



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Escuela Nacional de Estudios Profesionales

"ACATLAN"

**¿EXISTE LA AUTONOMIA DEL
MUNICIPIO EN MEXICO?**

M-0027 185

PASANTE DE DERECHO

OMAR MONROY ALEMAN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

HONORABLE JURADO :

El presente trabajo, aún cuando es resultado de la inexperiencia y contiene los errores propios de la misma, ha sido elaborado con el sincero propósito de analizar someramente por obvias razones la aparente autonomía del Municipio en México, así como el régimen al que se encuentra sometido, en vía de ejemplo he insertado el estudio específico de uno de ellos.

Sin abandonar los lineamientos jurídicos, he puesto especial empeño en el análisis de los acontecimientos históricos de esta institución, desde sus orígenes más remotos, en búsqueda de las fuentes originarias de los males que en este tiempo lo hacen sucumbir, no obstante que a mi modesto juicio debería ser la institución más fortalecida por ser la célula de nuestro sistema institucional y en la que la ciudadanía mexicana tiene el primer contacto con sus autoridades.

En este estudio del Municipio, inspirado en sabias lecciones que he alcanzado en los salones de clases, hubiera querido dar la fórmula que remediara los males seculares y aportar elementos novedosos a la Ciencia del Derecho. Pero en el mejor de los casos, tal vez solamente he contribuido a exponer un punto de vista particular y modesto en el estudio de esta institución administrativa, con la sana intención de alentar a personas más capacitadas en la investigación de este tema, a fin de alcanzar metas fecundas que beneficien al Municipio y, por ende a la República.

Con los propósitos anotados, someto a la consideración del HONORABLE JURADO este humilde trabajo que, es al final de cuentas, fruto más bien del empeño y la dedicación, que de la sapiencia y la capacidad.

OMAR MONROY ALEMAN

I N D I C E

	Pág.
PROLOGO	
CAPITULO 1. ANTECEDENTES REMOTOS.	
I. El Municipio como forma Sociopolítica en la Historia	1
a) Origen de la Comunidad Social	11
II. El Municipio en Grecia y Roma	25
III. El Municipio en Francia	51
IV. El Municipio en España	62
CAPITULO 2. ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO EN MEXICO.	
I. La Comunidad Indígena Mexicana	74
II. El Primer Municipio en México	88
III. El Municipio en la Epoca Independiente	112
IV. El Municipio en la Reforma	125
V. El Municipio en la Revolución Mexicana	141
VI. El Municipio en la Epoca Post-Revolucionaria.	153
a) Origen y Significado del Caciquismo	173
b) Repercusión del Caciquismo en el Municipio	189
CAPITULO 3. FUNDAMENTO JURIDICO DEL MUNICIPIO.	
I. Ideario del Municipio Libre en el Período Constituyente	211
II. El Municipio Libre como lo establece el Artículo 115 Constitucional	237
III. Análisis del Artículo 115 Constitucional	243
CAPITULO 4. AUTONOMIA DEL MUNICIPIO.	
I. Autonomía Política	269
II. Autonomía Económica	288
III. Manipulación de los Municipios por los CC. -- Gobernadores desde el punto de vista político-económico	306
IV. El Gobierno Federal y los Municipios	316
V. El Municipio visto por los Partidos Políticos ..	327

CAPITULO 5. MARCO JURIDICO ADECUADO PARA QUE EL MUNICIPIO FUNCIONE REALMENTE CON AUTONOMIA.	343
CONCLUSIONES	367
CITAS BIBLIOGRAFICAS	374

P R O L O G O

En la historia convulsa de México, una de las instituciones que ha ido aparejada al proceso evolutivo de la República, es el Municipio, que además de ser la base de nuestra organización política y administrativa, es en lo político y económico el medio propicio para el desarrollo intensivo y extensivo de toda actividad para beneficio de la Nación.

Hemos trazado los vértices convenientes para tener un amplio panorama de esta institución eminentemente política, toda vez que es el primer contacto con la vida familiar de los ciudadanos, y éstos en su quehacer cotidiano, reafirman la naturaleza política de su existencia en sociedad.

Sensiblemente recorreremos los horizontes prehistóricos del hombre, donde el ambiente primitivo nos dá la medida exacta de la primera comunidad y el concepto de la forma sociopolítica del Municipio, igualmente concretamos la dimensión familiar y doméstica de esa sociedad.

La esencia del inicio primario tiene su más grande manifestación en la institución de las relaciones humanas, Grecia y Roma son esa manifestación, la comunidad sienta sus bases y el Estado se nutre de la tradición municipal como heredad legítima de sus antepasados. Esa vasta materia municipal se extiende al mundo occidental por el im

pulso imperialista de los romanos, llega a España y es a través del municipio como los españoles logran reconquistar su patria de manos de los árabes.

Vendría tiempo después que, en Villalar derrotaran ese espíritu municipalista español, el mismo que había impuesto en América el primer ayuntamiento de la Villa Rica de la Vera Cruz. Pero antes, la organización política del pueblo azteca contenía al Calpulli, como célula primaria que tiene grandes semejanzas a la actual estructura del municipio moderno, ya que participaba de elementos característicos puramente locales. En la nueva España, el Municipio tuvo la misma composición que los cabildos españoles, adecuándose a la realidad que vivían, sin embargo, el régimen edilicio que floreció en la Colonia va decayendo por el centralismo de las instituciones bonapartistas, por lo cual resulta claro, que se haya distraído la atención de los insurgentes por el anhelo de independencia, dejando al Municipio en manos de gobiernos transitorios.

Por razones inexplicables, las constituciones de 1814, 1824 y 1857 se olvidaron de reglamentar el régimen municipal, sólo la Sexta Ley de 1836, se ocupa del municipio sin dejar de crear y reglamentar el sistema de Prefecturas, sin embargo, encontramos la constitución de Cadiz de 1812, que reglamenta al Municipio pero que su vigencia fue efímera para nuestra República.

Y no es sino hasta el México de la Revolución (1910-1917), co--

mo el Municipio toma forma y constitución en el artículo 115 de la Nueva Ley Fundamental, y es a partir de ahí, de donde podremos hablar de un régimen más democrático inspirado en la autonomía política y económica del ayuntamiento.

Desgraciadamente quedó incompleta la obra municipalista. No se le garantizó la base económica, base de toda libertad. El presente trabajo tiene la finalidad de restituir al Municipio su cimiento político social, entendiéndolo como primera forma natural de la organización colectiva de la vida primitiva, hasta el principio constitucional que concibe al Municipio como la piedra angular de nuestra organización política y administrativa.

En esta tesis incluimos un somero estudio del poder espurio que desarrollan los caciques en la localidad, poder informal e intermedio creado o consecretado por el gobierno, así como, sus consecuencias en la vida que aspira a ser democrática en los ámbitos municipales de toda la República.

Así pues, el objetivo de este estudio es mostrar la evolución del Municipio a través de casi todas las etapas de su existencia y poner de relieve la necesidad imperiosa de llevar a cabo, mediante la norma jurídica, la fórmula que sitúe con precisión la autonomía económica y política municipal.

Dar cima al propósito final, es indudablemente la forma más ade

cuada de rendir justo homenaje al Municipio, pues el sólo hecho de analizarlo histórica, sociológica, política y económicamente , no es lo que la República necesita, sino el estudio profundo de cuyas conclusiones - concretas se extraigan los más precisos lineamientos para su verdadera y real autonomía presente y futura.

CAPITULO 1.

ANTECEDENTES REMOTOS

I. - EL MUNICIPIO COMO FORMA SOCIOPOLITICA EN LA HISTORIA.

En la historia del Municipio, éste se nos presenta como una forma sociopolítica; siendo desde las primeras comunidades primitivas, así como pasando por la organización indígena mexicana, la época colonial en que se registra la influencia occidental a esta institución, y hasta llegar a los ayuntamientos insurgentes de hispanoamérica y, finalmente a la estructura actual que posee; como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados Unidos Mexicanos.

Para conocer al Municipio en sus primeras etapas, iniciaremos el estudio de las comunidades primitivas; son tan variadas las teorías que nos explican el origen de la sociedad, es decir, de las primeras asociaciones políticas, que nos ayudaremos de ellas, ya que de un modo o de otro contribuyen a integrar una explicación acerca de la posible integración del Municipio primitivo, delimitando las diferencias concretas entre sociedad, municipio y estado.

Según las actuales teorías, como tipo genérico de asociación, tenemos a la Sociedad, de la que derivan dos formas específicas que son:
1 "la comunidad y la sociedad -estricto sensu-, La Comunidad, la caracterizamos por los siguientes hechos: I. - Existe como cuerpo social, moldeando y definiendo a las partes que lo integran. II. - Es obra "de una voluntad natural, que persigue un fin que se le da y que aparece espontáneamente como una cosa natural". III. - Su origen es la concien--

cia de un sistema con fines comunes a los individuos, distintos de los fines individuales y más estables y armónicos que éstos. IV. - Su condición de duración es la constante subordinación de las partes, es decir, de las voluntades individuales al conjunto, al sistema de fines perseguidos en común".

Por otra parte, la Teoría de las formas sociales,² sostenida por F. Toennies en Alemania y por Richard Gastón en Francia, vienen a corroborar lo expuesto por Moisés Ochoa, de que, del género Sociedad, se derivan dos especies; la comunidad una y la sociedad -strictu sensu- otra, la Comunidad es la que se manifiesta muy por encima de la voluntad de los individuos que la componen, con un sistema de fines colectivos, y en cambio la Sociedad stricto sensu-, como lo señala Toennies, "es algo diferente, la Sociedad resulta del comercio de los individuos".

