariamente: hay que recordar que los puestos de representación popular no tienen que pagarse si los recursos de la comunidad son insuficientes para ello. Agregaríamos, en ese respecto,

que es un mandato constitucional el que todo ciudadano está obligado a desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida, sin que por ello tenga que recibir remuneración alguna, según lo marca el espíritu de la fracción v del artículo 36 de nuestra Carta Magna.

El modo de elegir a los ediles, por supuesto, está íntimamente relacionado con la naturaleza democrática del ayuntamiento. Proponemos que los municipales sean elegidos por el sistema de representación proporcional. Sabemos que este sistema es a veces oneroso para los partidos pequeños; pero, por convicción democrática, es para nosotros el sistema electoral que recoge adecuadamente la voluntad popular expresada en el voto. De acuerdo con nuestra propuesta, el cargo de presidente municipal sería para el partido mayoritario y los síndicos para los partidos que siguieran en la escala de la votación al mayoritario; los regidores serían distribuidos proporcionalmente.

Lo más importante para nosotros, sin embargo, en la reforma democrática del sistema político municipal, es asegurar la participación activa y soberana de la ciudadanía en la conducción del gobierno municipal. Por ello nos pronunciamos por el cabildo abierto, que es la reunión en concejo del ayuntamiento en presencia de los ciudadanos. Sabemos que el cabildo abierto es posible sólo en poblaciones pequeñas; nosotros proponemos que se instituya en municipios con una población de hasta diez mil habitantes. Pero creemos que en municipios de mayor población, incluso en aquellos que cuentan con varios millones de habitantes, es posible encontrar formas de concejo abierto que proyecte las ventajas del cabildo que proponemos en poblaciones pequeñas. Una de ellas, que es la que sugerimos, sería la asamblea de representantes populares elegidos en demarcaciones, barrios, tenencias, comisarías, cuarteles, sectores o cualquier otra designación que permitiera esa participación ciudadana por antonomasia que es la asamblea popular. Para ello el requisito indispensable sería que [se] hiciera posible de verdad, a la vez, la participación y la representación de los ciudadanos. En ese sentido, la asamblea de representantes debería ser, en los municipios de mayor población, tan amplia que pudiera equipararse con ventaja al cabildo abierto de las pequeñas poblaciones. En nuestro proyecto, por ejemplo, un municipio de diez mil habitantes contaría con una asamblea popular de unos dos mil ciudadanos en pleno ejercicio de sus derechos; una población como la de Guadalajara, a su vez, debería estar representada por una asamblea de unos dos mil ciudadanos que serían delegados de la totalidad de la población. Así, el instituto del cabildo abierto encontraría una proyección adecuada en los municipios de mayor población.

Se aduce, a veces, como argumento en contra de este proyecto, que el pueblo es por naturaleza indisciplinado y desordenado. No compartimos esa opinión. El pueblo es indisciplinario y revoltoso, en efecto, cuando no tiene ningún apego a sus instituciones y, sobre todo, cuando éstas le han sido impuestas por la fuerza. Cuando se siente responsable de instituciones que considera suyas, el pueblo es el principal factor del orden y la disciplina. Una prueba la tenemos en la historia del municipio democrático desde sus orígenes.

Complementariamente, proponemos fórmulas para la duración del cargo que están perfectamente de acuerdo con los principios que son la base de nuestra Constitución Política y, en especial, por lo que toca a la no reelección. Sugerimos que la revocación de los mandatos sea facultad exclusiva de los ciudadanos reunidos en asamblea y, asimismo, para la sustitución de los gobiernos municipales, la designación pluralista de concejos municipales que los ciudadanos puedan decidir en conjunto.

En nuestro proyecto, los funcionarios municipales deben ser designados por el ayuntamiento en reunión de cabildos. Un supuesto que atienda a la organización democrática del municipio es que no se discrimine a las diferentes fuerzas políticas que actúan en él; pero esencial para el desempeño de los cargos de funcionarios debe ser, en todo momento, la capacidad y la honestidad comprobadas para dicho desempeño.

Por lo que respecta al sistema judicial del municipio, tratamos de definirlo en sus funciones estrictamente municipales, apoyándonos también en la necesidad de que las Leyes Orgánicas del Poder Judicial de los estados definan la competencia de los tribunales municipales. En todo caso, por lo que toca a su integración y funcionamiento, los hacemos depender por entero de la autoridad de los ayuntamientos reunidos en cabildos.

En lo referente a las controversias entre los municipios y los poderes locales proponemos que, si se dan en el orden administrativo, conozca de ellas el Tribunal Superior de Justicia de la entidad, con derecho a revisión ante los Tribunales Colegiados de Circuito, y que, cuando se trate de invasión de facultades constitucionales otorgadas a los municipios, los ayuntamientos puedan recurrir directamente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Para la constitución, fortalecimiento y defensa de la hacienda municipal, seguimos en lo general los lineamientos de nuestra Carta Magna, pero anotamos puntualmente aquellas bases que la hacen posible, en especial, por lo que se refiere a las participaciones que los municipios deben tener en los ingresos fiscales de la Federación y que, pensamos, deben quedar garantizados constitucionalmente.

Para la constitución de los gobiernos de los estados nos permitimos reproducir el texto vigente correspondiente, respetando la estructura presidencialista que nuestra Constitución establece en ese respecto. Modificamos, en cambio, en nuestra propuesta, la estructura de acuerdo con la cual se deben conformar y constituir los Congresos locales. Por un lado, proponemos que se aumente significativamente el número de representantes populares, el que, en todo caso, no debe ser inferior a los cuarenta y cinco diputados. Por otro lado, en los términos en que lo hemos definido anteriormente, proponemos que la elección de los mismos se lleve a cabo por el sistema de representación proporcional. Por lo demás, tanto para el Ejecutivo como para el Legislativo de los estados, mantenemos el principio constitucional de la no reelección.

Finalmente, en materia laboral, suponemos que un día las fuerzas democráticas y populares de este país impondrán en nuestra Carta Magna la eliminación de los “apartados” en el artículo 123 y éste regirá, concediendo idénticos derechos, sin discriminación y sin perjuicio de que su ley reglamentaria especifique las modalidades de trabajo, tanto para los empleados públicos como para los trabajadores de las empresas privadas. De tal suerte, inscribimos en nuestra propuesta el principio de que las relaciones laborales de los estados y de los municipios con sus trabajadores se regirán, en todo caso, por el artículo 123 de nuestra Constitución General.

Por todo lo expuesto, los diputados del Grupo Parlamentario del Partido Socialista Unificado de México proponemos a esta Soberanía el siguiente proyecto de

Decreto

Artículo primero. Se reforma el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 115. Las entidades federativas se constituyen adoptando el régimen republicano, representativo, popular, que es fundamento de la Constitución nacional y teniendo como base de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I. El municipio es una entidad política original y autónoma constitutiva de las entidades federales, las que a su vez fundan el Pacto Federal. Como tal, será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado. El ayuntamiento municipal tendrá, para el desarrollo de sus funciones, simultáneamente, facultades ejecutivas, legislativas y judiciales, las que, sin em-

bargo, serán claramente diferenciadas y establecidas en sus ordenamientos legales o reglamentarios. Ningún funcionario municipal podrá ejercer, al mismo tiempo, facultades ejecutivas y judiciales. Es facultad del ayuntamiento reunido en cabildo el dar las leyes que requiera el buen gobierno del municipio. Con ese fin, las Constituciones de los estados precisarán la competencia de los ayuntamientos en materia legislativa.

II. El ayuntamiento estará integrado, de acuerdo con la población del municipio, de la siguiente manera: en municipios de hasta diez mil habitantes el ayuntamiento constará de veinticinco ediles, comprendidos el presidente municipal y los síndicos; se agregará un munícipe por cada cinco mil habitantes más o fracción mayor de dos mil quinientos habitantes en municipios de hasta cien mil habitantes; a éstos se agregará uno por cada veinte mil habitantes o fracción mayor de diez mil habitantes en municipios de hasta un millón de habitantes y a éstos uno por cada cincuenta mil habitantes o fracción mayor de veinticinco mil habitantes en municipios cuya población sea de más de un millón de habitantes.

Los ayuntamientos municipales serán electos por el sistema de representación proporcional. La repartición de los cargos edilicios se hará dividiendo la votación general por el número de los cargos municipales de elección popular que correspondan al municipio y distribuyendo el número de éstos entre los partidos y asociaciones políticas contendientes según la votación que hubieren alcanzado, sobre la base de cocientes enteros y rectificadas, así como de restos mayores. El presidente municipal será el que encabece la planilla triunfante en la elección y los síndicos corresponderán a los partidos y asociaciones políticas cuya votación sea inferior en orden descendente.

El ayuntamiento se reunirá por ley una vez cada dos meses o en un lapso menor, siempre que se trate de sesiones extraordinarias, en la forma de cabildo abierto en municipios cuya población no supere los diez mil habitantes. En municipios con una población mayor el ayuntamiento se reunirá en cabildo ante una asamblea popular municipal integrada por representantes de los vecinos de los diferentes sectores o cuarteles en que se divida el municipio. Las Leyes Orgánicas Municipales establecerán el número de representantes que integrarán la asamblea popular, el que en ningún caso será inferior a mil.

La reunión de cabildos será convocada con una semana de anticipación mediante Bando Solemne que será fijado en lugares especialmente destinados para ello y se realizará, en todo caso, en la plaza principal de la cabecera municipal.

III. La organización del municipio estará dada por su Ley Orgánica Municipal, misma que expedirá cada ayuntamiento y que será aprobada y

sancionada por la mayoría de los ciudadanos del municipio en reunión de cabildos. Las Leyes Orgánicas Municipales estarán en todo a lo dispuesto por esta Constitución y las locales de los estados.

IV. Los ayuntamientos durarán en su encargo tres años y sólo podrán ser removidos, en parte o en su totalidad, por voluntad de la mayoría absoluta de los ciudadanos del municipio, en plebiscito que decida la asamblea popular municipal o la asamblea de la totalidad de los ciudadanos, según la naturaleza del cabildo, y siempre por causas fundadas y previstas en la Ley Orgánica del Municipio.

El derecho de revocación de los mandatos, sin embargo y siempre mediando causa justificada prevista en la Ley, no debe desvirtuar o atacar el sistema de la proporcionalidad en la integración del ayuntamiento. El partido mayoritario, a pesar de un juicio político adverso que se lleve a cabo en contra de un miembro del ayuntamiento que, a su vez, sea representante de un partido minoritario, no podrá aumentar, por esa vía, el número de sus representantes en el ayuntamiento. En ese caso, habrá de elegirse un candidato que sea miembro del mismo partido afectado por el juicio político de la ciudadanía del municipio.

Cuando se trate de una impugnación del ayuntamiento en su conjunto, por violaciones a la Constitución General de la República, a la Constitución del estado o a la legislación vigente, de parte de la mayoría absoluta de los ciudadanos, la revocación del mandato operará en contra de todos los miembros del ayuntamiento y, en ese caso, deberá convocarse a elecciones generales para integrar un nuevo ayuntamiento. Al efecto se nombrará en la asamblea de los ciudadanos un comité encargado de hacer la convocatoria y vigilar las elecciones que se integrará por un número igual de representantes de cada uno de los partidos y asociaciones políticas con presencia permanente en el municipio. El nuevo ayuntamiento cubrirá el tiempo que haya faltado al anterior ayuntamiento para cumplir la suya, siempre que sea mayor de la mitad de los tres años para los que fue designado. Si el tiempo a cubrir fuese menor de un año y seis meses, la asamblea de ciudadanos elegirá en pleno un concejo municipal que gobernará al municipio por lo que falte del periodo regular, de acuerdo siempre con las bases establecidas por esta Constitución y las locales de los estados. Dicho concejo estará integrado por un representante de cada uno de los partidos o asociaciones políticas que tengan presencia permanente en el municipio de que se trata, con sus respectivos suplentes. El concejo municipal será un órgano colegiado cuyas resoluciones se tomarán por mayoría de votos.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los suplentes para los cargos municipales podrán ser elegidos como propietarios para el periodo siguiente; los propietarios no podrán ser elegidos, en ese caso, como suplentes.

