

La Reforma Integral a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave y el Municipio Libre.

José Lorenzo Álvarez Montero*

SUMARIO: 1. La Reforma a la Constitución Política del Estado. 2. Elementos constitutivos del Municipio. 3. El Municipio en las diversas constituciones federales y centralistas de México. 4. La Constitución Federal de 1917 y sus reformas en materia municipal.

1. La reforma a la Constitución Política del Estado.

El 3 de febrero del presente año, se publicó en la Gaceta Oficial la reforma integral a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave. El artículo primero de la reforma dispuso la derogación de los artículos del 85 al 141; el segundo, la reforma de los artículos del 1 al 84.

Así, el texto vigente de la Constitución Política Local se integra 84 preceptos sustantivos, distribuidos en seis títulos, más 7 artículos transitorios ¹

* Investigador de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana.

¹ En mi artículo “La reforma integral a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave y los derechos humanos”, publicado

La reforma integral a la Constitución Política del Estado Libre y...

El título tercero que se integra con los artículos 68, 69, 70 y 71, está dedicado al Municipio. Aun cuando el Gobernador presentó a la Legislatura la iniciativa de reforma constitucional el 13 de septiembre de 1999, el proyecto recoge el texto de la reforma al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el 23 de septiembre de ese año en el Diario Oficial.²

En el actual proceso de transformación del Estado mexicano y a la luz de la reforma al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el Diario Oficial el 23 de Diciembre de 1999 y de la reforma integral a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave, es válido preguntarnos ¿cuál es el papel que juega este nivel de gobierno?.

El desarrollo y fortalecimiento del Municipio impone la necesidad de precisar los términos contenidos en el vigente artículo 115 constitucional y su correlativo 68 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave.

De acuerdo a lo dispuesto por los primeros párrafos de ambos preceptos, los Estados adoptarán para su régimen

en la Revista Jurídica Veracruzana del Tribunal Superior de Justicia, pp. 41-75 se analiza en forma completa las diferentes etapas que se desarrollaron en el procedimiento de la reforma Constitucional.

² El texto de la iniciativa de reforma al artículo 115 de la Constitución Federal, fue proporcionado a la Comisión para su análisis e incorporación a la reforma integral de la Constitución Política de Veracruz.

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.

De lo transcrito se desprenden los siguientes aspectos:

1. Los estados, constitucionalmente, no pueden tener otras divisiones territoriales que no sean los Municipios.

2. Tampoco pueden tener otra base para su organización administrativa que el Municipio Libre.

3. Así mismo los Estados tampoco pueden tener otra base para su división política que el Municipio Libre.

2. Elementos Constitutivos del Municipio.

Lo anterior, concibe al Municipio Libre como un espacio privilegiado de la República y de la Federación Mexicana, donde vivimos aproximadamente 80 millones de habitantes ya que con excepción del Distrito Federal, el restante territorio nacional tiene al Municipio Libre como base.³

El municipio además, cuenta, por mandato constitucional, con una serie de elementos similares a cualquier entidad estatal.

1. Territorio
2. Población

³ José Lorenzo Álvarez Montero, *El Municipio en el Proceso de Transformación del Estado Mexicano*, Foro Fiscal No. 36, 1996. Pág. 4

La reforma integral a la Constitución Política del Estado Libre y...

3. Autoridades
4. Orden Jurídico y,⁴
5. Fines

Por lo que se refiere a las autoridades debemos destacar que éstas, son electas popularmente por lo que sólo en los casos de responsabilidad pudieran ser separadas del cargo mediante el procedimiento establecido en los textos constitucionales y Leyes respectivas.

Respetando la expresión y voluntad de la soberanía popular, manifestada en las elecciones de las autoridades municipales, la Constitución dispone que entre el Ayuntamiento y el Estado no habrá ninguna autoridad intermedia.

Lo anterior, es entendible en virtud de que existen tres niveles de Gobierno Federal, el Estatal y el Municipal. No se reconoce ningún otro.

Sin embargo, distorsionando este sentido constitucional, se han creado organismos paralelos al Estado y al Municipio, que es la relación que en este momento nos interesa destacar, que se atribuyen facultades que corresponden a uno u otro nivel de gobierno, desnaturalizado de este modo, el mandato constitucional al transferir atribuciones-obligaciones que las autoridades electas tienen a su cargo, a dichos organismos, cuya integración es por designación de alguna autoridad. De esta manera, se lastima y

⁴ Raúl Olmedo, *Nuevo Orden Normativo para la reforma Municipal, Estados Municipales*, CEDEMUN, México, 1997.