Ochoa Campos,³ expone que, la Sociedad es el comercio, el cambio, la voluntad individual, es la que aparece preponderantemente, las relaciones sociales se presentan aquí como un medio indispensable para la realización de los fines propios individuales, nada hay en ella de fines colectivos".

Toennies, dice "que la comunidad arranca de la naturaleza y la sociedad es construcción de la convivencia humana, que la comunidad es la familia, el municipio, la iglesia, el estado", naturalmente que los primeros grupos sociales se encontraban y conservaban cerrados, cada grupo para sí y, otros grupos sólo eran para ellos, sus enemigos, esto sucede

porque la mentalidad primitiva rechaza, dentro de la comunidad el trato con otras comunidades, con la evolución propia de la conciencia del hombre ya en grupo, nace la idea del cambio, que también surge por la necesidad, dando como resultado con ésto; la sociedad o asociación.

En cuanto a la universalidad que han alcanzado las dos formas específicas que señalamos, Antonio Caso,⁴ manifiesta; "las formas embrionarias de la comunidad, se ofrecen, en el amor maternal, sexual y fraternal, el acto social elemental consiste, en la acción de cambio, en tanto que se efectúa entre individuos que son extraños por la sangre, y que, consiguientemente, podrían concebirse como enemigos naturales. Las dos combinaciones por su naturaleza tienden a lo universal".

Ahora bien, para Gastón Richard,⁵ la Comunidad, "es una forma, una unidad; la sociedad una multitud, una diversidad; el individuo se sirve de la sociedad para realizar sus fines propios, para satisfacer sus necesidades particulares, la comunidad se sirve de los individuos para realizar fines propios, superiores a los fines individuales".

Nos dice igualmente este sociólogo, "que la Comunidad es un ser nuevo que vive con una existencia ideal, distinta a la de los individuos que la forman, tales son; la familia, el Estado que sobrevive a los individuos. El origen de la Comunidad es la conciencia de un sistema de fines comunes a los individuos, distintos de los fines individuales, y más estables y armónicos que ellos".

En cuanto a la diferenciación de comunidad y sociedad a que nos estamos refiriendo, Fichte señala; "la sociedad tiene por carácter positivo ser un comercio entre los hombres, fundado sobre la libertad", y que además, "importa no confundir a la sociedad en general, con la especie de sociedad empírica y condicional que le llaman Estado"⁶.

Teorías como las que acabamos de enunciar, sobre la diferenciación de la comunidad y la sociedad, nos dan como resultado un común denominador, tan es así que, el primer tipo de comunidad que encontramos en el devenir histórico, es la FAMILIA, y cuyo conjunto formaban una parte esencial del régimen social existente; la familia, aunque es claramente un grupo primario, ocupa una categoría especial.

A diferencia de los grupos más espontáneos e informales de que se tenga noticia, su existencia está sancionada institucionalmente, ya que todos los hombres tienen necesariamente un lugar definido dentro de una determinada familia, y los papeles familiares son más o menos los mismos para todos los grupos familiares dentro de una sociedad.

Podemos concluir diciendo que, la familia es el primer tipo de comunidad social, creada como una cosa natural cohesionando a sus miembros a la realización de fines colectivos; que el Municipio es otra forma de comunidad en donde intervienen varias familias para llevar a cabo la resolución de las voluntades colectivas. De otra forma, la sociedad será para nosotros, la decisión tomada por un grupo de individuos, con el pro

pósito de concertar algún convenio, pero nunca tendrá como finalidad el bien colectivo, sino que, únicamente el bien de los particulares que lo hayan celebrado.

La vida de cada individuo o ser humano, está vinculada estrechamente a la familia. En una comunidad o grupo de parentesco mayor, la familia es la unidad social más importante a la que pertenecen los hombres, si éstos salen de este conjunto para llevar a cabo sus fines particulares; la comunidad pierde su carácter en cuanto a ellos, y será una pequeña sociedad de fines individuales.

Dentro de los grupos sociales que encontramos, los cuales están fincados en los vínculos naturales, podremos abundar en este estudio, en cuanto a las formas de parentesco que presentan, estos grupos sociales se basan, como ya dijimos, en las relaciones primitivas formando dos diferentes tipos: de Parentesco y de Domicilio. Los primeros se derivan de los lazos de sangre y del vínculo matrimonial que liga a los hombres, a las mujeres y a los hijos dentro de un todo organizado, el segundo tipo, caracterizado por la relación del lugar de residencia o del domicilio propiamente dicho.

Por lo que hace a los tipos formados, descritos anteriormente de parentesco y de domicilio, a éstos se les une un tercer tipo, según el autor Moisés Ochoa,⁷ ese otro tipo; "viene igualmente de su origen natural, a aglutinar en su seno los grupos locales, que son el régimen de propiedad colectiva, la distribución de la tierra, el domicilio, el merca

do, la religión, así como las actividades propias; educación, caza, recolección, etc." . Que en síntesis viene a ser lo que asienta perfectamente Aníbal Ponce,⁸ "un conjunto de hombres libres con derechos iguales y que democráticamente ajustaban su vida a la resolución de un consejo formado por todos los adultos, hombres y mujeres de la tribu".

De lo anterior deducimos, que es producto y consecuencia de los lazos de parentezco, de domicilio, así como de los grupos locales que hacen que aumente la cohesión de todos los grupos naturales, entre los que están; el clán, la tribu, los que adoptan ya las formas de vida sedentaria, convirtiéndose paulatinamente en grupos de vecindad y, en lo que llamaríamos el Municipio primitivo, de carácter eminentemente agrícola.

Por lo tanto, como lo dice magistralmente Efraín González,⁹ "el Municipio es puente entre dos riberas casi adyacentes, pero separadas por un cauce abismal; la familia y el Estado, la comunidad natural y la sociedad civil organizada políticamente, en otros términos, es, al mismo tiempo, una comunidad natural y una forma incipiente o una pieza elemental del Estado". Por lo que, "en el equilibrio de estas dos características reside el acierto de su organización".

García Oviedo,¹⁰ tiene la idea de que el Municipio se encuentra en todas las partes del mundo, y que, "constituye una comunidad de personas, preferentemente de familias, situadas en un mismo territorio, para la satisfacción de las necesidades originadas por las relaciones de vecindad".

La Escuela Sociológica por su parte, concibe al Municipio como una institución de derecho natural, impuesta por exigencias ineludibles de la vida humana, que nace espontáneamente de la contiguidad de las familias, y que no es por lo tanto, creado por el Estado, sino sólo reconocido en su existencia. En este sentido, escribe Adolfo Posada,¹¹ , "desde que el hombre social fija su asiento sobre el suelo, y convierte el espacio ocupado en medio para la convivencia de sus semejantes, y construye viviendas, formando, alrededor de un núcleo de atracción, una población concentrada o dispersa en pequeños grupos, pero entre sí relacionados, merced o a causa, más que del parentezco, de la proximidad, o contiguidad espacial, surge, aunque sea de la manera más elemental o rudimentaria, un sistema de preocupaciones generadoras de servicios comunes, que, a la larga, constituirán la materia de un régimen - que, al diferenciarse de otras manifestaciones de la vida en común - territorialidad espacial- se convertirá en régimen de policía, y por fin , en régimen local o municipal".

Esta teoría encontró en América, gran aceptación, como consecuencia de la difusión que tuvo la obra de Tocqueville, "LA DEMOCRACIA EN AMERICA",¹² donde dice al estudiar las instituciones municipales de Norteamérica: "que el Municipio es la única asociación tan integrada en la naturaleza que, en donde quiera que haya unos hombres -- reunidos, se forma por sí mismo un Municipio". Y agregaba como para simplificar el concepto, "la sociedad municipal existe, pues, en todos-

los pueblos, cualesquiera que sean sus usos y sus leyes; es el hombre - quien hace los reinos y crea las Repúblicas; el Municipio parece surgir de Dios, de las manos divinas".

El hombre al convertirse en sedentario, establece y fomenta la solidaridad social en el ámbito natural en que se encuentra, ya que como dice Aristóteles,¹³ al hombre se le entiende en el seno de la polis que es parte de su estructura íntima", por eso lo denominó el Zoon Politikon, ya que la participación del hombre en la gestión común de los problemas, evidentemente constituye una actividad política. Podemos decir que en el seno de la familia, surge la organización, aunque incipiente, de la vida y la actividad económica y espiritual que se eleva a la primera organización política, el Municipio.

Hemos de concluir, por lo tanto, con lo expresado por el autor - Ochoa Campos,¹⁴ en que, "el Municipio es una forma sociopolítica, - por la agrupación local derivada del clán y de la tribu, las agrupaciones de parentesco que se vuelven vecinales en cuanto establecen su estructura económica agraria". El Municipio para nosotros, resulta una extensión espontánea de la familia, que se va transformando en el camino mismo que recorre, y se va asimilando a las formas sociales y políticas de la comunidad.

Por cuanto a la evolución que ha tenido el Municipio, a partir de las primeras comunidades primitivas, es que ha sido un organizador de las actividades económicas y religiosas de la vida primitiva, ha sido una

mera realidad sociológica, salida del interior del seno familiar.