V. Los funcionarios municipales serán designados por el ayuntamiento en reunión de cabildos y su nombramiento será sancionado por la mayoría de los ciudadanos reunidos en asamblea. Al entrar en funciones y al abandonarlas harán manifestación razonada y comprobada de sus bienes.

VI. El sistema judicial del municipio quedará integrado por los Juzgados Municipales. Los jueces y funcionarios de los Juzgados serán designados por los ayuntamientos en reunión de cabildos. La justicia municipal conocerá de las relaciones jurídicas derivadas de la legislación que es propia de los municipios, así como de la aplicación de la legislación local con la competencia que se les reconozca en la Ley Orgánica del Poder Judicial de cada entidad, siendo recurribles sus resoluciones en ambos casos ante el Supremo Tribunal de Justicia en el estado.

VII. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos.

De las controversias que se susciten en el orden administrativo entre los estados y los municipios conocerá el pleno del Supremo Tribunal de Justicia de la entidad; en este caso, los municipios podrán recurrir en revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda. Cuando se trate de invasión de facultades constitucionales otorgadas a los municipios, los ayuntamientos podrán recurrir directamente a la Suprema Corte de la Nación.

VIII. La fuerza pública municipal estará integrada por la policía preventiva y estará siempre bajo el mando del ayuntamiento y de los funcionarios que éste designe para su dirección.

IX. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que esta Constitución y las leyes de los estados establezcan en su favor. En todo caso,

a) Percibirán en su totalidad las contribuciones que establezca la ley relativa de los estados sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Las administraciones fiscales de los estados, a solicitud de los ayuntamientos, se harán cargo de la recaudación de esas contribuciones en las condiciones que convengan.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas a los municipios directamente y de acuerdo a las bases, montos y plazos que serán fijados por la Ley de Coordinación Fiscal respectiva. En ningún caso las participaciones serán inferiores al veintiuno por ciento de los ingresos fiscales de la Federación.

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

d) Los ingresos derivados de las empresas públicas municipales y de su participación en empresas de derecho privado.

Las leyes federales y las locales en ningún caso limitarán la facultad de los ayuntamientos para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a y c de esta fracción, ni concederán exenciones en relación con las mismas. Sólo los bienes de la Nación a cargo de la Federación, los estados o los municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Tanto las leyes de ingresos como los presupuestos de egresos municipales serán, para su aprobación y ejecución, de la competencia exclusiva de los ayuntamientos reunidos en cabildos.

X. Los municipios tendrán a su cargo los siguientes servicios:

a) Agua potable y alcantarillado;

b) Alumbrado público;

c) Limpia;

d) Mercados y centrales de abasto;

e) Panteones;

f) Rastros;

g) Calles, parques y jardines;

h) Vivienda popular y producción de materiales de construcción;

i) Seguridad pública y tránsito;

j) Transporte urbano; y

k) Los demás que el ayuntamiento y la ciudadanía del municipio estimen necesarios para el bien de la comunidad.

Los municipios, cuando lo estimen necesario, solicitarán el concurso de los estados para la mejor prestación de estos servicios. Los municipios de un mismo estado, previo acuerdo de sus ayuntamientos y con sujeción a las leyes, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda.

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

de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas 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.

XII. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federales 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.

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

La elección de los gobernadores de los estados y de las Legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

Los gobernadores de los estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, substitutos o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato:

a) El gobernador substituto constitucional, o el designado para concluir el periodo en caso de falla absoluta del constitucional, aun cuando tenga distinta denominación:

b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquiera denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del periodo.

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

El número de representantes en las Legislaturas de los estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de cuarenta y cinco diputados.

Los diputados a las Legislaturas de los estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser reelectos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

Los diputados a las Legislaturas de los estados serán elegidos de acuerdo

con el sistema de representación proporcional. La repartición de las curules de representantes populares se hará dividiendo la votación general por el número de los puestos de diputados que correspondan a la entidad y distribuyendo el número de éstos entre los partidos contendientes según la votación que hubieren alcanzado, sobre la base de cocientes enteros y rectificadas y de restos mayores.

XIV. Las relaciones de trabajo de los estados y los municipios con sus trabajadores se regirán con base en lo dispuesto por el artículo 123 de esta Constitución.

XV. La Federación y los estados en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.

Artículo segundo. Se reforma el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión se entienden reservadas a los estados o a los municipios.

Transitorio

Artículo único. Este Decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Sala de Sesiones de la H. Cámara de Diputados.

Por el grupo parlamentario del Partido Socialista Unificado de México, diputado Arnaldo Córdova.

Proceso legislativo. La iniciativa fue presentada por el diputado Arnaldo Córdova en nombre de los diputados del Partido Socialista Unificado de México. Se turnó a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales.

1986

Grupos parlamentarios de varios partidos políticos

El estado de Anáhuac*

Una de las cuestiones que han generado consenso entre las distintas fuerzas políticas y sociales del país es la necesidad de restituir al actual Distrito Federal su calidad de entidad federativa con derechos políticos plenos para sus habitantes. Diversas han sido las propuestas que se han formulado para la transformación democrática de nuestra capital federal pero todas ellas coinciden en un aspecto fundamental: es insostenible desde todos los puntos de vista la marginación política en la que viven alrededor de 10 millones de mexicanos, así como la gestión que en todos los ámbitos llevan a cabo las autoridades no electas en la mayor concentración urbana del país.

Si hoy el problema fundamental que demanda la sociedad mexicana es el de la democratización, ésta no podrá ser integrada si no se llevan a cabo modificaciones de fondo en todos los aspectos de la vida política nacional. A tal aspiración de muchos mexicanos queremos contribuir los partidos políticos que suscribimos esta iniciativa, ya que la democratización no podrá ser completa si no pasa por la transformación profunda del régimen político del Distrito Federal, permitiendo a sus habitantes darse su propio gobierno.

Se ha documentado ampliamente que el progresivo despojo de los derechos políticos de los capitalinos y la supresión del Distrito Federal como entidad federativa fueron injustificados desde sus orígenes. El desarrollo del Distrito Federal en México forma parte de nuestra peculiar evolución política y constitucional y en ella tal parece que nuestro país no se parece a ningún otro. Del régimen constitucional norteamericano se tomó la sugerencia de constituir una residencia permanente de los poderes federales; pero nuestra capital federal no se parece en nada a la capital de los Estados

* *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*. Legislatura LIII, periodo ordinario, año II, diario 19, 21 de octubre de 1986.

Unidos ni nuestro Distrito Federal tiene nada que ver con el Distrito de Columbia. Allá se trató de una decisión de las antiguas colonias, convertidas después de la independencia en estados soberanos, de dar a los poderes de la naciente federación un asiento permanente, aquí, de un resultado natural de nuestras luchas intestinas y de un proceso de formación del Estado nacional.

En el sistema constitucional norteamericano, dar asiento territorial a los poderes federales significó, simplemente, establecer la extensión suficiente para fundar la ciudad capital “que no podrá ser mayor que un cuadrado de 10 millas por lado”; dicho territorio se reservaba a la soberanía exclusiva de los poderes federales y, por lo tanto, quedaba al margen del conjunto de derechos especiales de que eran titulares los verdaderos fundadores del pacto federal, los Estados de la Unión. De acuerdo con los principios del derecho constitucional norteamericano, el Distrito de Columbia no forma parte del pacto federal, vale decir, no es entidad de la federación.

En México, en el Constituyente de 1824 el padre Mier resaltó que la capital debería ubicarse en el antiguo centro del poder y la cultura, acto necesario para la constitución de la nación, mientras en Estados Unidos los integrantes del pacto federal simplemente designaban el lugar cedido por algunos estados, en donde tendrían su residencia los poderes generales: allá no se trataba de hacer de una antigua capital el centro del nuevo poder nacional, sino de fundar otra, libre de viejos mitos de poder y autoridad.

El problema constitucional de nuestra capital federal comenzó realmente cuando Santa Anna decidió proporcionarle un territorio que es, con algunos añadidos posteriores, el que hoy tiene, que la hiciera política, militar y económicamente autárquica frente al resto del país. El Constituyente de 1856 a 1857 no volvió a la solución de fijar un espacio reducido, estrictamente indispensable para establecer los edificios e instalaciones al servicio de los poderes federales en la antigua capital de Anáhuac o en algún otro lugar. Si así hubiera hecho, hoy no tendríamos problemas para definir el estatuto constitucional del Distrito Federal. En lugar de ello, como hemos señalado antes, se reconoció como Distrito Federal no sólo a la ciudad de México, sino a los territorios que Santa Anna le había anexado, cercenándolos del estado de México.

En realidad, de la solución que se dio en la Constitución de 1857 adoptada, con varios agravantes, por la Constitución de 1917, nació el gran problema constitucional, ambiguo e incierto, de nuestra capital federal.

Se discutió si en ella podían coexistir los poderes federales y los poderes locales de los cuales, como entidad, debía ser dotada; para muchos era exac-

tamente el caso de los municipios estatales que daban asiento a los poderes de los estados de la Federación, en los cuales jamás se había presentado ni se imaginaban conflictos de jurisdicción entre el gobierno municipal y los poderes estatales. Prevalció, por desgracia, la opinión de que en el espacio del Distrito Federal sólo podían residir los poderes federales.

Para solucionar el supuesto conflicto entre la muy fundada opinión de que una entidad como la que se estaba creando tenía todos los méritos para convertirse en un estado federal y la infundada idea de que en un mismo territorio no pueden existir al mismo tiempo los poderes federales y los poderes locales, se llegó a la más absurda de las soluciones: como no podía ser de otra manera, se reconoció al Distrito Federal, con los límites que Santa Anna le había fijado, como una entidad federativa y, en cuanto fundador del Pacto Federal, el artículo 43 de la Constitución lo designaba como estado del Valle de México; se sobreentendía que, como tal, tenía una existencia política igual a la de las demás entidades y era tan soberano como éstas, de otra manera no podía considerársele como fundador del Pacto Federal. Pero el texto constitucional de 1857 entra en la más absurda contradicción cuando, al mismo tiempo, en su artículo 46 establece que el estado del Valle de México todavía no está constituido y ello ocurrirá sólo cuando los supremos poderes federales se trasladen a otro lugar. De esta manera una entidad aún no constituida era fundadora y, al mismo tiempo, miembro del Pacto Federal.

En la Constitución de 1917 ya no se menciona al estado del Valle de México como entidad confundadora del pacto federal; en su lugar se designa al Distrito Federal. Con ello se cometió una doble arbitrariedad; por un lado no se explica cómo en una federación de estados libres y soberanos se incluye como miembro fundador a un “Distrito Federal” que, por su misma definición, no puede ser ni libre ni soberano; por otro lado, como ya apuntó en su tiempo Manuel Herrera y Lasso, se supone que los poderes federales quedan inhabilitados para cambiar de sede cuando así convenga a sus funciones, pues la Constitución designó a la entidad asiento de su residencia, de una vez y para siempre, como “Distrito Federal”. Como si esas contradicciones no fueran suficientes, el Constituyente introdujo en el artículo 44 la prevención que hacía el 46 de la Constitución de 1857 en el sentido de erigir el estado del Valle de México una vez que los poderes federales cambiasen su residencia. A todas luces y a pesar de sus inconsecuencias, era más coherente la Constitución de 1857 que la de 1917.

Les es común, empero, la falta de lógica que llegó al absurdo de crear una entidad que, como un fantasma, aparece igual entre sus pares, para inmedia-

tamente desaparecer o, en el mejor de los casos, reaparecer como una entidad con derechos suspendidos o, como señalan los constitucionalistas, como un “estado condicionado” mientras los poderes federales decidan residir en su territorio. Esto, de cualquier forma, no es lo más grave. Tal y como están definidas en nuestras constituciones, las entidades federales son sólo conceptos; en la realidad lo que tenemos son conglomerados humanos con determinados derechos definidos y establecidos por nuestras Cartas Magnas y es en este sentido que comienza de verdad el drama de nuestra capital federal.