José Lorenzo Álvarez Montero

aminora el efecto de la soberanía popular manifestada por medio del voto ya que al acudir a la autoridad electa popularmente, ésta manifiesta que dicha atribución, aunque la constitución señala a su cargo, por medio de un convenio o decreto se ha transferido a un órgano de carácter administrativo. El mejor ejemplo y el más sentido y lastimoso para la sociedad civil es el del agua potable y alcantarillado, servicio que se ha transferido en Veracruz, a un organismo administrativo-burocrático, integrado por designación, insensible a las necesidades más urgentes de la comunidad, que administra el servicio como si fuera otro Estado y no el mexicano. Además, el párrafo tercero del multicitado artículo 115 expresa que, corresponde a los Municipios prestar el citado servicio y podrá hacerlo con el concurso de los Estados condicionando:

1. A que dicho concurso sea necesario y,
2. Que así lo determine la Ley.

De donde se desprende la obligación de comprobar y explicar ampliamente a la comunidad que efectivamente es necesario el concurso del Estado y, fundarlo en una Ley que permita dicho concurso. Lo que no dice la Constitución es que puede transferirse el servicio a un ente distinto al Estado.

En conclusión de lo anterior, el camino o el proceso de transferir las funciones municipales a organismos

La reforma integral a la Constitución Política del Estado Libre y...

administrativos-burocráticos distintos al Estado, no es la manera de fortalecer al Municipio ni a sus autoridades.⁵

Por lo que se refiere al orden jurídico municipal, éste se integra por el marco constitucional federal y local y las leyes que expiden el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, manifestándose propiamente en los reglamentos Gubernativos y de Policía como lo dispone el artículo 21 constitucional.

Siendo el municipio el tema de esta colaboración pasare a describir su presencia en las diferentes constituciones de México y de Veracruz, haciendo especial referencia al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917 y sus reformas, para culminar con el título dedicado al Municipio en el texto vigente de la Constitución renovada de Veracruz.

3. El Municipio en las diversas Constituciones Federales y Centralistas de México.

El 23 de diciembre de 1999 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación importantes reformas al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por los cuales se reconoce expresamente a los ayuntamientos la calidad de gobierno, dejando así de ser simples administradores de los asuntos municipales.

Para valorar este cambio, es indispensable señalar que administrar significa cuidar bienes ajenos, suministrar

⁵ Julián Salazar Medina, *Elementos Básicos de la Administración Municipal*, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, 1992.

servicios, conformando una concepción de subordinación a su superior. En tanto que gobernar se traduce por regir, mandar, ejercer autoridad superior.⁶

De lo anterior puede afirmarse que la sustitución del término “administrado” por el “gobernado” nos induce a concluir que el ayuntamiento deja de ser una entidad subordinada al gobierno del Estado para transformarse en la autoridad superior del municipio, lo cual se completa con los nuevos servicios y atribuciones que la ley fundamental le otorga, como son entre otros, los de seguridad pública y policía preventiva que estará al mando del presidente municipal.

También es necesario recordar que el municipio como dimensión geográfica y vivencial, así como el ayuntamiento, no siempre recibió la importancia que hoy nos merece.⁷

Por ejemplo, no tuvo ninguna mención en el acta Constitutiva ni en la Constitución Federal de 1824. Fue hasta la Constitución Centralista de 1836 que en la sexta ley, referente a la división del territorio de la república y gobierno interior de sus pueblos, aunque no se mencionó el municipio, pues el artículo 1 dispuso que la república se dividía en departamentos y éstos en distrito y partidos, sí incorporó a los ayuntamientos como entidades sujetas a los prefectos que

⁶ Diccionario de la Lengua Española, Real academia española vigésima edición, Madrid, 1999.

⁷ Moisés Ochoa Campos, *La reforma municipal*, Editorial Porrúa, México, 1979; Mariano Azuela Güitrón, *La reforma municipal en la Constitución*, Editorial Porrúa, México, 1986.

La reforma integral a la Constitución Política del Estado Libre y...

tenían que velar del cumplimiento de las obligaciones de los ayuntamientos.

Los ayuntamientos se establecían en las capitales de los departamentos, en los puertos con no menos de 4000 habitantes y en los pueblos cuya población ascendiera a 8000 y se integraban por alcaldes, regidores y síndicos. Se regularon los requisitos para ser miembro del ayuntamiento y las atribuciones de éste.

En las fracciones X y XIII del artículo 134 de las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, se prescriben como facultad de las asambleas departamentales, establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas y reglamentar la policía municipal, urbana y rural, así como aprobar los planes de arbitrios municipales y los presupuestos anuales de los gastos municipales.