Seguidamente, esta institución se eleva a un plano mayor, ahora lo hace cuidando los intereses de la familia, del hombre, de las actividades económicas que se van haciendo mayores en cuanto la población se hace más grande. Al respecto, encontramos una definición que hace -- Adolfo Posada¹⁵ del Municipio, "es esencial y universalmente un núcleo de vecinos, o sea, de personas que viven en espacio continuo, seguido, - el cual se limita o define según las condiciones reales de vecindad" Por lo que, es en este período, cuando funciona como organización civil, ya que tiene que dar a sus componentes; salud, educación, seguridad, comodidad a la familia para que ésta resuelva sus conflictos que trascienden la esfera de sus hogares, es en síntesis, "un régimen local en lo político y administrativo", como lo define Ochoa Campos,¹⁶ y así mismo, como lo dice Giner,¹⁷ "que la esfera de la competencia del Municipio, - está determinada por la relación de vecindad, que abraza las de coexistencia y solidaridad que se establecen entre las personas enlazadas en - este círculo común de vida".

Continuando la evolución del Municipio, llega a la esfera política, institucionalizando las relaciones sociales de los hombres; en Grecia y - Roma vemos este avance, ya se ha adherido el Municipio a las constituciones políticas de esas ciudades y de otras más, ahora sí ya funciona - por virtud de la descentralización administrativa que le concede el Derecho Público, y así la vemos en nuestra constitución, como base de la di-

visión territorial y organización política de nuestro país.

Antes de terminar, habremos de participar que, el Municipio -- actual no obedece a su esencia, sería incluso preferible que volviese a su realidad sociológica, y que no fuera en cambio, como lo advierte - González Luna,¹⁸ "una odiosa explotación del Municipio para finalidades políticas extrañas que ahogan su vida, frustran su propia e insustituible tarea local, roba a los habitantes todos de nuestros pueblos y ciudades lo que sólo una auténtica gestión municipal puede darles", porque, "el Municipio tiene asignadas sus funciones esenciales dentro del sistema de dominación política a que ha estado sujeta la nación ininterrumpidamente. Es una pieza imprescindible en el mecanismo pseudo-electoral y no puede ser entregada al pueblo auténtico, se impone una inquebrantable solidaridad entre el cacique local, los diputados del distrito, el gobernador, los líderes del partido oficial en ascendente jerarquía y, finalmente el supremo imperante, el democrático zar absoluto que, o manda sin restricción posible sobre sus componentes todos de la fracción entronizada".

a). ORIGEN DE LA COMUNIDAD SOCIAL.

Puesto que llegamos a afirmar que el Municipio ha sido y es una forma sociopolítica a través de las diferentes etapas de la historia, será menester estudiar el origen de las primeras agrupaciones de hombres de las cuales, nace obligadamente la Institución Municipal.

Auxiliados por la teoría del Materialismo Histórico, descubierta por Marx y, seguida o igualmente descubierta a su modo por Morgan, trataremos de señalar el origen de la comunidad primitiva social, sin excluir, claro, las demás teorías que puedan colaborar en este sentido.

Federico Engels,¹⁹ que fue quien consiguió terminar el libro - que su amigo Marx no le fue posible concluir, ambos, inspirados en las investigaciones hechas por Morgan, quien primeramente introduce un orden en la prehistoria de la humanidad y que la misma nos la explica a través de la clasificación que hace de los "estadios prehistóricos de la cultura -en- salvajismo, barbarie y civilización", y que a su vez subdivide cada una de estas épocas en los estadios; "inferior, medio y superior, según los progresos realizados en la producción de los medios de existencia"²⁰.

No olvidemos que, para el materialismo el factor económico y especialmente los fenómenos de producción de la riqueza, forman la base de la estructura fundamental de la sociedad, y al referirse al fenómeno de la producción, igualmente lo hacen a los medios de existencia y a los

medios que crean ese mismo medio, o sea, los medios de producción, y he aquí donde se necesita la fuerza generadora del hombre para que sea él el creador de los medios de subsistencia y de producción, así como de la historia, de la cultura, etc.

Sin embargo, para esta empresa el hombre necesariamente tiene que unirse a otros, formar núcleos para vencer la fuerza de la naturaleza, y solidariamente en la comunidad primitiva proveerse de alimentos, además éste, tiene como finalidad natural la procreación de su especie, fincando su desarrollo social en las actividades económicas dentro del trabajo colectivo, y evidentemente en forma paralela con el desarrollo de la familia.

Engels, al referirse al estadio inferior y medio del salvajismo, hace notar que el hombre no se haya fijo, que subsiste viviendo en los árboles, en medio de grandes fieras salvajes, nos dice que el progreso en esta época es el "lenguaje articulado", que el hombre está siguiendo la dirección de los rios y vegetando en las "zonas tropicales y subtropicales" con el propósito de mejorar su alimentación, por ejemplo; la pesca que con el uso del fuego lo viene a convertir en un mejor alimento.

Nos dice Engels, que en el estadio superior, "se encuentran algunos comienzos de residencia fija en aldeas", que entre los pueblos que conocen el arco y la flecha acusan cierta maestría en la producción de medios para subsistir, instrumentos de piedra pulimentada, las vi-

gas y las tablas necesarias para construir viviendas", concluye diciendo, "que el arco y la flecha fueron para el estadio salvaje lo que la espada de hierro para la barbarie y el arma de fuego para la civilización; el arma-decisiva".

La barbarie, el estadio inferior se inicia con la alfarería, moldeando vasijas de arcilla, y se va tomando en cuenta la variedad climatológica entre los dos continentes; el occidental y el oriental, es en este estadio inferior donde se comienza con la cría y domesticación de ganado y con el cultivo de algunas hortalizas. El mundo se divide en cuanto a esto; el oriental donde se cría al ganado, y el occidental donde se cultivan las plantas, cabe decir que en este último continente sólo se ha domesticado la llama, no obstante lo anterior, poseen el cultivo del mejor cereal; el maiz. En el estadio medio, tal vez por el gran desarrollo ganadero que advierten los pueblos semitas y arios, hace que éstos se aparten del desarrollo de los demás pueblos, bárbaros aun, es decir, la producción de leche y de carne los elevó a un plano ya superior tanto física como económicamente, dentro del mismo contexto bárbaro, en cambio en el continente donde se cultivaban las hortalizas permaneció sin que tuviera una evolución igual en el plano general de desarrollo, pero que no obstante, los vegetales constituían una parte muy especial y básica de su alimentación.

Por último, el estadio superior denota un desarrollo aún más elevado, un verdadero cambio en las estructuras económicas y sociales de

los pueblos, encontramos inclusive la fundición del mineral, pasando inmediatamente a la civilización con formas de escritura alfabética utilizada en la notación de la literatura. En cuanto a la agricultura, ésta se encuentra perfectamente delimitada con instrumentos capaces para roturar la tierra, la convertibilidad del bosque en tierra para el cultivo, enlazados estos progresos, como es; la ganadería, la agricultura, el uso de los metales y su fundición, etc., nos dá ya una imagen de la proximidad a la civilización, por otra parte, socialmente ha aumentado la densidad de la población, instalada en lugares determinados por las actividades económicas de las comunidades primitivas. De este período de la prehistoria, son; "los griegos de la época heroica, las tribus Italias, los germanos descritos por Tácito o César"²¹, vemos pues el gran desarrollo que a través de su primitiva evolución han alcanzado y están alcanzando todos los pueblos vistos en el umbral de la civilización.

Lo que en síntesis apuntan los ideólogos del materialismo, es que "la producción económica y la estructura social que de ella se deriva necesariamente en cada época histórica, constituyen la base sobre la cual descansa la historia política e intelectual de esa época; que por tanto, toda la historia (desde la disolución del régimen primitivo de propiedad común de la tierra) ha sido una historia de lucha de clases, de lucha entre dominados y dominadores, en las diferentes fases del desarrollo social"²².

Engels habla de otra consecuencia demostrada por Kovalevski, - en lo que respecta a la comunidad familiar de tipo patriarcal de que, "la

comunidad familiar fue igualmente el estadio transitorio de donde salió la comunidad rural o la marca, con cultivo individual del suelo y reparto, al principio periódico y después definitivo, de los campos y los pastos" ²³ . Pero veremos la evolución misma de la familia, que definitivamente el tipo en la era primitiva, tenía las características de esa época, "Morgan llega junto con otros colegas a la conclusión de que existió un estadio primitivo en el cual imperaba en el seno de la tribu el comercio sexual promiscuo", lo que Bachofen, después definiría como "matrimonio por grupos", que forzosamente de este grupo salieron, la familia -- consanguínea, la familia punalúa y la familia sindiásmica, por lo que, -- "la evolución de la familia en los tiempos prehistóricos consiste en una constante reducción del círculo en cuyo seno prevalece la comunidad conyugal entre los dos sexos, círculo que en su origen abarcaba la tribu entera" ²⁴ , es decir, que el desmembramiento de individuos dentro del -- grupo, como consecuencia de la imposibilidad que existía de seguir teniendo nexos sexuales entre los mismos por razones de parentesco, hace que el matrimonio por grupos se vaya reduciendo, convirtiéndose paulatinamente en la sola unión de una pareja, o sea, se da el fenómeno mejor conocido como la monogamia. Por otra parte no olvidemos que en este tiempo existía el "hogar comunista", donde la dirección de la casa la ejerce la mujer por ser quien ha identificado, o que, por medio de -- ella se identifican los lazos familiares de madre a hijo, ya que sería imposible saber cuál es el padre verdadero. Por eso señala Aníbal Ponce, ²⁵ que los materialistas, "demostraron la existencia de un comunismo de --

tribu como origen prehistórico de todos los pueblos conocidos".