Retomando la comparación con el sistema norteamericano, hay que hacer notar que en lo único en que nuestro Distrito Federal se parece al Distrito de Columbia es en el hecho de que en ambos los únicos que gobiernan son los poderes federales y sus habitantes están desprovistos del derecho de quienes viven en el resto del país, para darse, por voluntad soberana, sus poderes locales. La diferencia radical estriba en que el nuestro es constitucional, política, social, económica y culturalmente una entidad, mientras que el Distrito de Columbia es sólo un girón territorial suficiente estrictamente para el establecimiento de los edificios y el centro cívico de los poderes de la Unión Americana.

La naturaleza de “estado condicionado” o “entidad con derechos suspendidos” de que se ha dotado constitucionalmente al Distrito es profundamente absurda e injusta, porque con ella se marcó el destino, no solamente de una entelequia jurídica llamada “entidad federal”, sino de una población que hoy es la octava parte de la nación a la que se le ha despojado del derecho de elegir los poderes y los ciudadanos que habrán de regirla y de servirla.

Pero la situación del Distrito Federal habría de agravarse en 1917 y todavía más en 1928. El artículo 72 de la Constitución de 1857, en su fracción VI, daba facultades al Congreso para “el arreglo interior del Distrito Federal” pero imponía, por menos, el que ello tuviera “por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales”. La Constitución de 1917 dejó en pie sólo el Poder Judicial del Distrito Federal, entregando el ejercicio de los otros dos poderes al Ejecutivo y al Legislativo federal, mientras que en 1928 se suprimían arbitrariamente los municipios, disminuyendo más aún la soberanía de la entidad y los derechos políticos de los ciudadanos.

Hoy, a casi seis décadas de la última modificación sustancial por la que se suprimió el régimen municipal, el Distrito Federal ha visto multiplicarse sus problemas sociales, urbanos, culturales, económicos y políticos, convir-

tiéndose en una de las ciudades más densamente pobladas del mundo, en la que paradójicamente sus habitantes están privados de derechos políticos.

De esta manera, la imposibilidad para los capitalinos de influir directamente en las decisiones que se toman sobre el Distrito Federal, así como la falta de mecanismos para ejercer un efectivo control social sobre las autoridades y la ausencia de instancias que garanticen la participación activa y permanente de la comunidad, han propiciado una considerable falta de correspondencia entre las necesidades y aspiraciones de la mayoría de los habitantes y la política que se lleva a cabo por el Departamento del Distrito Federal en una serie de aspectos sustanciales.

Así, se ha mostrado reiteradamente la total incapacidad de las actuales estructuras administrativas para enfrentar y resolver los grandes problemas derivados del excesivo crecimiento urbano y como fue obvio desde septiembre del año pasado, se evidenció también la imposibilidad absoluta de las formas burocráticas y centralizadas para atender las emergencias.

En contraparte, esos difíciles días y semanas, descubrieron la capacidad organizativa y el espíritu solidario existentes en los barrios capitalinos. Los desastres de septiembre de 1985 mostraron que, a pesar del crecimiento urbano y de la pérdida de muchos de nuestros valores comunitarios tradicionales, la vida comunal de los ciudadanos del Distrito Federal sigue tan vigorosa y creativa como lo fue en sus inicios.

Todo lo anterior muestra la necesidad inaplazable de abrir cauce a la participación ciudadana en el gobierno de la capital del país. Consideramos que la democratización del Distrito Federal debe ser un proceso amplio y general que al mismo tiempo que permita la creación de organismos representativos, fomente y apoye todas aquellas formas de participación social para la discusión y solución de los problemas colectivos.

La formación de una entidad federativa en el territorio que ahora ocupa el Distrito Federal, conformada por tres poderes y adoptando la organización municipal, con elecciones directas del gobernador, de la Cámara de Diputados y de las autoridades municipales, es una propuesta en la que coincidieron en lo fundamental los distintos partidos y organizaciones políticos —a excepción hecha del Partido Revolucionario Institucional— en las audiencias públicas llevadas a cabo en los meses de julio y agosto de este año sobre participación ciudadana en el Distrito Federal. Con el presente proyecto, cinco partidos políticos representados en la Cámara de Diputados pretendemos recoger esta demanda que han hecho suya los capitalinos en sus aspectos centrales, contemplando mecanismos para que sean los pro-

pios habitantes del Distrito Federal quienes decidan, a través de un congreso constituyente, la nueva organización interna de la entidad federativa, así como las modalidades que permitan la participación directa de los ciudadanos y otros aspectos centrales, mediante la discusión y elaboración de una Constitución política del estado.

La iniciativa que presentamos plantea la transformación del Distrito Federal en el estado de Anáhuac, con lo cual se restablecerán los derechos constitucionales de la entidad y se devolverá a los ciudadanos sus derechos políticos plenos. Ello implica incluir a este estado como parte integrante de la Federación en el artículo 43 constitucional.

En nuestra propuesta el estado de Anáhuac tendrá los límites que actualmente comprende el Distrito Federal y dentro de él residirán los poderes federales, para lo cual se modifica sustancialmente el artículo 44 de la Constitución, desapareciendo la condición que ahí establecía para convertir al Distrito Federal en estado. Como ya mencionamos, al recuperar su calidad de estado de la Federación la entidad contará con una Constitución propia, donde se definirá su régimen interno.

Actualmente, el artículo 73 constitucional contempla la figura de referéndum como un mecanismo de pronunciamiento de los ciudadanos en torno a los ordenamientos legales relativos al Distrito Federal. Cabe hacer notar que aunque nunca se llegó a aplicar lo anterior por falta de reglamentación, consideramos importante que se conserve este mecanismo en la nueva Constitución del estado, con las modalidades necesarias para garantizar una forma de participación ciudadana directa en las decisiones más importantes sobre la entidad. Eventualmente se podría incluir también a la Constitución del estado como sujeta a referéndum, en su texto inicial y en sus posteriores reformas.

Aunque no se señala expresamente, el nuevo estado, de acuerdo con el artículo 115 constitucional, deberá adoptar el régimen republicano, representativo y popular. Asimismo tendrá un Poder Ejecutivo, un Legislativo y un Judicial y establecerá las modalidades que adoptará su régimen municipal, tomando en cuenta la identificación de las comunidades naturales, es decir, los pueblos, barrios y colonias de la ciudad, y en razón de las actuales necesidades, tradiciones e historia de las diversas zonas de la ciudad. En relación a esto último queremos insistir en que resulta insostenible que se siga suprimiendo el derecho de los habitantes del Distrito Federal de elegir sus autoridades más directa [*sic*], para lo cual se hace necesario cambiar la actual estructura delegacional por nuevas formas de organización que permitan la elección directa de las autoridades.

La residencia de los poderes federales dentro del estado de Anáhuac puede ser modificada por el Congreso de la Unión de acuerdo a lo que definió el Constituyente de 1917. Aunque esto no se señala en el texto de la iniciativa, está expresamente dentro de las atribuciones del Congreso, en la fracción VI del artículo 73 constitucional, con lo cual queda a salvo la facultad del Congreso de la Unión para determinar, de acuerdo con las necesidades de la nación, la residencia de los poderes federales.

Además de las modificaciones sustanciales a los artículos 43 y 44 de la Constitución, proponemos reformar otros seis artículos (74 fracción IV, 89 fracciones II y XIV, 92, 104 fracción I, 108 y 134) y derogar tres fracciones (fracción VI del 73, fracción VI del 74 y fracción XVII del 89). Estas modificaciones buscan adecuar la Constitución a la existencia del nuevo estado, suprimiendo las referencias al Departamento del Distrito Federal o al Distrito Federal como un régimen de excepción lo cual, con las reformas a los artículos 43 y 44, dejaría de tener vigencia. Dentro de estas reformas se encuentra la eliminación de la facultad del titular del Ejecutivo Federal para nombrar gobernador y procurador del Distrito Federal (artículo 89 constitucional) y la desaparición de la facultad del Congreso de la Unión para legislar en cuestiones relativas al Distrito Federal (artículo 73, fracción VI). Está por demás decir que con las modificaciones propuestas, estas funciones serán cubiertas por los poderes del propio estado y que el Ejecutivo y el Legislativo serán electos por votación directa, secreta y universal, de conformidad con las bases que dispongan las leyes locales.

Los artículos transitorios que se proponen en esta iniciativa son de gran importancia ya que establecen los procedimientos que se deberán seguir para la constitución del estado de Anáhuac, así como las reglas para la transición del régimen interior en su conjunto, la cual comprende el periodo que va desde la entrada en vigor del presente decreto hasta el momento en que asuman sus funciones las nuevas autoridades electas, de acuerdo con la Constitución estatal.

En estas reglas se señala que será el Congreso de la Unión quien convoque a elecciones para integrar el congreso constituyente del estado, y fije los plazos para las mismas y las bases de la convocatoria. Se establece que la convocatoria se formulará 30 días después de la entrada en vigor de este proyecto y que las elecciones se llevarán a cabo 90 días después de emitida aquella. En las bases para la elección proponemos que el congreso constituyente se integre por 100 diputados electos mediante la fórmula de primera proporcionalidad señalada en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y

Procesos Electorales y la formación de una comisión electoral para la organización de las elecciones.

También proponemos que sea la Cámara de Diputados del Congreso Federal quien designe al Ejecutivo estatal provisional, así como a otros órganos hasta que funcione plenamente el nuevo estatuto jurídico del estado de Anáhuac. El congreso constituyente deberá expedir la Constitución del estado a más tardar seis meses después de su instalación.

Por todas las razones anteriormente expuestas, los diputados integrantes de los grupos parlamentarios de los partidos Socialista Unificado de México, Acción Nacional, Revolucionario de los Trabajadores, Mexicano de los Trabajadores y Demócrata Mexicano, presentamos a la consideración de esta Cámara el siguiente

Proyecto de decreto por el cual se reforman
y derogan diversos artículos de la Constitución
Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo primero. Se reforman los artículos 43, 44, 74 fracción iv, 89 fracción ii y xiv, 92, 104 fracción i, 108 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como a continuación se señala:

Artículo 43. Las partes integrantes de la Federación son los estados de Aguascalientes, Anáhuac, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas.

Artículo 44. El estado de Anáhuac se compondrá del territorio que actualmente tiene el Distrito Federal y en él se asentarán los poderes federales. El estado de Anáhuac gozará de todos los derechos que esta Constitución otorga a las entidades integrantes de la Federación, los cuales no podrán restringirse ni limitarse por su calidad de residencia de los poderes federales.

Artículo 74. Son facultades de la Cámara de Diputados:

- I. ...
- II. ...
- III. ...

IV. Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlos; así como revisar la cuenta pública del año anterior.

V. ...

VI. Se deroga.

VII. ...

VIII. ...

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I. ...

II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, al procurador general de la República, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de hacienda, nombrar y remover libremente a los demás empleados de la unión, cuyo nombramiento o remoción no estén determinados de otro modo en la Constitución o en las leyes;

III. ...

IV. ...

V. ...

VI. ...

VII. ...

VIII. ...

IX. ...

X. ...

XI. ...

XII. ...

XIII. ...

XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales.

XV. ...

XVI. ...

XVII. Se deroga.

XVIII. ...

XIX. ...

XX. ...

Artículo 92. Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el secretario a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.

Artículo 104. Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

I. De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano. Cuando dichas controversias sólo afectan intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los estados. Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado.

II. ...

III. ...

IV. ...

V. ...

VI. ...

Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal, a los funcionarios y empleados, y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal, quienes serán responsables por los actos y omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Artículo 134. Los recursos económicos de que disponga el Gobierno Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Artículo segundo. Se derogan la fracción VI del artículo 73; la fracción VI del artículo 74, la fracción XVII del artículo 89.

Transitorios

Artículo primero. El Congreso de la Unión convocará a elecciones para integrar el Congreso Constituyente del estado de Anáhuac treinta días después de que entre en vigor el presente decreto. Las elecciones se llevarán a cabo noventa días después de expedida la convocatoria, que contendrá las siguientes bases:

I. El Congreso Constituyente del estado de Anáhuac se compondrá de cien diputados.

II. Podrán participar en la elección los partidos políticos nacionales. Cada uno de ellos registrará una lista de cien candidatos, con sus respectivos suplentes.