El Acta Constitutiva y de reforma de 1847 es omisa en cuanto al municipio y los ayuntamientos.

Sin contener ninguna regulación de los municipios y los ayuntamientos, solo el artículo 49 de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, se refiere a las municipalidades.

Es en el artículo 32 del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano donde se indica que el territorio nacional se divide en 8 grandes divisiones; en 50 departamentos; cada departamento en distritos; cada distrito en municipalidades. Además, en el artículo 36 se ordena, por primera ocasión, que cada población tendrá una administración municipal propia y proporcionada al número de sus habitantes, quedando a cargo

de la misma, los alcaldes, ayuntamientos y comisiones. Los primeros eran nombrados por el Emperador o por los prefectos.

Los alcaldes presidían los ayuntamientos. El emperador decretaba contribuciones municipales.

Los ayuntamientos representaban el Consejo del municipio y sus integrantes eran electos popularmente. También aparece la figura del síndico procurador para los litigios que sostenga la municipalidad.

El detalle con que fue reglamentado el municipio y sus autoridades permite esbozar, cuando menos, que en México, esta entidad recibe un mayor impulso durante el régimen monárquico de Maximiliano de Hasburgo.

4. La Constitución Federal de 1917 y sus reformas en materia municipal.

El texto original del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, solo en unas reducidas líneas se refería a los municipios y a los ayuntamientos. Así, dispuso que el municipio, al que calificó de libre, era la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados. Agregando, que cada municipio sería administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habría ninguna autoridad intermedia entre el gobierno del Estado y el ayuntamiento.

La reforma integral a la Constitución Política del Estado Libre y...

Se otorgó a los municipios la facultad de administrar libremente su hacienda y se les dotó de personalidad jurídica propia.

Sucesivas reformas constitucionales dieron a los municipios y a los ayuntamientos el perfil que ostenta en la actualidad.⁸

Así, la reforma de 1933 introdujo la no reelección inmediata para los presidentes municipales, síndicos y regidores electos popularmente; la de 1947 incorporó la participación de las mujeres en las elecciones municipales; la de 1976, lo relativo a los asentamientos humanos; la de 1977, la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población fuere de 300 mil o más habitantes; la de 1983 que diseñó el artículo 115 constitucional en 10 fracciones, de las que 7 correspondieron al aspecto municipal, y 2 que comparten estados y municipios y 1 para los Estados, introducen la suspensión, declaración de desaparición de poderes municipales y revocación del mandato de los miembros de los ayuntamientos; la facultad de expedir bandos y reglamentos de acuerdo a las bases normativas; se listan los servicios públicos; la libre administración de su hacienda; la participación de los ayuntamientos en la zonificación y planes de desarrollo urbano; se confirma la composición de la representación proporcional y la regulación de las relaciones laborales;⁹ la de

⁸ Secretaría de Gobernación, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Gobierno y administración municipal en México.

⁹ José Francisco Ruiz Massieu y otros; *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, México 1983, p. 443 y ss.

José Lorenzo Álvarez Montero

1998 que amplió la representación proporcional a todos los ayuntamientos, y la reforma publicada en el diario oficial de la Federación del 23 de diciembre de 1999 a la que se hizo mención al principio de la presente colaboración.¹⁰

¹⁰ Para mayores datos puede consultarse la obra de Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, Editorial Porrúa, México, 1999, p.96 y ss.

BIBLIOGRAFÍA

ALVAREZ MONTERO, José Lorenzo, *El Municipio en el Proceso de Transformación del Estado Mexicano*, Foro Fiscal No. 36, 1996, Pág. 4

AZUELA GÜITRÓN, Mariano, *La reforma municipal en la Constitución*, Editorial Porrúa, México, 1986.

DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA, Real academia española vigésima, Madrid, 1999.

FIX-ZAMUDIO, Héctor y Salvador VALENCIA CARMONA, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, Editorial Porrúa, México, 1999, p.96 y ss.

OCHOA CAMPOS, Moisés, *La Reforma Municipal*, Editorial Porrúa, México, 1979.

OLMEDO, Raúl, *Nuevo Orden Normativo para la reforma Municipal, Estados Municipales*, CEDEMUN, México, 1997.

RUIZ MASSIEU, José Francisco y otros, *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, México 1983.

SALAZAR MEDINA, Julián, *Elementos Básicos de la Administración Municipal*, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, 1992.

SECRETARIA de Gobernación, Centro Nacional de
Desarrollo Municipal, Gobierno y Administración Municipal
en México