Por lo que respecta a la mujer en aquella época, este autor, nos manifiesta: "que con la ejecución de algunas tareas, se impuso la división del trabajo, pero sin el más mínimo sometimiento de parte de las mujeres, como bajo el mismo techo eran muchos los que vivían, la dirección de la economía entregada a las mujeres no era como entre nosotros, un asunto privado, sino una verdadera función pública, socialmente tan necesaria como la de proporcionar los víveres a cargo de los hombres". Por eso la preponderancia de las mujeres en la economía doméstica, en aquellos tiempos estaba en un mismo plano de derechos y obligaciones que el hombre.

La evolución natural que tuvieron las comunidades, se hace preciso decir que surgen características de orden social, que hacen que -- cambie el rumbo de la familia sindiásmica sin salirse de su misma trayectoria, por eso, "cuanto más perdían las antiguas relaciones sexuales su candoroso carácter primitivo selvático a causa del desarrollo de las condiciones económicas y por consiguiente, a causa de la descomposición del antiguo comunismo y de densidad, cada vez mayor, de la población, más envilecedoras y opresivas debieran parecer esas relaciones a las mujeres y con mayor fuerza debieron de anhelar, como liberación, el derecho a la castidad, el derecho al matrimonio temporal o definitivo con un sólo hombre" 26 .

Esto hubiera marchado bien, si el régimen de propiedad hubiera

seguido siendo el mismo, pero cuando surge la propiedad privada de las familias, sobreponiéndose a la propiedad comunal primitiva y, uniéndose a esto, la dominación patriarcal cambiada por el matriarcado, instituyéndose así la monogamia, la familia se trocó en relaciones puramente económicas, lo que para Marx y Engels, viene a ser el inicio de la división de las clases sociales y, ya que a medida que se poblaba más la tribu se hacía necesario la división de tareas o actividades, aunque estas divisiones en el trabajo eran muy sutiles, no dejó de haber gentes que tenían a su cargo el cuidado de los víveres, de los riegos, etc., así como la existencia de los brujos o sacerdotes de la tribu, la evolución de la tribu que experimenta en este momento, es de gran importancia, la producción agrícola y la cría de ganado se intensifican, llegándose a producir más de lo que realmente necesita la comunidad para su sustento, es aquí cuando se inicia el intercambio de productos con otras comunidades vecinas, y los bienes cambiables adquieren el carácter de mercancías. Debemos señalar que la gens, en este tiempo, es la agrupación más perfectamente delimitada, con características consanguíneas que la hacen indisoluble frente a la tribu, pero que con la entrada a la civilización las hace desaparecer, consolidando las diferencias sociales y la división del trabajo, creándose así, tres clases de gentes reunidas por sus características propias; productores, directores y mercaderes. En los antagonismos de estas diferentes clases sociales, surge lo que se llama el Estado institucionalizado, y como es el Estado quien debiera de solucionar esos antagonismos, forzosamente tenía que ser formado -

por la clase dominante.

Rápidamente y a grandes rasgos hemos visto el origen y la evolución de la comunidad social, para Ely Chinoy,²⁷ en su obra "La Sociedad"; nos dice que, "el hombre, en casi toda su historia, ha vivido principalmente en pequeñas comunidades, ligadas estrechamente con la tierra o con el agua de lo que deriva su subsistencia", y por eso advierte esta autora, "que las comunidades son grupos sociales territorialmente definidos aunque dentro de ellos se dividan -familias, clanes o linajes, -gens, clases, grupos étnicos o asociaciones", efectivamente, esa ha sido la vida del hombre a lo largo de su historia, ha estado en constante movimiento, así como la familia y los grupos de parentesco han sido fundamentales en la formación de las comunidades, ya que la vida continúa por los cauces trasados, y porque, es la solidaridad quien ha logrado --unificar al todo.

Para Max Weber,²⁸ lo más primordial que nos presentan los historiadores acerca de las primeras comunidades sociales, son las que están fincadas en las relaciones entre padre, madre e hijos, pero que sin embargo, están separadas de la "comunidad económica de sustento", pero advierte; que la relación paternal falta totalmente, si no existe entre padre y madre una comunidad estable de sustento y, cuando existe, no siempre es de gran importancia, es decir, que las primeras comunidades han sido caracterizadas por las relaciones sexuales entre sus componentes, teniendo más claridad la relación de madre e hijos, separa--

dos de la clasificación económica de la comunidad.

Este autor señala, "sólo es trascendente entre las relaciones de comunidad nacidas del comercio sexual, aquella que se da entre madre e hijo y, por cierto, porque se trata de una comunidad de sustento y cuya duración natural llega hasta que él mismo es capaz de buscar su alimento por sus propios medios.

Weber, como economista y sociólogo que fue, nos dice que, la comunidad primitiva es una comunidad doméstica, y que sólo le interesan las relaciones económicas de esa comunidad, y no su estudio desde un punto de vista etnográfico, por eso manifiesta que, "las relaciones sexuales y las establecidas entre los hijos, en virtud de la comunidad de padres o de uno de ellos, sólo llegan a tener su significación normal para la creación de una actividad comunitaria en cuanto constituyen el fundamento normal, aunque no el único, de una unidad económica específica; la comunidad doméstica, y ésta sólo se puede considerar, como lo más primitivo, ya que supone, en cierto grado una explotación ordenada de productos agrícolas", y que ya cuando el cultivo se desarrolla más técnicamente, las comunidades desarrollan su autoridad interna, tales como el clán, que abarca cada vez más territorio. "Las comunidades domésticas de épocas antiguas no son siempre, en modo alguno, estructuras muy amplias, por lo contrario muestran con frecuencia pequeñas unidades domésticas, sobre todo si el modo de obtención de los alimentos las impele a la dispersión, de todos modos -apunta este au-

tor - existen comunidades domésticas inmensas"²⁹.

Respecto de la evolución de la comunidad doméstica, Weber opina que, "la comunidad doméstica no es igualmente extensa en todas partes; pero sí representa la comunidad económica más universalmente extendida y abarca una acción comunitaria muy continuada e intensa, y en su forma pura, significa económica y personalmente solidaridad frente al exterior y comunismo en el uso y consumo de los bienes cotidianos en el interior, formando una unidad indivisa"³⁰.

La comunidad doméstica viene a ser en síntesis, para Max Weber la asociación generadora de bienes y servicios útiles para dicha comunidad, pero no sólo eso, sino que con la prestación de los servicios, se le presenta el problema de la seguridad dentro de la misma comunidad de la producción agrícola, por lo tanto, en este momento sale al escenario primitivo, la comunidad vecinal, es decir, como producto de la contiguidad de las comunidades particulares, condicionada por la proximidad espacial de los grupos sociales.

Este tipo de comunidad que descubre tiene las características naturales del medio en que se encuentran, ya sea pueblo, aldea, rancharía, este tipo de comunidad descansa básicamente en la proximidad de los domicilios, por cierto que, "la comunidad de vecinos viene a constituir la base primaria del Municipio; institución que, llega a erigirse en su pleno sentido en relación con una actividad política comunitaria que abarca una pluralidad de vecindades".

Para Max Weber, el origen de la comunidad social está en la constitución de las comunidades domésticas, de las cuales deriva la asocia-ción de vecindad surgiendo el Municipio, su estudio lo basa eminentemente, en las relaciones económicas de esas agrupaciones y no en relacio--nes sexuales o étnicas de las mismas comunidades.

Por lo que respecta al filósofo estagirita, Aristóteles,³¹ sostiene la teoría del instinto social, toda vez que, al manifestar, "no pueden - - existir el uno sin el otro, como el varón y la mujer", deja ver el nexu - social que une al hombre con el hombre, la familia para este autor, es - una asociación natural, y el conjunto de familias viene a ser una colonia o comunidad, por eso dice: "la primera comunidad a su vez, que resulta de muchas familias, y cuyo fin es servir a la satisfacción de necesida--des que no son meramente los de cada día, es el Municipio, con mucha razón se podría llamar al Municipio si se atiende a su naturaleza, una - colonia de la familia, constituido como está". En la asociación de varios municipios, se ve la formación de la polis, la cual ha llegado al extremo de bastarse en todo a sí misma, por lo que dice, "en todos los hombres - hay pues por naturaleza una tendencia a formar asociaciones de esta especie; y con todo, el primer fundador de ciudades fue causa de los mayores bienes".

De lo anterior resulta manifiesto que, la familia es la primera asociación de carácter natural, que del conjunto de familias se forma - una colonia o comunidad social a la que, Aristóteles la denomina Muni-

cipio y, que del conjunto de municipios se constituye la ciudad o polis, - pero sin olvidar que todo esto transcurre por virtud del instinto social - de los hombres.

Platón,³² por su parte, inicia la teoría de las necesidades diferenciadas como origen de la sociedad, y al efecto dirá, "¿no nace la sociedad de la impotencia en que de bastarse a sí mismo se encuentra cada hombre, y de la necesidad que siente de muchas cosas?, así como quiera que la necesidad de una cosa moviese a un hombre a unirse a otro, y otra necesidad a otro hombre, la multiplicidad de esas necesidades ha reunido en un mismo lugar a diversos hombres, con la mira de ayudarse unos a otros", su teoría descansa en el hecho de las necesidades diferentes que tiene cada hombre, por lo que en la comunidad habrá una división del trabajo, en la que unos hombres produzcan unos bienes y otros produzcan otros bienes, para satisfacer las necesidades de los componentes de la comunidad, en ésto radicaré la unión en sociedad de los hombres primitivos, así como de los que le siguieren.