III. Se integrará una comisión electoral formada por un comisionado de cada partido político nacional. Dicha comisión elegirá a un presidente y a un secretario, con el voto aprobatorio de las dos terceras partes de los comisionados. La comisión electoral tomará en sus manos la organización de las elecciones; tendrá las facultades señaladas en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, y el proceso electoral se llevará a cabo sobre las bases establecidas en dicha ley y por el presente decreto.

IV. La fórmula electoral que se aplicará para la elección de diputados, será la de primera proporcionalidad señalada en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.

V. La comisión electoral declarará electos a quienes resulten una vez aplicados los preceptos señalados, los que deberán cumplir con los requisitos establecidos para los diputados federales. Las resoluciones de la comisión electoral en este aspecto serán inatacables.

Artículo segundo. La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión o en su caso la Comisión Permanente nombrarán a un encargado del Poder Ejecutivo del estado de Anáhuac. Dicho encargado tendrá el carácter de interino hasta que se promulgue la Constitución del estado y se apliquen las disposiciones que en ella se contengan.

A más tardar veintiún días después de la elección, los diputados electos instalarán la Cámara de Diputados, según las normas señaladas en el artículo 63 de la Constitución Federal, en lo que se refiere a la Cámara de Diputados del Congreso Federal. Elegirán una mesa directiva integrada por un presidente, tres vicepresidentes y tres secretarios. Las funciones del gobernador interino serán las que las leyes actuales señalan para el jefe del Departamento del Distrito Federal, y tendrá que informar a la Cámara de Diputados de la ciudad cada vez que ésta lo requiera, así como observar todas sus indicaciones y decretos. Estos últimos serán promulgados por el gobernador sin que éste pueda vetarlos.

Artículo tercero. El Congreso Constituyente sesionará el tiempo que juzgue necesario, pero deberá expedir la Constitución del estado a más tardar seis meses después de su instalación. En su segunda sesión, la Cámara aprobará su reglamento interno.

Artículo cuarto. El encargado del Poder Ejecutivo, designado de acuerdo con el artículo segundo transitorio de este decreto, no podrá ser gobernador en lo sucesivo.

Artículo quinto. El Tribunal Superior de Justicia se convertirá en el nuevo Estado [*sic*]. Sus integrantes, así como los jueces, continuarán en sus cargos hasta que se promulgue la Constitución y se apliquen las disposiciones que en ella se contengan.

Artículo sexto. El procurador del nuevo estado será nombrado, con carácter de interino, por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, o por la Comisión Permanente en su caso. Éste durará en su cargo hasta que se promulgue la Constitución del estado de Anáhuac y se apliquen las disposiciones que en ella se contengan. El procurador designado de conformidad con el primer párrafo del presente artículo, no podrá serlo en lo sucesivo.

Artículo séptimo. La Cámara de Diputados nombrará consejos municipales en cada uno de los territorios que actualmente ocupan las delegaciones políticas del Distrito Federal. Los consejos municipales así nombrados tendrán un carácter provisional hasta en tanto sean electos los ayuntamientos en los municipios que se integren en el estado de Anáhuac, de acuerdo a las bases y límites territoriales que señale la Constitución estatal.

Artículo octavo. Las propiedades, dominios, créditos, recursos, contratos y obligaciones de todo tipo con que cuente el Departamento del Distrito Federal, pasarán a poder del gobierno del nuevo estado.

Artículo noveno. Las leyes del Distrito Federal que no contravengan este decreto, se mantendrán en vigor hasta que la Cámara de Diputados de la entidad expida la Constitución y las leyes de ella derivadas.

Artículo décimo. El presente decreto entrará en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Salón de Sesiones de la H. Cámara de Diputados.

México D.F., a 21 de octubre de 1986.

Por el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, Jesús González Schmall; por el grupo parlamentario del Partido Socialista Unificado de México, Arnoldo Martínez Verdugo; por el grupo parlamentario del Partido Demócrata Mexicano, Antonio Monsiváis Ramírez; por el grupo parlamentario del Partido Revolucionario de los Trabajadores, Pedro José Peñaloza; por el grupo parlamentario del Partido Mexicano de los Trabajadores, Eduardo Valle Espinoza.

Proceso legislativo. La iniciativa fue leída por el diputado Arnoldo Martínez Verdugo (PSUM) y turnada a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales. No fue dictaminada

1994

Ernesto Zedillo Ponce de León

El municipio y la controversia constitucional*

La Constitución es el ordenamiento supremo, que surgido de nuestras luchas históricas y de nuestros más amplios consensos, recoge la voluntad nacional de los mexicanos y da sustento a nuestro estado de derecho. La Constitución ha orientado la construcción del país, señala las pautas para avanzar en la democracia hacia la convivencia justa y segura que todos anhelamos y expresa nuestra voluntad de mantener la unidad de la República en un pacto federal que garantice a sus integrantes, Federación, estados y municipios, una vida justa y armónica.

El perfeccionamiento de la democracia, la seguridad y la justicia son demandas medulares de nuestra sociedad. Los mexicanos deseamos vivir al amparo de un Estado que garantice plenamente la vigencia de las normas, el apego del gobierno a la ley, la seguridad de las personas, el disfrute de su patrimonio y el ejercicio de sus libertades. Al cumplir esos propósitos, el poder alcanza su legitimidad y se convierte en fuerza constructiva al servicio de la sociedad.

En nuestra vida cotidiana, los mexicanos exigimos certeza en el ejercicio de nuestros derechos y capacidad para asegurar el respeto de nuestras libertades. Asimismo demandamos la protección del Estado frente al crimen o la violencia, y aspiramos a una mayor fortaleza y credibilidad de las instituciones encargadas de la justicia y de la seguridad.

Debemos fortalecer un estado de derecho que otorgue certidumbre a todos y permita la más cabal expresión de las potencialidades de cada quien y de la sociedad en su conjunto. Fortalecer el estado de derecho requiere mejores instrumentos para asegurar la plena vigencia de nuestra Constitu-

* *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*. Legislatura LVI, primer periodo ordinario, año I, núm. 11, 6 de diciembre de 1994.

ción, mayor capacidad para aplicar la ley, sancionar a quienes la violan y dirimir las controversias. Los mexicanos queremos un estado de derecho que asegure una convivencia civilizada, armónica y pacífica; un Estado que haga de la norma jurídica el sustento de la cohesión social y de la suma de nuestros esfuerzos.

La rica tradición constitucional de México nos ha enseñado que la convivencia armónica sólo está garantizada en el marco del derecho; que el progreso nacional sólo es posible a partir del cumplimiento de la ley y de la constante adecuación de nuestro marco jurídico a las nuevas realidades del país. Hoy, los mexicanos nos encontramos frente a la apremiante necesidad de adecuar las instituciones responsables de la seguridad pública y la justicia para que el derecho siga siendo garantía de convivencia pacífica e instrumento efectivo de cambio.

Es esencial que la Constitución y el orden legal derivado de ella tengan plena observancia. Es preciso que las autoridades actúen con apego a las normas; que los derechos sean reconocidos y las discrepancias resueltas conforme a la ley. Todo el esfuerzo de varias generaciones, toda la tarea de la nuestra, todo el horizonte de nuestros hijos puede perderse si no damos los pasos definitivos para seguir consolidándonos como un país de leyes. No podemos fincar nuestras expectativas en la certidumbre de la ley y vivir en la incertidumbre de su cumplimiento. Los mexicanos necesitamos, queremos, demandamos y merecemos un sistema de justicia y seguridad eficaz; queremos que la ley sea la norma real de nuestra convivencia.

Hoy, en ejercicio de la facultad que me confiere la fracción I del artículo 71 constitucional, someto a la consideración del Constituyente Permanente, por el digno conducto del Senado de la República, una iniciativa que tiene el propósito de fortalecer la Constitución y la normatividad como sustento básico para una convivencia segura, ordenada y tranquila. Se propone el fortalecimiento del Poder Judicial y modificaciones a la organización interna, al funcionamiento y a las competencias de las instituciones encargadas de la seguridad y la procuración de justicia. Son cambios que permitirán a estas instituciones un mejor desempeño de sus responsabilidades de representar y salvaguardar los intereses de la sociedad y hacer que la ley sea la norma suprema de nuestra vida pública.

La Constitución deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en los Juzgados de Distrito, y les encomienda la custodia del orden constitucional y legal. Por eso, una Suprema Corte

de Justicia libre, autónoma, fortalecida y de excelencia, es esencial para la cabal vigencia de la Constitución y el estado de derecho que ella consagra. En la Suprema Corte de Justicia la voluntad popular ha depositado la función fundamental de mantener el equilibrio entre los Poderes de la Unión, dirimiendo las controversias que pudieran suscitarse entre el Ejecutivo y el Legislativo. Así también, la Suprema Corte es depositaria del supremo mandato de velar por la unión de la República, dirimiendo las controversias entre estados, municipios, el Distrito Federal y la Federación. En la Suprema Corte reside asimismo el mandato de asegurar a los individuos que todo acto de autoridad se apegue estrictamente al orden que la Constitución consagra. De ahí que un régimen de plena vigencia del estado de derecho y un sistema de administración de justicia y seguridad pública justo y eficiente, requiere de un Poder Judicial más independiente y más fuerte.

En esta iniciativa se somete a la consideración de esa Soberanía un conjunto de reformas a la Constitución para avanzar en la consolidación de un Poder Judicial fortalecido en sus atribuciones y poderes, más autónomo y con mayores instrumentos para ejercer sus funciones. Estas reformas entrañan un paso sustantivo en el perfeccionamiento de nuestro régimen democrático, fortaleciendo al Poder Judicial para el mejor equilibrio entre los Poderes de la Unión, creando las bases para un sistema de administración de justicia y seguridad pública que responda mejor a la voluntad de los mexicanos de vivir en un estado de derecho pleno.

La fortaleza, autonomía y capacidad de interpretación de la Suprema Corte de Justicia son esenciales para el adecuado funcionamiento del régimen democrático y de todo el sistema de justicia. La Suprema Corte ha sabido ganarse el respeto de la sociedad mexicana por su desempeño ético y profesional. En los últimos años se ha vigorizado su carácter de órgano responsable de velar por la constitucionalidad de los actos de la autoridad pública. Hoy debemos fortalecer ese carácter.

Consolidar a la Suprema Corte como tribunal de constitucionalidad exige otorgar mayor fuerza a sus decisiones; exige ampliar su competencia para emitir declaraciones sobre la constitucionalidad de leyes que produzcan efectos generales, para dirimir controversias entre los tres niveles de gobierno y para fungir como garante del federalismo. Al otorgar nuevas atribuciones a la Suprema Corte, se hace necesario revisar las reglas de su integración a fin de facilitar la deliberación colectiva entre sus miembros, asegurar una interpretación coherente de la Constitución, permitir la renovación periódica de criterios y actitudes ante las necesidades cambiantes

del país, y favorecer el pleno cumplimiento de su encargo. En esa misma perspectiva, se hace necesaria una diferenciación en el desempeño de las funciones sustantivas y administrativas de la Suprema Corte para facilitar la eficiencia en ambas.

En el ámbito de la procuración de justicia, la Procuraduría General de la República debe consolidarse como protectora de los intereses de la Federación y fortalecer su carácter de representante de la sociedad y su capacidad para perseguir los delitos. En este sentido, un paso decisivo es dotar a este órgano de una mayor legitimidad republicana, al someter la designación de su titular a la aprobación del Senado.

Por otra parte, para alcanzar la seguridad que demandan los mexicanos es necesario sentar las bases legales para un sistema nacional de seguridad pública que facilite la coordinación de acciones entre los distintos niveles de gobierno.

El mejoramiento de la justicia y la seguridad son dos de los imperativos más urgentes que enfrenta nuestro país. El bienestar de los mexicanos se funda en la seguridad de sus personas y de sus bienes. Ante la comisión de ilícitos, incluso por quienes debieran vigilar el cumplimiento de la ley, se ha acrecentado la desconfianza hacia las instituciones, los programas y las personas responsables de la impartición y procuración de justicia y de la seguridad pública. La ciudadanía tiene la percepción de un desempeño judicial y policial que no siempre es eficaz y dotado de técnica, ética y compromiso de servicio.

Esta situación únicamente podrá remediarse por medio de una reforma que incorpore sistemas de justicia y seguridad más modernos, más eficientes; sistemas acordes con las necesidades y los reclamos de nuestros tiempos. Esta iniciativa es un primer paso que atiende los aspectos constitucionales que deben modificarse para avanzar en la reforma del Poder Judicial y de los órganos y sistemas de seguridad pública.

Esta iniciativa de reformas a la Constitución forma parte de un conjunto de acciones que fortalecerá el orden público y la seguridad individual, familiar y patrimonial. Se trata de una reforma profunda que parte de la voluntad de los mexicanos de vivir en un Estado fundado en la soberanía nacional, la democracia, la división de poderes, el federalismo y el respeto a las garantías individuales. Su objetivo último es el fortalecimiento del equilibrio de poderes y del estado de derecho.

La reforma se inscribe en la larga tradición nacional que ha buscado subordinar la totalidad de los actos del poder público a la Constitución y

a las leyes. Esa tradición comprende el establecimiento, por don Manuel Crescencio Rejón, del juicio de amparo en la Constitución del Estado de Yucatán; la federalización del propio juicio de amparo por Mariano Otero y el establecimiento de un sistema de control de constitucionalidad de leyes. Esa tradición incluye también los importantes criterios que en materia de constitucionalidad fijó Ignacio Vallarta. En fin, una tradición que comprende la creación de los Tribunales Colegiados de Circuito y el otorgamiento a la Suprema Corte, en 1987, de facultades exclusivas en materia de constitucionalidad. Todos estos avances, fruto del enorme esfuerzo y el talento de muchos juristas mexicanos, tuvieron el propósito común de garantizar nuestra Constitución como norma suprema de la Nación. Ésa es la tradición jurídica mexicana en que se inscribe esta iniciativa.

La propuesta de modificaciones al régimen competencial y organizativo de la Suprema Corte de Justicia parte de la convicción de que es el órgano jurisdiccional que ha funcionado con mayor eficiencia y credibilidad en nuestro país. Debido al carácter supremo de sus resoluciones en los distintos litigios que se generen y a las nuevas atribuciones con que se propone dotarla, la reforma a nuestro sistema de justicia debe partir del fortalecimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se trata de llevar a sus últimas consecuencias el principio de la supremacía constitucional. Hasta ahora el juicio de amparo ha sido el medio tradicional para tutelar las garantías individuales, dando buena cuenta de su capacidad protectora mediante el juicio de amparo, los individuos han contado con un instrumento eficaz para impugnar aquella norma jurídica general o aquel acto individual de autoridad federal, estatal o municipal, que pugne con lo dispuesto por una norma constitucional. Por ello el juicio de amparo debe conservar sus principios fundamentales, pero debemos continuar perfeccionándolo, a fin de permitir una cada vez más adecuada defensa de los derechos fundamentales del individuo frente a cualquier abuso de la autoridad.

Debemos reconocer que, incluso con independencia de los importantes beneficios del juicio de amparo, la nueva y compleja realidad de la sociedad mexicana hace que este proceso no baste para comprender y solucionar todos los conflictos de constitucionalidad que pueden presentarse en nuestro orden jurídico. Por ello, es necesario incorporar procedimientos que garanticen mejor el principio de división de poderes y a la vez, permitan que la sociedad cuente con mejores instrumentos para iniciar acciones de revisión de la constitucionalidad de una disposición de carácter general a través de sus representantes.

La iniciativa plantea la reforma del artículo 105 constitucional a fin de ampliar las facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las controversias que se susciten entre la Federación, los estados y los municipios; entre el Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión; entre los poderes de las entidades federativas; o entre los órganos de gobierno del Distrito Federal. Al ampliarse la legitimación para promover las controversias constitucionales, se reconoce la complejidad que en nuestros días tiene la integración de los distintos órganos federales, locales y municipales.

Asimismo, se propone abrir la posibilidad de que un porcentaje de los integrantes de las Cámaras del Congreso de la Unión, de las legislaturas locales, de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal o, en su caso, el procurador general de la República, puedan plantear ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el ámbito de sus atribuciones, la inconstitucionalidad de leyes, previéndose que las resoluciones puedan anular, con efectos generales, la norma declarada inconstitucional.

Adicionalmente a los cambios propuestos en lo concerniente a las competencias judiciales de la Suprema Corte de Justicia, la iniciativa propone que sus atribuciones administrativas sean asignadas a un órgano de nueva creación. Este órgano se integraría por personas designadas por los tres Poderes de la Unión, quienes ejercerían sus funciones por un tiempo limitado y serían sustituidos mediante un sistema de escalonamiento. Con la liberación de las cargas de trabajo administrativo, el Pleno de la Suprema Corte contará en adelante con mayor tiempo para el desahogo de sus funciones jurisdiccionales.

Este órgano de administración sería responsable de velar por la independencia de los jueces y magistrados, y cuidaría que en todo momento se apliquen estrictamente los principios de la carrera judicial, a fin de garantizar la adecuada calificación de las personas que asuman la función jurisdiccional.

La iniciativa propone un procedimiento más riguroso para la aprobación por el Senado de la República, de los nombramientos de ministros propuestos por el titular del Ejecutivo Federal. Su comparecencia pública y el voto favorable de dos terceras partes de los miembros de ese órgano legislativo, serán requisitos para otorgar dicha aprobación. Se propone, asimismo, modificar el régimen de ingreso a la Suprema Corte, estableciendo requisitos e impedimentos más exigentes, que garanticen que la persona propuesta reúna calidad profesional y vocación judicial suficientes para el cabal cumplimiento de su responsabilidad. En congruencia tanto con sus nuevas atribuciones

como con la necesidad de facilitar la deliberación, se propone la reducción en el número de ministros que integran la Suprema Corte.

A fin de garantizar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se actualice y su función se legitime periódicamente, se propone que los ministros que la integran ocupen el cargo por un periodo determinado y que su sustitución se lleve a cabo de manera escalonada. Al constituirse nuestra Suprema Corte en un auténtico tribunal constitucional, deberá mantenerse actualizada para garantizar que la interpretación constitucional sea armónica con las condiciones culturales, sociales y económicas al momento de su aplicación. Debido a la duración temporal del cargo, se instituye el derecho de los ministros a un haber por retiro, con lo que se garantiza que la función jurisdiccional se ejerza con independencia.

El Ministerio Público, como responsable de los intereses de la sociedad, que actúa como una institución de buena fe, cumple una función básica en la defensa de la legalidad al perseguir los delitos que atenten contra la paz social. Éste es el fundamento que justifica que esa institución tenga, en principio, encomendado el ejercicio de la acción penal de manera exclusiva y excluyente. Sin embargo, la iniciativa prevé la creación de instrumentos para controlar la legalidad de las resoluciones de no ejercicio de la acción penal, con lo que se evitará que, en situaciones concretas, tales resoluciones se emitan de manera arbitraria.

Por último, la iniciativa plantea las bases de un Sistema Nacional de Seguridad Pública en el que la Federación, los estados y los municipios deberán garantizar una política coherente en la materia. Ésta debe incluir, entre otros elementos, la integración de un sistema nacional de información sobre delincuentes y cuerpos policiales; la coordinación de elementos humanos y materiales entre los distintos niveles de gobierno en la prevención y el combate a la delincuencia; y la profesionalización creciente de estas corporaciones y su vinculación de manera renovada con la comunidad para recuperar su prestigio y credibilidad a través del cumplimiento cabal y respetuoso de su deber. Asimismo, se establece como criterio constitucional el que la actuación de las policías, a todos los niveles, se rija por los principios de legalidad, honestidad y eficiencia.

La iniciativa que se somete a su consideración, busca establecer las bases constitucionales para iniciar el fortalecimiento de un nuevo sistema de justicia y seguridad en el país. Posteriormente, habrán de irse presentando las iniciativas de ley que aseguren la reforma integral que la sociedad viene exigiendo.

A continuación se describen los elementos fundamentales de la presente iniciativa, a fin de que puedan ser exhaustivamente analizados y considerados por el Constituyente Permanente.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Integración

En lo concerniente a la integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se prevé reducir el número de ministros de 26 a 11, volviendo así al número de miembros establecido en el artículo 94 del texto original de la Constitución de 1917. A lo largo de nuestra historia moderna, el número de integrantes de la Suprema Corte correspondió a la necesidad de abatir los rezagos acumulados que, en ocasiones, llegaron a ser muy considerables. En 1928, el número de ministros se elevó de once a dieciséis porque el rezago era casi de 16,000 asuntos; en 1934, el número se elevó a veintiuno y, no obstante, el rezago se mantuvo en 16,000 asuntos; en 1950, además de crearse los Tribunales Colegiados de Circuito, se previó la existencia de cinco ministros supernumerarios, lo cual no impidió que el rezago llegara a ser cercano a los 38,000 asuntos. Gracias al esfuerzo sostenido de la Suprema Corte debemos destacar que, al concluir el presente año, el rezago es casi inexistente.

En lo que se refiere a la acumulación de procesos, los problemas más recientes encontraron solución en la reforma de agosto de 1987. Mediante dicha reforma se determinó que la Suprema Corte de Justicia conocería, primordialmente, de los recursos de revisión interpuestos en contra de las sentencias dictadas en los juicios de amparo, siempre que las mismas contuvieran un procedimiento sobre la constitucionalidad de alguna norma de carácter general. Esta modificación al régimen competencial confirió a la Suprema Corte el conocimiento de un número limitado de asuntos, correspondiendo la resolución del resto a los Tribunales Colegiados de Circuito. Conviene recordar que de 1950 a la fecha, los Tribunales Colegiados de Circuito han aumentado de 7 a 83.

A los mexicanos nos cabe la satisfacción de que nuestra Suprema Corte de Justicia ha desempeñado cabalmente sus funciones a lo largo de su historia. Por ella han transitado muchos de los mejores juristas del país, y sus resoluciones han significado la determinación final del alcance y sentido de nuestros preceptos constitucionales y legales. En virtud de las nuevas competencias con que es necesario dotar a la Suprema Corte de Justicia y

debido también a la asignación de las tareas administrativas a un órgano especializado, se pretende que la Suprema Corte sea un órgano más compacto y altamente calificado, cuyos miembros sigan siendo personas de reconocido prestigio profesional y altas virtudes morales, dedicados en exclusiva al conocimiento y resolución de las más importantes controversias jurídicas que puedan suscitarse en el país.

En razón de la dinámica institucional de la Suprema Corte, la sola reducción en el número de ministros no generará un nuevo rezago, pues la reforma que se propone asignaría a un órgano distinto las competencias administrativas que hasta el día de hoy desahoga la propia Corte a un órgano distinto. Ello permitirá que los ministros dediquen mayor tiempo a resolver los asuntos de carácter jurisdiccional, al posibilitar que se incremente sustancialmente el número de sesiones del pleno.

Régimen jurídico de los ministros de la Suprema Corte

De conformidad con la importancia de las nuevas funciones que la Suprema Corte ejercería, se hace necesario modificar diversos aspectos del régimen jurídico al que hasta ahora están sujetos sus integrantes.

A fin de acrecentar la corresponsabilidad que para el nombramiento de ministros existe entre la Cámara de Senadores y el presidente de la República, la iniciativa propone que el voto mediante el cual se lleve a cabo la aprobación de los nombramientos que haga el presidente de la República se eleve a las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara de Senadores presentes en la sesión correspondiente. Asimismo, se propone ampliar de 10 a 20 días el plazo para otorgar o negar su aprobación. La incorporación de estas medidas permitirá que los integrantes de la Cámara, luego de conocer directamente las opiniones jurídicas y los antecedentes de las personas designadas, amplíen los elementos para decidir sobre la aprobación de los nombramientos respectivos.