Es una realidad indiscutible lo de que, la comunidad ha sido producto de la asociación primitiva de las familias, las cuales han sido aparejadas a la actividad económica, basada tanto en el cultivo de la tierra como en la cría del ganado. Hemos visto en forma rápida la evolución del hombre e implícitamente el desarrollo de la comunidad social a través de los estadios señalados por Morgan, analizados y explicados por Engels, a su vez, todo el desarrollo se encuentra circunscrito en derre

fines y objetivos propios como en la identidad de los miembros que lo componen. A este respecto, incluiremos la definición que hace Adolfo Posada del Municipio: "es el núcleo social de vida humana total, determinado o definido naturalmente por las necesidades de la vecindad"³³.

II. - EL MUNICIPIO EN GRECIA Y ROMA.

Hemos visto ya que el Municipio es una forma sociopolítica a través de la historia y, que la familia es la primera comunidad social de la cual naturalmente brota el Municipio, asimismo, hicimos el estudio de las formas específicas de la comunidad y su origen mismo, concluyendo que, de la comunidad vecinal se ha desarrollado el Municipio o comuna. Es por eso que vamos a insertar en este trabajo, el análisis histórico de GRECIA Y ROMA; de estas dos grandes culturas o civilizaciones que le sucedieron a la barbarie, heredando la existencia del municipio rural primitivo, trataremos hasta donde sea posible, mostrar la constitución política y social de estos pueblos, así como el desarrollo que alcanzó el Municipio en ellos para tratar de localizar similitud entre algunas de estas instituciones y el Municipio español, y aún más, si nuestro Municipio participa de esos elementos como consecuencia de la influencia romana en España y de la asimilación que hizo ésta de las instituciones visigóticas, de cuya amalgama nació por la reconquista el Municipio español, y si éste trasciende por la conquista de América en la Nueva España desde el año de 1519.

Haremos el estudio desde las primeras y humildes concentraciones de hombres y de familias, hasta la formación de verdaderos reinos y de imperios centralistas que favorezcan la democracia o la monarquía, que multipliquen o nó la división del trabajo, y que de una manera o de otra, dejen al hombre desarrollarse y encuentre el papel que quiera de-

sempeñar en la vida política institucional.

Grecia, -como lo dice Henrri Ber-³⁴, "es una forma absolutamente original de organización política, -encierra- un desarrollo completamente excepcional del individuo, el griego es ciudadano libre, frente al imperio, creación masiva del oriente, él dispone minuciosamente de su minúsculo Estado. La polis griega es tan milagrosa como el arte o el -pensamiento". Con estas palabras nos es posible conocer por lo menos, el perfil de Grecia, y aún, si agregamos lo que dice al respecto Moisés Ochoa,³⁵ ". . . en Grecia, la sociedad como asociación logra maravillosamente un gran desarrollo y que los hombres, a través de las instituciones sociales, adquirieron la aptitud de decidir sus destinos, así mismo la guerra se ciñó a las instituciones, perfilándose con una finalidad colectiva, sin obedecer al individualismo imperial del déspota, y a pesar de todo, el municipio rural primitivo primero y luego el régimen municipal helénico, conservaban las fuerzas más activas del instinto social del hombre", y concluye, "en oriente, los griegos fueron los herederos municipales de la prehistoria y dieron más tarde, el asombroso espectáculo de su régimen municipal". Por esto y por las razones -apuntadas, Grecia es el lugar donde el municipio germinó instituyendo las relaciones sociales y políticas del hombre antiguo.

La constitución de la polis griega, estaba formada al principio de la oligarquía por un rey, que encarna en sí mismo toda la fuerza de un Dios, su origen es de tipo celestial, normalmente el rey ejercía un

poder vitalicio, transmitiéndolo a su primogénito. En la familia griega, el primogénito era el heredero y pater, es decir, jefe, sacerdote y juez.

El rey es quien decide en todo, tiene derecho de vida o muerte - sobre todos, él es el jefe religioso, el gran sacerdote, realiza las respectivas libaciones y los sacrificios a los Dioses, él es quien trata con el enemigo, con el extranjero, recibe a los embajadores, a los visitantes ilustres, "posee un dominio en las tierras comunales, en terrenos, mitad en campos de trigo y mitad en viñas, por lo demás, sólo tiene un usufructo que no aparece en sus bienes patrimoniales, percibe dones, - derechos llamados themistas, en forma de animales domésticos, todo - sin perjuicio de la contribución que recaudan sus gerontes, en caso de gastos para el recibimiento de un huésped público, percibe derechos - aduanales sobre mercancías importadas" ³⁶.

"El rey, como dice Fustel de Coulanges, ³⁷ es el sacerdote del hogar público, ostentaba ese nombre, los griegos lo llamaban pritano, es el jefe del culto, él conserva el hogar público, hace el sacrificio y - pronuncia la cración, él preside las comidas religiosas". El rey en esta época tiene como cercanos colaboradores, a los therapontes, o escuderos, que vivían en el mismo palacio que el rey o cerca de él, los heraldos que están subordinados inmediatamente a los therapontes, los cuales, "asisten en sus funciones religiosas al rey, son mensajeros de Zeus, son los ministros del rey en todas las circunstancias de la vida pública, ellos son los que convocan al Consejo" ³⁸.

Al cambiar este estado de cosas, es decir, cuando la aristocracia vence a la realeza, el rey deja de tener el poder del Estado y su función se encierra en la puramente religiosa, por lo que, no tendrá atribuciones políticas sino religiosas como lo veremos después. Al respecto, Aristóteles³⁹ dice: "en las aristocracias se producen las revoluciones en unos casos por ser pocos los que participan de los honores, lo cual perturba a las oligarquías, por ser la aristocracia en cierto sentido una oligarquía, ya que en una y otra son pocos los que gobiernan, y de aquí, que por esas características se piense que la aristocracia es también una oligarquía".

El Consejo, que está formado por todos los jefes de los grupos - que componen a la ciudad, sólo se reunían por convocatoria del rey, para tratar cualquier asunto de interés general, al respecto Gustave Glotz⁴⁰ nos dice: "el rey convoca al consejo para recibir un huésped distinguido y para ponerlos al corriente de sus intenciones cuando sea para ofrecerle presentes y hacerlo repatriar en algún barco del Estado, o se pone de acuerdo con ellos para el envío de una misión diplomática al extranjero, o contribuir a cerrar el concierto de un tratado con su juramento", tal era la función que desempeñaba el Consejo en ese tiempo.

Por otra parte, la Asamblea constituída en su mayoría por los - guerreros, por los ciudadanos de la polis, es decir, por todos aquellos que no formaban el Consejo. En ella se trataban asuntos de carácter - general que interesaran al pueblo, "ahí se deliberaba acerca de los medios para remediar las calamidades públicas, tales como la peste o la -

discordia de los jefes"⁴¹, se trataban asuntos de guerra o de paz, de los visitantes, etc., estas deliberaciones hacen sentir que el pueblo tenía, si no mucho poder, si por lo menos conocimiento de los conflictos políticos y sociales de la ciudad, pero no es así, el rey habla para los jefes y los jefes para el rey, a fin de cuentas el rey es el único que decide y manda.

Cualquiera del pueblo que quisiese hablar y lo lograba en la Asamblea, era ridiculizado en la misma y golpeado por el mismo rey, la acción del pueblo se resume en una inerme masa, absolutamente dominada, claro, la opinión del pueblo no siempre es despreciada por el rey y el Consejo, pero ésta sólo se manifiesta con gestos o con el puro silencio de aprobación. "El pueblo, en esta época, no tiene verdaderos derechos en materia política ni en materia judicial, -como los tendrá después-, pero aún en eso el pueblo puede ejercer una presión moral o actuar por vías de hecho, la rebelión"⁴². Estas eran pues, las instituciones vitales de la ciudad griega al principio de la oligarquía, y que sin las cuales, como dicen varios autores, hubiera sido un pueblo de salvajes.

Siguiendo en el período oligarquico, pero con instituciones diferentes, puesto que vimos que el rey había sido derrocado por la aristocracia y en su lugar quedó el Consejo con el nombre de magistrados supremos, -éstos cambios no quieren decir que haya una transformación social y doméstica, ya que los jefes de familia como es sabido, tenían el poder patriarcal y así acentuaron más la dominación en la gens.

Los magistrados supremos eran seleccionados de todas las clases

adiunto a su nombre, autentificaba su calidad de ciudadano.

sociales, constituyendo un estado municipal con carácter aristocrático, en este tiempo ya no se obedece a las predicciones religiosas, sino que ahora, se toman en cuenta los intereses generales del pueblo.

A medida que crece el pueblo, y la división del trabajo político y administrativo se acentúan, colocan al lado de los magistrados supremos otros funcionarios como los: POLEMARCA, investidos de funciones militares y que además juzgaban a los extranjeros, los TESMOTHETES, que eran en número de seis encargados de la justicia, el ARCONTE, que era el delegado anual encargado de mantener el antiguo derecho de las gens, los PRITANOS, que en número de cincuenta velaban por la conservación del hogar público y para verificar las comidas sagradas, todos estos funcionarios duraban en su encargo un año, siendo así en cada tribu y en cada demo.