Se propone que los ministros de la Suprema Corte ocupen el cargo durante quince años, y que su sustitución se lleve a cabo de manera escalonada. Al existir tribunales con atribuciones para anular las leyes con efectos generales, es conveniente que sus miembros se renueven periódicamente a fin de evitar un esquema rígido de interpretación constitucional. La dinámica económica y social de México exige una capacidad siempre renovada de interpretación de la Constitución que guarde coherencia con sus propósitos y principios fundamentales. Así, los criterios de validez de la totalidad de

las normas jurídicas podrán actualizarse de acuerdo con las percepciones y aspiraciones de cada generación.

En la iniciativa de reformas se proponen nuevos requisitos de designación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia para fortalecer su independencia. Se propone que el presidente de la República no pueda nombrar a aquellas personas que con seis meses de anterioridad hubieran ocupado los cargos de secretario de Estado, jefe del Distrito Federal, jefe de Departamento Administrativo, procurador general de la República o de Justicia del Distrito Federal, senador, diputado federal o gobernador de algún estado. Con esta propuesta se busca garantizar que factores de carácter político no interfieran en la asignación de los ministros y que se tome en cuenta su vocación judicial.

Otras modificaciones en cuanto a los requisitos de designación son la ampliación de cinco a diez años de la expedición del título profesional de abogado, la supresión de la edad máxima de ingreso y la reducción a un año del periodo de residencia en el país antes de la designación. Con las dos primeras medidas se busca que las personas propuestas tengan mayores conocimientos y experiencia al momento de ocupar el cargo, mientras que la última iguala los términos de residencia respecto de los principales cargos públicos de la Federación, al no existir razones para mantener las diferencias que hasta hoy prevalecen.

En las reformas se plantea que durante los dos años siguientes a su retiro del cargo de ministro, la persona que lo hubiere ocupado quede impedida para desempeñarse como secretario de Estado, jefe de Departamento Administrativo, jefe del Distrito Federal, procurador general de la República o de Justicia del Distrito Federal, senador, diputado federal o gobernador de algún estado, así como para actuar como patronos, abogados o representantes ante los órganos del Poder Judicial de la Federación. Estos impedimentos regirían incluso si los servidores públicos gozan de licencia para separarse de su cargo.

LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

Adicionalmente a las reformas constitucionales de carácter orgánico y estructural descritas en el apartado anterior, la iniciativa propone llevar a cabo una profunda modificación al sistema de competencias de la Suprema Corte de Justicia para otorgarle, de manera amplia y definitiva, el carácter de tribunal constitucional.

Aspectos generales y efectos de sus resoluciones

Mediante las reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación en agosto de 1987, se estableció que el Pleno y las Salas de la Suprema Corte conocerían, por vía de recurso, de aquellas sentencias de amparo dictadas en juicios en que se hubiere impugnado la constitucionalidad de una norma de carácter general o establecido la interpretación directa de un precepto de la Constitución. A la luz del derecho comparado y de los criterios en la materia, tal reasignación no bastó para otorgarle a la Suprema Corte de Justicia el carácter de un auténtico tribunal constitucional.

Es aconsejable incorporar a nuestro orden jurídico los valores y funciones característicos del Estado constitucional de nuestros días. De aprobarse la propuesta sometida a su consideración, los mexicanos contaremos en el futuro con un sistema de control de constitucionalidad con dos vías, semejante al que con talento y visión enormes diseñó en 1847 don Mariano Otero y fue recogido en el Acta de Reformas de mayo de ese año.

La iniciativa propone mantener plenamente vigente el juicio de amparo, fortaleciéndolo con algunas precisiones que se mencionarán más adelante en este texto. Este proceso es eficaz para el control cotidiano de los actos del poder público y accionable a partir de los agravios que las personas sufran en sus vidas, papeles, posesiones o derechos. De igual modo, propone conservar íntegramente la fórmula Otero, con lo que las resoluciones de amparo seguirán teniendo efectos sólo respecto de las personas que hubieren promovido el juicio. Hoy se propone que, adicionalmente, los órganos federales, estatales y municipales, o algunos de ellos, puedan promover las acciones necesarias para que la Suprema Corte de Justicia resuelva, con efectos generales sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

La posibilidad de declarar la inconstitucionalidad de normas con efectos generales será una de las más importantes innovaciones que nuestro orden jurídico haya tenido a lo largo de su historia. En adelante, el solo hecho de que una norma de carácter general sea contraria a la Constitución puede conllevar su anulación, prevaleciendo la Constitución sobre la totalidad de los actos del poder público. La supremacía constitucional es una garantía de todo Estado democrático, puesto que al prevalecer las normas constitucionales sobre las establecidas por los órganos legislativos o ejecutivos federal o locales, se nutrirá una auténtica cultura constitucional que permee la vida nacional.

Por razones de seguridad jurídica y estabilidad social, aun cuando las

declaraciones de inconstitucionalidad produzcan efectos, éstos habrán de limitarse en el tiempo a fin de impedir que las resoluciones tengan efectos retroactivos con excepción de la materia penal.

Por las dificultades técnicas que implicará el artículo 105 constitucional de aprobarse la presente iniciativa, será necesaria la promulgación de la correspondiente ley reglamentaria. Los complejos problemas técnicos que habrán de ser materia de los procesos previstos en dicha norma constitucional no pueden seguirse tramitando conforme a las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles, ordenamiento formulado para resolver, en principio, litigios entre particulares. De ahí que la reforma prevea la conveniencia de que sea una ley reglamentaria de esta disposición constitucional la que preceptúe su cabal aplicación.

Las controversias constitucionales

El artículo 105 del texto original de la Constitución le otorga competencia exclusiva a la Suprema Corte de Justicia para conocer de las controversias que se susciten entre dos o más estados, entre uno o más estados y el Distrito Federal; entre los poderes de un mismo estado y entre órganos de gobierno del Distrito Federal sobre la constitucionalidad de sus actos. Los mencionados supuestos del artículo 105 no prevén muchos de los conflictos entre los órganos federales, estatales y municipales que la realidad cotidiana está planteando.

Una de las demandas de nuestros días es la de arribar a un renovado federalismo. Ello hace indispensable encontrar las vías adecuadas para solucionar las controversias que en su pleno ejercicio puede suscitar. Por este motivo, se propone la modificación del artículo 105, a fin de prever en su fracción I las bases generales de un nuevo modelo para la solución de las controversias sobre la constitucionalidad de actos que surjan entre la Federación y un estado o el Distrito Federal; la Federación y un municipio; el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, aquél y cualquiera de las cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sea como órganos federales o del Distrito Federal; dos estados; un estado y el Distrito Federal; el Distrito Federal y un municipio; dos municipios de diversos estados; dos poderes de un mismo estado; un estado y uno de sus municipios; y dos órganos del Distrito Federal o dos municipios de un mismo estado.

Con la modificación propuesta, cuando alguno de los órganos mencionados en el párrafo anterior estime vulnerada su competencia por actos concre-

tos de autoridad o por disposiciones generales provenientes de otro de esos órganos, podrá ejercitar las acciones necesarias para plantear a la Suprema Corte la anulación del acto o disposición general.

El gran número de órganos legitimados por la reforma para plantear las controversias constitucionales es un reconocimiento a la complejidad y pluralidad de nuestro sistema federal. Todos los niveles de gobierno serán beneficiados con estas reformas.

El otorgamiento de estas nuevas atribuciones reconoce el verdadero carácter que la Suprema Corte de Justicia tiene en nuestro orden jurídico: el de ser un órgano de carácter constitucional. Es decir, un órgano que vigila que la Federación, los estados y los municipios actúen de conformidad con lo previsto por nuestra Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad

El segundo proceso que se propone recoger en el artículo 105 constitucional es el de las denominadas acciones de inconstitucionalidad. En este caso, se trata de que con el voto de un porcentaje de los integrantes de las Cámaras de Diputados y de Senadores, de las Legislaturas locales o de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal se pueda impugnar aquellas leyes que se estimen como contrarias a la Constitución. El procurador general de la República podrá también impugnar leyes que estime contrarias a la Constitución.

A diferencia de lo que acontece en el juicio de amparo y en las controversias constitucionales, en las acciones de inconstitucionalidad no es necesario que exista agravio para que sean iniciadas. Mientras que en el amparo se requiere de una afectación de las garantías individuales y en las controversias constitucionales de una invasión de esferas, las acciones de inconstitucionalidad se promueven con el puro interés genérico de preservar la supremacía constitucional. Se trata, entonces, de reconocer en nuestra Carta Magna una vía para que una representación parlamentaria calificada, o el procurador general de la República, puedan plantearle a la Suprema Corte de Justicia si las normas aprobadas por la mayoría de un órgano legislativo son, o no, acordes con la Constitución.

Siendo indudable que México avanza hacia una pluralidad creciente, otorgar a la representación política la posibilidad de recurrir a la Suprema Corte de Justicia para que determine la constitucionalidad de una norma aprobada por las mayorías de los Congresos, significa, en esencia, hacer de

la Constitución el único punto de referencia para la convivencia de todos los grupos o actores políticos. Por ello, y no siendo posible confundir a la representación mayoritaria con la constitucionalidad, las fuerzas minoritarias contarán con una vía para lograr que las normas establecidas por las mayorías se contrasten con la Constitución a fin de ser consideradas válidas.

Los procesos en que la Federación sea parte

En el artículo 105 en vigor se establece que la Suprema Corte de Justicia conocerá de aquellos procesos en que la Federación sea parte, lo que, interpretado por el legislador ordinario, ha significado la intervención del Pleno de la Suprema Corte de Justicia siempre que se haga valer un interés de la Federación. Este sistema ha provocado que nuestro más alto tribunal tenga que pronunciarse de manera inicial en una serie de conflictos en los que, en realidad, pueden no resultar afectados los intereses sustantivos de la Federación.

A fin de remediar esta situación, se propone crear en la fracción III del artículo 105, un nuevo sistema para el conocimiento de los procesos mencionados. Mediante esta propuesta, la Suprema Corte de Justicia podrá decidir si atrae o no el conocimiento del asunto en la instancia de apelación, una vez que se hubiere hecho la petición por el correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o por el procurador general de la República y que haya evaluado la importancia del proceso en que la Federación pudiera ser parte.

EL JUICIO DE AMPARO

Existe un reclamo frecuente por parte de abogados y particulares, en virtud de que las sentencias de amparo no siempre se ejecutan. Ello ocasiona que personas que vencen en juicio a una autoridad, no obtienen la protección de sus derechos por no ejecutarse la sentencia. De ahí que la iniciativa presenta una propuesta de modificación en lo concerniente a la ejecución de las sentencias de amparo.

Las dificultades para lograr el cumplimiento de las sentencias tienen varios orígenes: por una parte, la única sanción por incumplimiento es tan severa, que las autoridades judiciales han tenido gran cuidado de imponerla. Por otra parte, en ocasiones se ha evidenciado falta de voluntad de algunas autoridades responsables para cumplir la resolución de un juicio en que

hubieren sido derrotadas. Finalmente, en ocasiones las autoridades responsables, ante la disyuntiva que se plantea entre ejercer el derecho hasta sus últimas consecuencias dando pie a conflictos sociales de importancia, o tratar de preservar el orden normativo, optan por no ejecutar la sentencia. Con todo, no es posible que en un estado de derecho se den situaciones en que no se cumpla con lo resuelto por los tribunales. En la presente iniciativa se propone un sistema que permitirá a la Suprema Corte de Justicia contar con los elementos necesarios para lograr un eficaz cumplimiento y, a la vez, con la flexibilidad necesaria para hacer frente a situaciones reales de enorme complejidad. El sistema de cumplimiento que se plantea es lo suficientemente preciso como para que también pueda utilizarse en la ejecución de las sentencias dictadas en los casos de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad previstas en el artículo 105. La iniciativa incluye las correspondientes remisiones.

En la reforma se propone modificar la fracción *xvi* del artículo 107 constitucional, a fin de dotar a la Suprema Corte de Justicia de las atribuciones necesarias para permitirle valorar el incumplimiento de las sentencias, al punto de decidir si el mismo es o no excusable. Esta posibilidad permitirá que los hechos sean debidamente calificados y que se decida cómo proceder en contra de la autoridad responsable.

Adicionalmente se propone establecer en la misma fracción *xvi* la posibilidad del cumplimiento sustituto de las sentencias, de manera que se pueda indemnizar a los quejosos en aquellos casos en que la ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios que el propio quejoso pudiera obtener con la ejecución.

Finalmente, se propone introducir en la fracción *xvi* del artículo 107 constitucional, la figura de la caducidad en aquellos procedimientos tendientes a lograr el cumplimiento de las sentencias de amparo. Si bien es cierto que mediante el juicio de amparo se protegen las garantías individuales de manera que su concesión conlleva el reconocimiento de una violación a las mismas, también lo es la necesidad de fortalecer la seguridad jurídica. No es posible que ante la falta de interés jurídico por parte del quejoso, los órganos de justicia continúen demandando a los responsables por su cumplimiento y manteniendo la falta de definición del derecho en nuestro país. Al igual que acontece con la caducidad de la instancia en el propio juicio de amparo, las modalidades de la reforma propuesta se dejan a la ley reglamentaria.

SOLUCIÓN DE CONFLICTOS LABORALES EN EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Al reformarse la Constitución en el mes de diciembre de 1960, el Constituyente Permanente estableció en la fracción XII del apartado B del artículo 123, que la Suprema Corte de Justicia sería competente para resolver los conflictos suscitados entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores. En la presente iniciativa se propone reformar esa fracción a fin de precisar esa competencia. De esta manera, en adelante corresponderá a la Suprema Corte de Justicia el conocimiento y resolución de los conflictos suscitados entre ella y sus funcionarios y empleados, y al Consejo de la Judicatura Federal el de todos aquellos que se promuevan por funcionarios o empleados de los demás tribunales federales. Con lo anterior se pretende fortalecer la autonomía del Pleno de la Suprema Corte, impidiendo que ningún órgano pueda interferir en su régimen interno. Cabe señalar que las modificaciones a la estructura y organización del Poder Judicial que se proponen, no implican afectación alguna de los derechos laborales de sus funcionarios y empleados.

ADMINISTRACIÓN DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

La cuarta vertiente de las reformas a la Constitución en lo referente al Poder Judicial de la Federación, es la relativa a la administración y el gobierno del propio poder. Este punto es de importancia central para garantizar la independencia y autonomía del Poder Judicial, así como su correcto equilibrio interior.

Desde 1928 a la fecha, se han ido concentrando en el tribunal pleno un número creciente de atribuciones no relacionadas propiamente con la función de impartir justicia. Destaca el nombramiento, adscripción y disciplina de los jueces de Distrito y magistrados de Circuito; la elaboración del proyecto de presupuesto del Poder Judicial; la determinación del número, materia y ubicación de los órganos jurisdiccionales; el otorgamiento de licencias a distintos miembros de la Judicatura Federal, así como la administración de la defensoría de oficio, la designación de los miembros de ésta; y la realización de visitas de inspección a todos los órganos jurisdiccionales federales del país, entre muchas otras más. Así, puede afirmarse que los ministros de la Suprema Corte de Justicia, además de su importante tarea de impartir

justicia, han tenido que ocuparse de la administración de un Poder Judicial cada vez más grande y complejo.

En los últimos años, connotados tratadistas han planteado la necesidad de crear un órgano de administración que garantice la autonomía y eficacia de la función judicial. La experiencia muestra que es conveniente concentrar la labor de los jueces, magistrados y ministros en cuestiones de carácter puramente jurisdiccional, ampliando con ello el tiempo dedicado por ellos a la impartición de justicia.

Integración del Consejo de la Judicatura Federal

De acuerdo con la iniciativa que ahora someto a su consideración, se propone modificar el artículo 100 constitucional a fin de que las funciones administrativas que hasta ahora ejerce la Suprema Corte recaigan en un Consejo de la Judicatura Federal. El mismo estaría integrado por siete miembros, y lo presidiría el ministro que resulte electo para presidir la Suprema Corte. De los seis miembros restantes del Consejo, dos serán designados por la Cámara de Senadores, uno electo por los jueces de Distrito, uno electo por los magistrados de Circuito y dos designados por el presidente de la República. Salvo en el caso del presidente de la Suprema Corte, los miembros del Consejo durarán en su cargo cinco años, llevándose a cabo su renovación de manera escalonada.

Se plantea que los integrantes del Consejo estarán impedidos durante el ejercicio de su encargo o mientras gocen de licencia, para aceptar o desempeñar cualquier tipo de empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados de carácter científico, académico o docente y para litigar ante los tribunales federales durante el año siguiente a la conclusión de su encargo.

Debido a la importancia de las funciones que habrán de realizar en lo tocante a la integración, administración y vigilancia de una buena parte de un poder del Estado, se propone modificar los artículos 110 y 111 constitucionales, a fin de, respectivamente, hacer a los miembros del Consejo de la Judicatura Federal sujetos de juicio político y otorgarles la correspondiente inmunidad procesal.

Atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal

Entre las atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal que deben ser destacadas, se encuentran las relativas al nombramiento, adscripción, pro-

moción y remoción de jueces y magistrados. Es decir, las cuestiones relativas a la carrera judicial. Con el enorme crecimiento del número de órganos del Poder Judicial de la Federación que hubo a comienzos de la década pasada, y que llegó a ser en promedio de veintiún tribunales y juzgados por año, la designación de sus titulares significó un problema y se dio cabida a la improvisación del personal. A fin de que en lo futuro se eleve la calidad profesional de quienes habrán de impartir justicia, mediante esta reforma se pretende elevar a rango constitucional la carrera judicial, de manera que en lo futuro el nombramiento, adscripción y remoción de jueces y magistrados quede sujeta a los criterios generales, objetivos e imparciales que al respecto determinen las leyes.

De acuerdo con la adición que se propone al artículo 94, al Consejo le corresponderá también la delimitación territorial de los circuitos y distritos judiciales de todo el país, así como la determinación del número de órganos y las materias que éstos deban conocer. Ello es así en tanto que estas tareas implican la distribución de las cargas de trabajo y la ubicación geográfica de los órganos, cuestiones que requieren de un conocimiento primordialmente administrativo.

El Consejo deberá realizar la vigilancia y supervisión de los órganos jurisdiccionales así como de las conductas de sus titulares, en concordancia con la competencia que le corresponde para el nombramiento y remoción de esos funcionarios. Esta última será una de las competencias del Consejo de la Judicatura Federal que mayores beneficios habrá de reportar a la impartición de justicia federal, pues facilitará que se detecten las anomalías, los delitos o el cabal cumplimiento de las tareas por parte de los jueces, magistrados y personal.

Igualmente, en el artículo 100 se propone que el Consejo de la Judicatura Federal tenga competencia para formular el proyecto de presupuesto de egresos del Poder Judicial de la Federación, excepción hecha del que para sí misma elabore la Suprema Corte de Justicia. Esta dualidad en lo que hace a la formulación del presupuesto es necesaria en tanto que, de ninguna manera, la Suprema Corte de Justicia puede quedar subordinada al Consejo de la Judicatura Federal.

Para desarrollar el cúmulo de atribuciones que se propone conferir al Consejo, la iniciativa plantea que en el artículo 100 quede prevista la facultad para emitir acuerdos de carácter general. De esta manera, el órgano de administración y gobierno del Poder Judicial de la Federación podrá ir estableciendo la normatividad necesaria para lograr una eficiente administración de justicia.

PODERES JUDICIALES DE LOS ESTADOS Y DEL DISTRITO FEDERAL

La iniciativa de reformas que presento incluye también dos modificaciones a los regímenes de los poderes judiciales de los estados y del Distrito Federal.

Consejos de la Judicatura y carrera judicial

La situación que guarda el gobierno y la administración del Poder Judicial de la Federación tiene una enorme simetría con lo que acontece en los ámbitos estatales y del Distrito Federal. Es una constante que los tribunales supremos en los ámbitos locales tengan a su cargo funciones semejantes a las que hasta el día de hoy realiza el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, con la excepción hecha del estado de Sinaloa, donde desde hace años existe un Consejo de la Judicatura.

El enorme cúmulo de funciones descritas propicia, al igual que en el ámbito federal, que los magistrados distraigan buena parte del tiempo que debieran dedicar a las funciones jurisdiccionales. Por ello, si los motivos que justifican la separación funcional y orgánica de las atribuciones jurisdiccionales y administrativas en el Poder Judicial de la Federación subsisten también en el ámbito local, resulta necesario llevar a cabo la consiguiente reforma respecto de estos últimos.

En razón de lo anterior, se plantea la derogación del párrafo cuarto de la fracción III del artículo 116 constitucional, que plantea un esquema de nombramiento rígido para los jueces en los estados.

Con ello se posibilita que cada entidad federativa adopte el esquema de organización judicial que considere más conveniente para ampliar los principios de la carrera judicial que enuncia el párrafo segundo de la fracción antes invocada.

En cuanto al régimen judicial del Distrito Federal, se plantea incluir en la fracción VII del artículo 122 constitucional, las disposiciones necesarias para crear el correspondiente Consejo de la Judicatura, a efecto de que asuma las funciones administrativas que por su naturaleza le son encomendadas.

Como consecuencia de las propuestas planteadas, la iniciativa pone a la consideración del Constituyente Permanente la conveniencia de modificar el párrafo tercero del artículo 108, el segundo del 110 y el quinto del 111 constitucionales a fin de hacer sujetos respectivamente, de responsabilidad,

del juicio político y de inmunidad procesal, a los miembros de los consejos de las judicaturas locales.

Con la posibilidad de que las entidades federativas adopten la figura de los consejos de las judicaturas, se sientan las bases institucionales para el establecimiento y desarrollo de la carrera judicial. Hasta ahora, la operación de la carrera judicial ha encontrado en muchos casos grandes obstáculos por la falta de un órgano específicamente dedicado a ella. Con su cabal instrumentación se dará respuesta a un reclamo general en la sociedad para elevar el nivel profesional y garantizar la solvencia moral de jueces y magistrados. El establecimiento de concursos de oposición para la designación, el ascenso y la adscripción de los funcionarios judiciales ha probado ser un método idóneo.

MINISTERIO PÚBLICO

Procedimientos legales para impugnar el no ejercicio de la acción penal

Se propone sujetar al control de legalidad las resoluciones de no ejercicio de la acción penal del Ministerio Público, dejando al legislador ordinario el definir la vía y la autoridad competente para resolver estas cuestiones. Nuestra Constitución encomienda la persecución de los delitos al Ministerio Público y le confiere la facultad de ejercitar la acción penal siempre que existan elementos suficientes para confirmar la presunta responsabilidad de una persona y la existencia del delito. Cuando no lo hace, aun existiendo estos elementos, se propicia la impunidad y, con ello, se agravia todavía más a las víctimas o a sus familiares. No debe tolerarse que por el comportamiento negligente, y menos aun actos de corrupción, quede ningún delito sin ser perseguido.

Por esta razón, la iniciativa plantea adicionar un párrafo al artículo 21 constitucional a fin de disponer que la ley fije los procedimientos para impugnar las resoluciones del Ministerio Público que determinen el no ejercicio de la acción penal. De esta manera, la propuesta plantea que el Congreso de la Unión o, en su caso, las legislaturas locales analicen quiénes habrán de ser los sujetos legitimados, los términos y condiciones que habrán de regir al procedimiento y la autoridad competente que presente la cuestión para su resolución, que podrá ser jurisdiccional o administrativa, según se estime conveniente. Con lo anterior se pretende zanjar un añejo debate constitu-

cional, que en los hechos impidió que las omisiones del Ministerio Público fueran sujetas a un control de legalidad por un órgano distinto.

El procurador general de la República como representante del interés de la Federación

Debido a que la Constitución le otorga al procurador general de la República el carácter de representante de los intereses de la Nación en las materias del juicio de amparo y las controversias y las acciones de inconstitucionalidad, se hace necesario someter el nombramiento que haga el Ejecutivo Federal a la ratificación del Senado de la República. Sin perjuicio de lo anterior, se considera necesario que permanezca el régimen de remoción libre por el Ejecutivo, toda vez que, por ser éste el responsable último de velar por la aplicación de la ley en el ámbito administrativo, debe estar facultado para actuar firmemente cuando perciba que la institución se descompaña de manera negligente o indolente en la persecución de los delitos de orden federal.