En la vida democrática, la organización primitiva que conocimos casi había desaparecido por completo, de hecho el poder de la gens se hacía sentir, pero ya no como antes, ésta organización dejó de funcionar, y exactamente como lo dice Gustave Glotz ⁴³, cuando los griegos crean el Estado, "las masas gentilicias no tuvieron cabida en el Estado", en cambio, continúa diciendo, "se crearon circunscripciones en las que todos los conciudadanos estaban clasificados según su domicilio, todo el país fue dividido en demos, pequeñas comunas que tenían cada una su asamblea, sus magistrados y su administración. Cada uno de los ciudadanos estaba inscrito en el registro de uno de esos demos, y el demótico

puesto por los diez arcontes representantes de las tribus, este aparato administrativo constituía la base de la organización política de Grecia, y que gracias a la unión patriótica que se derivó, fue posible la democracia, y para que ésta no fuera una palabra hueca, los griegos permiten que el pueblo tome parte en las tareas del gobierno, así como los quinientos ciudadanos toman asiento en el Consejo, los Heliastas tenían que juzgar los asuntos políticos y criminales, en este sentido Cchoa Campos⁴⁶ dice, "todo ciudadano que había cumplido 30 años de edad podía formar parte de la asamblea de justicia, llamada Heliada.

Los heliastas se reunían en cuerpos de 500; en ciertos procesos sumaban dos o tres grupos y entonces el Tribunal se componía de 1,000 a 1,500 jueces".

Las instituciones de la Democracia ateniense eran iguales a las instituciones de la aristocracia: la Asamblea del pueblo, el Consejo o Bulé y los Magistrados; analicemos estas instituciones dentro del período democrático y veremos que en ambas el pueblo tomaba parte, pero que la diferencia reside en los beneficios que obtenían. La Asamblea del pueblo se formaba por ciudadanos mayores de los 18 años, hijos de padres griegos, todos o casi todos los asuntos que se trataban aquí procedían del Consejo, debiendo de estar anotados en la orden del día, por cuanto a la realización de la Asamblea, Gustave Glotz⁴⁷ nos ilustra, "en el siglo V A. de C., el presidente de la asamblea era el Epistato de los pritanos, designado cada día por sorteo, para la celebración de la

Asamblea Electoral y Plenaria los nueve o diez Arcontes eran los que las presidían únicamente. El presidente de la asamblea es asistido por un - Heraldo y un secretario de la ciudad, el que daba lectura a los documentos oficiales". La asamblea se formaba con la gente del pueblo cuyo número podía variar, de todos modos el lugar en que se verificaba la asamblea podía albergar a 25,000 almas, "la colina de la Pnyx proporcionaba más comodidad para las asambleas, desde la cual se divisaba el mar, el ágora y el aerópago y los propileos de la acrópolis"⁴⁸, por otra parte, los asuntos que se trataban además del que dijimos ya anteriormente eran: la guerra y la paz, las alianzas, los nombramientos de los embajadores, la creación de leyes y asuntos de carácter general que interesaran al pueblo, cuando la asamblea era plenaria como ya dijimos; eran presididas por los arcontes, y en ellas se trataban asuntos relacionados a proporcionar la amnistía a personas castigadas por un acto criminal que ponía en peligro la estabilidad de la ciudad, o para expulsar de la ciudad a cualquier habitante por disposición de la Ley, éstas eran entre otras las cuestiones que debían de ser discutidas en la asamblea.

Vemos pues, que el pueblo soberanamente toma parte y se coloca bajo la acción de la ley, y así, la asamblea frenaba las ambiciones y caprichos de poder, que rebasaban las costumbres e intereses del pueblo.

Otra de las instituciones era el Consejo o Bulé, que estaba formado por los cincuenta miembros de cada tribu, y considerado como el gran Consejo de las comunas o Municipios, son en sí la primera magistratura

de la ciudad, sus atribuciones eran de justicia, de policía por virtud de que el pueblo le había delegado funciones de procurador general. Además se encarga de elaborar los asuntos que se tenían que discutir en la asamblea, en los casos en que era apremiante la aplicación de la ley, la Bulé formulaba los llamados decretos y los aplicaba. Era el intermediario - entre Atenas y los estados extranjeros, se encargaba de conceder audiencias a los embajadores antes de llevarlos a la asamblea, juraba en nombre de la ciudad los tratados celebrados sobre la paz o la guerra, en síntesis, tanto la asamblea como el consejo, llevaban a cabo la administración pública de la ciudad.

Existe otra institución compuesta por los magistrados, a quien se les concede las tareas eminentemente políticas y gubernamentales de la ciudad, es un grupo de diez individuos derivados de las diez tribus o demos encargados de la soberanía de Atenas, es decir, que cada tribu - está representada por el más digno, por el más preparado políticamente de todos los miembros del demos, duraban en su encargo un año, el - cual podía ser de 360 ó 395 días, o año civil que era de 354 ó 384 días - repartidos en 12 ó 13 meses, correspondía a los magistrados cuidar del tesoro público.

Esta era a grandes rasgos la organización política y social de - Grecia, y es a finales del siglo V A. de C. , cuando la ciudad alcanza el vértice superior de la democracia, basada en un régimen municipal, -- que aunque después empieza a declinar esa evolución, no deja de ser -

para nosotros asombroso el panorama político y administrativo que llevó a cabo el demos o municipio.

Obviamente que la sociedad democrática nace en Atenas, y para conocerla, recurriremos al testimonio del gran Tucídides, según nos expresa Natalicio González ⁴⁹, "después de los funerales de los caídos en la guerra del Peloponeso, Pericles diserta ante una turba de hombres, - "nuestra constitución política nada tiene que envidiar a las leyes de otros pueblos. Como el Estado se administra en interés de demos y no de una minoría, nuestro régimen toma el nombre de democracia. La libertad - es nuestra norma en el gobierno de la República". El ciudadano como - hemos visto, goza de la isegoría o derecho de expresión, y de la isonomía o igualdad ante la ley, Grecia no conoce el odio al extranjero. -- Ciertamente que la democracia era costosa, porque al igualarse los derechos de los ricos y los pobres, hubo que instituirse la remuneración de los funcionarios, Aristóteles ⁵⁰ nos dice, "el número de asalariados - era: 6,000 jueces, 500 miembros del Consejo, 1,600 arqueros, 1,200 caballeros, 500 guardias de los arsenales, 700 funcionarios en la metrópoli y otros tantos en el exterior".

Cada ciudadano retiene una fracción de la soberanía del pueblo, la democracia ateniense se edifica en función de la ciudadanía y no para el uso exclusivo de una sola clase.

El Estado democrático es una creación de la sociedad, una expresión del demos y objetivación de sus fines, esta idea presupone una uni-

dad vivida y profunda entre el demos y el Estado, una extrema sensibilidad de éste para sorprender y realizar las aspiraciones de aquél. El Estado encarna la ética absoluta del demos, no es un algo ficticio, sino un producto típico de determinado clima político y cultural, impregnado del espíritu de la comunidad.

EL MUNICIPIO EN ROMA

Hablar del Municipio en Roma nos obliga hacer un paréntesis acerca de su fundación; se dice que el pueblo romano se fundó por la unión de tres tribus diferentes: los ramnenses de raza latina, los tatienses de raza sabina y los lúceres de raza etrusca, lo que se corrobora según lo expuesto por F. Engels ⁵¹, que dice: "el primer asentamiento en el territorio romano se efectuó por cierto número de gens latinas, formando una tribu. Pronto se unió otra tribu sabelina que tenía cien gens, y por último, otra tribu compuesta de elementos diversos, que contenía asimismo cien gens", continúa diciendo, "las tribus llevan el sello de su composición artificial aunque están formadas en su mayoría, de elementos consanguíneos y según el modelo de la antigua tribu, cuya formación había sido natural y no artificial; por cierto, no queda excluida la posibilidad de que el núcleo de cada una de las tres tribus mencionadas pudiera ser auténtica tribu antigua. El eslabón intermedio, la fratia, constaba de diez gens y se llamaba curia, había treinta curias".

Con lo anterior, Engels nos describe la procedencia y la organización de las tribus fundadoras. Las tres tribus estaban divididas en diez curias, cada una y todas estaban bajo el mando y la autoridad de un Rey, así se formaba la antigua ciudad romana, es decir, el conjunto de las tribus formaban el *populus romanus*.

Necesariamente tiene que surgir en este estudio la división de -

Roma: ROMA-CIUDAD y ROMA-IMPERIO, pero como dice Adolfo Posada⁵², "Roma como ciudad no es menos maravillosa que Roma como Imperio, fue durante siglos la mayor y más populosa y mejor gobernada municipalidad del mundo, y con su expansión genera las más variadas formas del régimen municipal".

Primeramente abordaremos a Roma como Ciudad-Estado. Como toda ciudad, su organización se asemeja a la de las demás ciudades antiguas, como la griega y otras. Todo giraba alrededor del culto a los dioses-lares, manes o penates, en la vida privada; y en la vida pública, el antecesor, el héroe epónimo o divinidades poliáde. El pater o jefe de familia era a la vez sumo sacerdote del culto del hogar privado, así como lo era el rey del culto de la ciudad u hogar público; de este tipo de investiduras derivaron las Potestas, poder omnímodo que ejercían en la vida privada el pater sobre la familia; y en la vida pública el rey sobre sus súbditos. Este era un régimen monárquico.