En razón de lo anterior, la iniciativa plantea una reforma al apartado A del artículo 102 de nuestra Carta Magna previendo este nuevo procedimiento de designación para el titular de la Procuraduría General de la República.

SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA

La iniciativa plantea definir a nivel constitucional las bases sobre las cuales debe regirse la seguridad pública en todo el país. El cambio que se propone demanda una nueva concepción de la profesionalización policial. Es preciso reforzar los procedimientos de evaluación permanente del desempeño profesional de los servidores públicos de seguridad. Se debe crear una verdadera carrera policial sustentada en un régimen de prestaciones económicas y sociales congruente con la importancia y el riesgo de su labor. Es necesario revalorar y dignificar al servidor de la seguridad pública para atraer a esta actividad a mexicanos que encuentren en ella un proyecto digno de vida profesional, sentando las bases de seguridad y reconocimiento social que merecen. Es necesario hacerlo en el ámbito federal y promover, con respecto a la soberanía de los estados y la autonomía de los municipios, que estos esquemas sean de adopción generalizada.

Por ello, la iniciativa propone establecer en el artículo 21 constitucional, la obligación del Estado de velar por la seguridad pública de los gobernados,

señalando el mandato para que todos los cuerpos de seguridad pública que pertenezcan a la Federación, entidades federativas y municipios se organicen bajos los principios de legalidad, honestidad, eficiencia y eficacia. En este sentido, se contempla la obligación de la Federación, de las entidades federativas, del Distrito Federal y de los municipios, para coordinarse en esta materia.

El federalismo es un acuerdo de distribución del poder, de reconocimiento de espacios de autonomía y esferas de competencia. El federalismo es un método democrático en el que comunidades autónomas tienen y conservan el control de los resortes de gobierno en los ámbitos de su competencia. Sin embargo, no debe confundirse una sana estratificación del poder con un sistema de fronteras que favorezcan la impunidad y la delincuencia.

Ante la creciente capacidad organizativa y movilidad de la delincuencia organizada, el Estado mexicano no debe ni puede hacerle frente mediante una estrategia desarticulada. Es necesario que los tres niveles de gobierno articulen sus potencialidades y compensen sus insuficiencias en materia de seguridad pública. La corresponsabilidad de cada uno de ellos en un fin común garantiza que el sistema de coordinación que se propone sea verdaderamente un esfuerzo nacional en que los órganos constitucionales que dan cuerpo al federalismo participen con iguales derechos y en condiciones equitativas en la realización de un deber común: garantizar la seguridad y la tranquilidad de la población.

De ahí que la presente iniciativa proponga facultar al Congreso de la Unión para expedir la ley que fije las bases para la coordinación entre los tres niveles de gobierno, en el marco de un Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Por lo antes expuesto, y con fundamento en la fracción I del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el digno conducto de ustedes CC. secretarios, me permito someter a la alta consideración del H. Congreso de la Unión, para los efectos del artículo 135 de la propia Constitución, la presente iniciativa de

Decreto

Artículo único. Se adicionan tres párrafos al artículo 21; se restablece la fracción XXIII del artículo 73; se reforma la fracción II y se deroga la V del artículo 79; se reforman las fracciones II, III, XVI y XVIII del artículo 89; se reforman los párrafos primero, segundo, quinto, sexto, octavo y noveno del

artículo 91; se reforman las fracciones II, III y V, se adiciona una VI y un último párrafo, del artículo 95; se reforma el artículo 96; se reforman los párrafos primero, segundo, quinto, sexto, séptimo y onceavo, y se deroga el párrafo tercero, hecho lo cual se recorre la numeración, del artículo 97; se reforma el artículo 98; se reforma el artículo 99; se reforma el artículo 100; se reforma el artículo 101; se reforman los párrafos primero y tercero del artículo 102 apartado A; se reforman las fracciones II y III del artículo 103; se reforma la fracción IV del artículo 104; se reforma el artículo 105; se reforma el artículo 106; se reforman las fracciones VIII del párrafo primero; XI, XII párrafos primero y segundo, XIII párrafo primero y XVI, del artículo 107; se reforma el párrafo tercero del artículo 108; se reforman los párrafos primero y segundo del artículo 110; se reforman los párrafos primero y quinto del artículo 111; se reforma la fracción III, párrafo tercero y se deroga el párrafo quinto, hecho lo cual se recorre la numeración, del artículo 116; se reforma la fracción VII del artículo 122, y se reforma la fracción XII, párrafo segundo del apartado B del artículo 123, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 21. ...

...
...

La ley establecerá los casos en que podrán impugnarse las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio de la acción penal.

La seguridad pública estará a cargo del Estado. La actuación de las policías de la Federación, de los estados y de los municipios, se regirá por los principios de legalidad, honradez y eficiencia.

La Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios están obligados a coordinarse en materia de seguridad pública, en los términos que la ley señale.

Artículo 73. ...

I a XXII.-...

XXIII.- Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, en materia de seguridad pública, así como para la organización y funcionamiento de la carrera policial en el orden federal:

XXIV a XXX.-...

[...]

Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I.- De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

- a).- La Federación y un estado o el Distrito Federal;
- b).- La Federación y un municipio;
- c).- El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o el Distrito Federal;
- d).- Un estado y otro;
- e).- Un estado y el Distrito Federal;
- f).- El Distrito Federal y un municipio;
- g).- Dos municipios de diversos estados;
- h).- Dos poderes de un mismo estado, sobre la constitucionalidad de sus actos;
- i).- Un estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos;
- j).- Un estado y un municipio de otro estado, sobre la constitucionalidad de sus actos, y
- k).- Dos órganos del Distrito Federal o dos municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos nueve votos.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución con excepción de las que se refieran a la materia electoral.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de entrada en vigor de la norma, por:

- a).- El equivalente al cuarenta y cinco por ciento de los integrantes de la

Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;

b).- El equivalente al cuarenta y cinco por ciento de los integrantes del Senado, en contra de las leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano;

c).- El procurador general de la República en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano;

d).- El equivalente al cuarenta y cinco por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, y

e).- El equivalente al cuarenta y cinco por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea.

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos nueve votos.

III.- De oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del procurador general de la República, podrán conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de jueces de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por sus características especiales así lo ameriten.

La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

En caso de incumplimiento de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo se aplicarán, en lo conducente, los procedimientos establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de esta Constitución.

[...]

Transitorios

Primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, con excepción de lo dispuesto en los artículos Séptimo y Octavo siguientes.

[...]

Séptimo. Las reformas al artículo 105 entrarán en vigor en la misma fecha en que entre en vigor la ley reglamentaria correspondiente.

[...]

Reitero a ustedes, CC. secretarios, las seguridades de mi atenta y distinguida consideración.

Palacio Nacional, a 5 de diciembre de 1994.

Sufragio Efectivo. No Reelección.

El presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos

Ernesto Zedillo Ponce de León.

Proceso legislativo. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos*, tomo CDXCV, número 22, 31 de diciembre de 1994.

Índice

Introducción	xiii
1811 Miguel Ramos Arizpe Creación de municipalidades y elección de ayuntamientos	1
1856 José María del Castillo Velasco Soberanía popular y libertad municipal	3
1877 Prisciliano Díaz González y Rafael A. Ruiz Por la independencia municipal	9
1878-1879 Dictámenes de la Comisión especial de la independencia de los municipios Sobre el municipio libre e independiente	13
1900 Porfirio Díaz Negación de la soberanía al Distrito Federal	21
1914 Venustiano Carranza La figura constitucional del municipio libre	27

1916	Emiliano Zapata Ley general sobre libertades municipales	31
1916	Venustiano Carranza El municipio libre en el proyecto de Constitución	37
1916	Comisión Nacional Agraria El municipio como poder público	59
1921	Modesto Rolland Los frenos democráticos	63
1922	Unión Nacional de Ayuntamientos Por la autonomía municipal	67
1925	Comisión Técnica de Gobernación Proyecto de Ley orgánica federal del municipio libre	77
1928	Álvaro Obregón Desaparición de los municipios en el Distrito Federal y Territorios	101
1932	Partido Nacional Revolucionario Ayuntamiento y no reelección inmediata	113
1933	Partido Nacional Revolucionario Sufragio efectivo y autonomía municipal	127
1934	Partido Nacional Revolucionario Educación, facultad concurrente	133

1936		
Partido Nacional Revolucionario		
Estabilidad de los municipios		143
1936		
Lázaro Cárdenas del Río		
El municipio en el sistema nacional fiscal		147
1939		
Partido de la Revolución Mexicana		
Restitución del municipio libre en los Territorios		167
1942		
Carrillo Flores, Bartlett Bautista, Martínez Báez, Velasco y Sastrías		
Bases para un proyecto de ley municipal		169
1946		
Miguel Alemán Valdés		
Voto a la mujer en elecciones municipales		179
1946		
Partido Acción Nacional		
Autonomía y democracia municipal		181
1959		
Comisión de Estudios Legislativos		
Fuentes de arbitrios para los municipios		185
1964		
Partido Popular Socialista		
Heterogeneidad y democracia municipal		199
1975		
Luis Echeverría Álvarez		
Municipio y desarrollo urbano		217
1977		
José López Portillo		
La reforma política		227

1982

Miguel de la **M**adrid **H**urtado

Descentralización y municipio

251

1983

Partido **S**ocialista **U**nificado de **M**éxico

Por un municipio libre y democrático

267

1986

Grupos **P**arlamentarios de varios **p**artidos **p**olíticos

El estado de Anáhuac

291

1994

Ernesto **Z**edillo **P**once de **L**eón

El municipio y la controversia constitucional

305

Soberanía y libertad municipal, 1811-1995
se terminó de imprimir en el mes de marzo de 2015
en los talleres de Offset Rebosán, S. A. de C. V.
Av. Acueducto 115, Col. Huipulco Tlalpan
C.P. 14370, México, D.F.

Esta compilación de materiales

legislativos refleja la trayectoria del régimen constitucional del municipio en México, sus aspiraciones y fracasos. En este primer tomo (1811-1995), el lector se topará con una diversidad de documentos legislativos, como el presentado en las Cortes de Cádiz, disposiciones que tuvieron una fuerte repercusión en la vida municipal de la Nueva España, así como en las futuras constituciones estatales una vez que México adoptó el régimen federal. Otros textos sintetizan las poco conocidas y reconocidas ideas primarias, originales y aún deslumbrantes que sustentan la tesis de la libertad municipal, que debemos a los liberales de la Reforma. Esta tesis, derivada del principio de la soberanía popular y emanada de las entrañas del régimen federal mexicano –que sumó los conceptos de poder, independencia y autonomía municipal y los vinculó a la construcción de un régimen democrático–, se extravió durante el porfiriato. La libertad municipal fue bandera de los diversos grupos que participaron en la revolución mexicana, se estableció como institución constitucional en el decreto de Carranza expedido en 1914 y finalmente el Congreso Constituyente de Querétaro la instituyó en el artículo 115. Como sostuvo Moisés Ochoa Campos, la Constitución de 1917 consagró el municipio libre “a medias”. Esto se puso en evidencia durante más de seis décadas, durante las que no hubo ni vestigios de la nueva institución constitucional. Lo anterior no es de extrañar, ya que la existencia de la libertad municipal está ligada a la de una vida política democrática. Como atestiguará el lector, en todo este tiempo no dejaron de surgir reclamos, propuestas e iniciativas para reformar nuestra Constitución y hacer viable el municipio libre. Múltiples voces consideraron que la ampliación de las bases para asegurar la libertad municipal no tenía lugar en la Constitución sino en las cartas de los estados, porque lo primero atentaba contra el régimen federal. Los hechos desmintieron lo anterior. A partir de la reforma política de 1977, podemos comprobar que ha sido a través de reformas a la Carta Magna que se ha propiciado la transformación y fortalecimiento de los municipios mexicanos, tarea, por cierto, aún inacabada.



**El Colegio
de la Frontera
Norte**