Este primer período se caracteriza por la lucha entre las dos potestas. El carácter religioso que priva en la familia primitiva romana, hace decir a Fustel de Coulanges⁵³, "encontramos en cada casa un altar, y en torno del altar a la familia congregada", por eso los romanos creían en esta vida y en la otra, siguen formando una familia indisoluble además dice: "lo que une a los miembros de la familia antigua es algo más poderoso que el nacimiento, que el sentimiento, que la fuerza física: es la religión del hogar y de los antepasados. Por ella la familia -

forma un cuerpo en esta vida y en la otra, la familia antigua es una asociación religiosa todavía más que una asociación natural".

El Rey, a la vez que sumo sacerdote era jefe militar y supremo magistrado de justicia. Lo asistía en sus funciones un grupo de pater familias, seleccionados de entre los más nobles y ancianos, los cuales, formaban el Senado, en este sentido Engels⁵⁴ nos expresa: "la gestión de los negocios públicos era, en primer lugar, competencia de un Senado que se componía de los jefes de las trescientas gens; que por su calidad se llamaron patres y su conjunto senado (consejo de ancianos), la elección del jefe para cada gens en las mismas familias, creó la nobleza gentilicia. Esas familias se llamaban patricias pretendiendo siempre entrar al Senado y ocupar los puestos públicos.

Este órgano, más que de decisión era de consulta; tenía además como función la de aprobar las decisiones de los comicios; éstos eran acuerdos tomados por la Comitia Curata que era la asamblea formada por la reunión de las treinta curias. Esta agrupación estatuyó sobre asuntos de familia, de guerra, de paz y nombraban al rey, sin embargo, no siempre se hizo uso de esta facultad. "El Senado como la Bulé griega, decidía en muchos asuntos y procedía a la publicación, sobre todo de las nuevas leyes. Estas eran votadas por la Asamblea del pueblo, llamada -comitia curata-. El pueblo se congregaba por curias y cada curia por gens, los comicios de las curias aprobaban o rechazaban las leyes, elegían a los altos funcionarios incluso al rey" ⁵⁵

En la intervención del pueblo mediante estas dos instituciones - Senado y Comitia Curata-, es donde se pretende encontrar similitud con la democracia local de un Municipio, sin embargo, vimos que el Senado romano era un órgano de consulta y que la comitia curata, solamente se ocupaba de asuntos familiares. El rey ejerce un poder absoluto sobre la familia y sobre la ciudad, derivado del culto divino.

El absolutismo de los reyes y las ambiciones de la aristocracia (patricios), propician el fin de la monarquía en el año 509 A. de C. Así surge la República en Roma, quienes sustituyen al rey, son dos magistrados patricios, los Cónsules, originariamente denominados pretores, con lo cual se transforma el gobierno de monárquico sacerdotal y religioso, en aristocrático. En las instituciones de la ciudad romana de fines de la República, es donde según algunos autores, se encuentran rasgos de similitud con la actual organización municipal.

Roma en aquella época, era gobernada por un grupo de magistrados, cuyo número y atribuciones variaron con el tiempo, confundiéndose muchas veces sus funciones; las legislativas con las judiciales y éstas con las ejecutivas. Entre las principales instituciones encontramos a los Cónsules, que tenían a su cargo las funciones administrativas superiores y el mando del ejército, a diferencia de los antiguos reyes, los cónsules eran responsables penal y civilmente de los actos que cometeran en sus funciones; la decisión de uno de ellos podía ser paralizada por el veto o prohibición de otro; los Censores eran otros funcionarios

que velaban por las costumbres de la ciudad:

Los Pretores, peregrinus y urbanus que ejercían la jurisdicción civil, criminal y administrativa; respecto de este funcionario Ochoa - Campos ⁵⁶, nos dice: "la creación del Pretor peregrinus y urbanus, vino a completar la administración de la justicia, además provocan un -- verdadero progreso en el Derecho, la Lex Aebutia que dio al pretor urbanus la facilidad de influir en la elaboración del derecho, por medio de excepciones, acciones no fundadas en el derecho escrito, se fundó por - el ejercicio del Jus Gentium que era el derecho privado internacional - aplicado por el Pretor peregrinus a los extranjeros, por lo tanto, el pretor urbanus sólo juzgaba a los ciudadanos romanos quedando los extran- jeros a merced del Pretor peregrinus, el principio superior en que se - guiaba el Pretor, era en general la Utilitas Pública".

Los Ediles Curules y Plebeyos, fueron los que sí iniciaron fun-- ciones municipales, "creados en el año de 387 A. de C., y que desarro- llaron funciones del carácter de los actuales ayuntamientos, tuvieron - jurisdicción administrativa y de policía" ⁵⁷, y que en número igual se - encargaban de la policía de la ciudad, no sólo como preventiva, sino - ejerciendo la baja jurisdicción, cuidaban además de los abastos y merca- dos. Las dos instituciones Pretores y Ediles, constituían en sí los orí- genes de los municipios todavía cerrados, unos ejerciendo funciones mu- nicipales y otros dando forma a los ayuntamientos. Por eso dice Ochoa Campos, "los nuevos funcionarios Pretores y Ediles, elaboraban y pu-

blicaban al iniciar su encargo edictos, en que establecían las bases sobre las cuales habían de resolver los casos que les presentasen, los edictos de los Pretores se denominaron -praetorium edictum- y los de los Ediles -aedilitium edictum-. Respecto de estos últimos debemos agregar que - fueron verdaderas ordenanzas municipales" ⁵⁸.

Los Cuestores, encargados del manejo de la hacienda pública; los Tribunos, que les correspondía proteger al pueblo bajo, mediante el veto -poder puramente negativo- para oponerse a las decisiones de los magistrados, se encargaban también de conciliar las disputas de una cuantía mínima y de convocar a las asambleas por tribus.

Adolfo Posada ⁵⁹ que concibe verdaderos municipios expresa: = "la población del Municipio se componía de ciudadanos distribuidos en curias, la Asamblea del pueblo elegía los magistrados (dictador, pretor, edil). Regíase el Municipio por un colegio de cuatro funcionarios elegidos anualmente; dos investidos del poder judicial de los pretores (duoviri jure dicendo), y dos con poderes de policía edilicia (duoviri aedilis); algunos municipios tenían cuestores y tribunos. El consejo comunal (sendo) constituía el orden de los decuriones, ordinariamente compuesto de cien miembros vitalicios".

A los comicios por centurias, siguen los comicios por tribus, participando en ambos el pueblo entero; los patricios y los plebeyos. Sin embargo, los patricios debido a sus riquezas siguen conservando su poder, valiéndose del Senado integrado por ellos, ya que sin la aproba-

ción de los cónsules, los comicios carecían de valor jurídico.

En esta época los servicios públicos eran prestados por la ciudad, los cuales eran: la justicia, los baños públicos y acueductos, los caminos, los abastos, mercados, vigilancia y reparación de los caminos y puentes, así como la conservación de templos, anfiteatros, la policía, los espectáculos, etc. El patrimonio de la ciudad se formaba por los terrenos, -- propiedad del pueblo romano -Ager romanus y Ager publicus- , los templos y lugares de uso común, los ingresos, por los derechos de explotación o arrendamiento de sus bienes y servicios, los tributos e impuestos cobrados a los ciudadanos.

La fuente del derecho romano en este tiempo, son la famosa LEY DE LAS XII TABLAS, la Lex, es decir, la decisión de los comicios por tribus con o sin la aprobación del Senado; la interpretación de los pontificios a las leyes anteriores y el edicto de los magistrados; el Jus Honorarium, que fue el conjunto de los edictos del pretor, el edictum provinciale y los edictos de los ediles, es decir, es el conjunto de normas a que se sujetarían en el ejercicio de sus funciones; por último, la Jurisprudencia y la costumbre, que tuvieron bastante fuerza moral, pero que sólo pasaban a formar parte del derecho mediante alguna sanción de cualquier autoridad.

El Estado romano dice Momsen,⁶⁰ "se componía de cierto número de comunidades regidas por el régimen de ciudad, y más o menos in-

dependientes, todas las cuales se hallaban sometidas a la hegemonía y -
 mando de Roma. Por diversos que fuesen los fundamentos políticos en -
 que se apoyaba aquella autonomía municipal, lo cierto es que semejante
 autonomía era la que formaba siempre la base del gobierno romano", -
 por eso la ciudad para entonces, constituía un municipium que era suje-
 to de derecho privado, es el origen de la persona jurídica con facultad -
 de adquirir bienes y contraer obligaciones.

Roma acordó después otros derechos a los habitantes de las ciudada
 des conquistadas, llegando a caracterizarse el Municipio por la calidad -
 de ciudadanos romanos reconocida a sus habitantes, y por la autonomía -
 administrativa local se consiguió paulatinamente la solución de un problema
 de equilibrio político, consistente en hacer compatible la existencia -
 de núcleos de población con la vida local, con la acción de un gran poder
 de dominación, el IMPERIO ROMANO.

Ahora nos ocuparemos de Roma como ciudad-Imperio, la cual --
 trasplantó a las ciudades conquistadas el régimen municipal que tenía, -
 aparece así la municipalidad con un tratamiento heredado a dichas ciudada
 des, éstas obtuvieron en mayor o menor grado la ciudadanía romana --
 -civitas- , así como su propia organización administrativa, formando -
 los llamados MUNICIPIA.

Como dice Posada ⁶¹, "ciertas ciudades de Italia recibieron las
 civitas entera, o la civitas sine suffragio. Estas ciudades constituyeron
 los MUNICIPIA; el cives municipales tenía el derecho de ciudadanía roma-

na, pero no los derechos políticos". En igual sentido Ochoa Campos⁶² se expresa, cuando dice: "las ciudades que conservaron su organización municipal se les llamó municipios, municipia. Entre ellos había diferentes categorías, los que tenían el derecho de ciudadanía romana y gozaban de autonomía administrativa, se les llamó municipia foederata. Los que conservaban su organización local sin la completa ciudadanía romana se les designó municipia cerita. Existió otra categoría de municipios que tenían en alguna forma la ciudadanía romana pero que no se administraban por sí mismos".

En términos generales puede decirse que los municipios podían ser: Municipia foederata o ciudades libres que se adherían a Roma mediante un pacto, conservaban su organización política y administrativa independiente del gobernador romano; pero no podían celebrar pactos ni ejercitar sus derechos con otros municipios, y los Municipia coertia, llamados también ciudades estipendiarias, éstas conservaban su derecho propio y sus tierras en las cuales sus habitantes gozaban de libertad personal; del jus connubi y del jus commercii, teniendo que pagar sin embargo, un tributo o stipendium.

Se fundaron además, ciudades de tipo romano, como por ejemplo las colonias romanas, latinas y militares o castrensens, las cuales gozaban del derecho de ciudadanía y se les concedía autonomía administrativa, siendo fundadas por una Lex. "Cuando un pueblo quedaba sometido no ingresaba en el Estado romano, in civitate, sino sólo en la domina--

ción romana, in imperio, Roma sólo conocía dos especies de lazos; la su misión o la alianza (dedititii, socii)"⁶³ Por lo que, todas estas ciudades que comprendían el Imperio romano, federadas o sometidas, estaban in - imperio populi romani.

Era Roma por lo tanto, el centro hacia el cual se dirigía toda clase de relaciones jurídicas, pues si bien obtuvieron poco a poco en grado mayor o menor el derecho quirritario del que gozaba el ciudadano romano; siguieron sujetas a la metrópoli por la prohibición que tenían de concer-- tar pactos interciudades, por la obediencia que debían a los procónsules y por los tributos que debían pagar.

A pesar de la autonomía municipal administrativa de las comunidada des que formaban el imperio romano, revestían tantas y tan variadas formas que, como dice Mommsen, se hace imposible presentar un cuadro en cierto modo completo de todas, pero puede decirse en forma general, que la organización y administración del municipio romano estuvo en manos - de las siguientes instituciones: el Comicio, la Curia y los Funcionarios - municipales.

El Comicio, era la asamblea del pueblo que se reunía por curias o por tribus, y en la cual los civesmunicipes que eran los habitantes de - la ciudad a los que reconocía el carácter de ciudadanos, elegían a los ma gistrados y votaban las leyes locales.

La Curia, era un grupo político deliberante cuyos miembros fue-

ron electos en un principio por la asamblea, pero este cargo acabó por convertirse en hereditario, lo que constituyó una verdadera oligarquía en la decadencia del municipio romano.

Los funcionarios municipales, se dividían en dos categorías: los que desempeñaban magistraturas y oficios superiores (hombres), y los que tenían cargos inferiores (munera). Entre los primeros encontramos a:

Los Duunviri, que eran los encargados de presidir las curias y las asambleas populares, así como de vigilar la regularidad de las elecciones, de impartir la justicia y en general de dirigir la administración municipal.

Los Aediles, que tenían a su cargo la policía, velando por el orden y seguridad de las calles, plazas y edificios públicos.

Los Quaestores, eran los encargados de las finanzas de la ciudad, haciendo las veces de tesorero y vigilando la distribución de los dineros públicos.

Los Censores, estaban comisionados de formar y corregir el censo.

El Curador, que era un funcionario nombrado por el emperador para revisar y vigilar la hacienda local.

El defensor Civitatis o defensor Plebis, que tenía como misión -

defender a todos los ciudadanos, y en especial a los plebeyos, contra los abusos de la curia, de los magistrados y del gobernador. Este funcionario era a veces nombrado por el prefecto y otras ocasiones electo popularmente. Todos los funcionarios públicos que desempeñaban magistraturas y oficios superiores, recibían grandes honores, teniendo sin embargo, - fuertes responsabilidades. El pueblo tenía asimismo, recursos contra - los malos manejos de los funcionarios.

Entre los funcionarios que desempeñaban cargos inferiores, se encontraban los encargados de determinados servicios públicos de la ciudad. En esta etapa de la expansión romana y de la creación de los municipia, - es en donde se encuentra mayor semejanza con la organización municipal de nuestros días.

Queremos dar a entender que, la autonomía municipal administrativa de todas las comunidades romanas reviste formas demasiado variadas a través de la historia, pero que todas conservan características fundamentales que se asemejan. Todas las comunidades tenían sus propios magistrados y su propio Consejo; formados por la misma comunidad, todo el pueblo se reunía para legislar y elegir a sus representantes.

Para Adolfo Posada⁶⁴ las formas específicas que revestía el Municipio romano, eran: "I. - Un territorio determinado propio; II. - Un - pueblo que se reunía o manifes taba en su asamblea general, afirmándose como tal pueblo de la comunidad municipal; III. - Una organización es

pecializada en un cuerpo deliberante, curia, y sus magistraturas, y; IV. El culto de sus dioses". Habremos de aumentar a esta consideración -- otro punto: De que es una persona jurídica con derechos y obligaciones, - con facultad para adquirir y poseer bienes.

El Municipio romano llevó a cabo un gran control político, teniendo dos causas interiores: siendo primero, expresión de la existencia vecinal y segundo, conteniendo la acción del dominio del imperio. Esta tarea municipal era de un modo tan vital, que no hubiera sido posible la total dominación que llevó a cabo Roma, asimilando en su poder imperial pueblos que ya tenían una organización soberana, lo que significa que el municipio es la armonía de la vida política.

Con el advenimiento del imperio romano, vino la decadencia del Municipio, al acentuarse la centralización fueron perdiendo poco a poco su autonomía. Desaparecen las asambleas generales de vecinos, cuyas atribuciones pasan a las curias, las que pronto quedan reducidas a oligarquías, con lo cual se crea un desprestigio tal de las instituciones municipales que, ya en el siglo III A. de C., hay que tomar medidas coercitivas para obligar a los vecinos a aceptar cargos municipales, que antes eran solicitados.

La decadencia del Municipio trae aparejada la del mismo Imperio, lo que hace decir a Reid ⁶⁵, "la fuerza del poder romano aumentó incalculablemente gracias a la amplitud dejada a la libertad local, que en su

gran época se apoya en un vasto sistema de autogobierno cívico que, mientras se mantuvo la libertad municipal floreció el Imperio, y que, cuando el despotismo domina a las municipalidades, la decadencia de la gran estructura imperial se consuma rápida y fatalmente".

La característica primera y de mayor vitalidad, de los municipios romanos, era que poseían; o una autonomía local completa, o una amplia self-government. En la antigua Roma y en Grecia, la idea de la ciudad - que prevaleció había sido modelada en el crisol de la libertad, por eso el Municipio tuvo su máximo florecimiento.

III. - EL MUNICIPIO EN FRANCIA.

Ahora lo que interesa, es saber si el Municipio no desapareció - después de la caída del Imperio Romano. Al respecto, estudiamos el - gran florecimiento que tuvo el gobierno local o municipal en Grecia y Roma, cómo se ensanchó este último institucionalizando las relaciones sociales de la comunidad, ahora es tiempo de reflexionar si ese mismo -- sistema o régimen local feneció o siguió evolucionando. Para este caso hemos considerado que sea apropiado el estudio del Municipio en Francia y en España.

En Francia, el régimen municipal lleva a cabo un tipo un tanto - cuanto original, desde el punto de vista de su organización general, en su creación soberana de su Estado y en la actividad basada en un sistema político, jurídico y administrativo, totalizado en su estructura y competencia de las communes-base histórica y legal de su régimen -Ciudades Municipales-. Y España, como heredera por imposición de las características municipales de la invasión imperial romana y, después de la -- gran influencia francesa que predominó no sólo en las ideas y en las doctrinas, sino en la vida política y en los períodos legislativos españoles.

Partamos pues de la Edad Media, en la cual el Municipio vuelve a florecer como en sus inicios grecolatinos. Esta será la etapa en la - que el Municipio resurgirá por segunda ocasión dentro de la historia antigua que para nosotros es un antecedente remoto. González Posada ⁶⁶ nos advierte, "una cosa es el origen o el enlace histórico de las institu

ciones municipales de esta época, y otra las causas determinantes del florecimiento municipal: el hecho es que en los siglos medioevales surge, o se afirma, el núcleo vecinal con una intensa y amplia autonomía y se produce un régimen, merced al cual dicho núcleo -rural o urbano- resulta comprendido en una más amplia organización política", por lo tanto, "el fuero municipal" dado a alguna ciudad o villa, "expresa o resume en este período la solución del problema de equilibrio que entraña todo régimen municipal, solución entonces empírica y particularista, porque el problema se planteaba no como una necesidad general y uniforme, sino en virtud de motivos diversos y especiales". Esto viene a colación, por saber si realmente las instituciones imperiales de Roma fueron aniquiladas o persistieron en los territorios dominados y, por otra parte, si es el enlace histórico de estas instituciones el florecimiento en los siglos de la edad media del Municipio, especialmente en Castilla y León, pero esto lo veremos más detenidamente al momento de estudiar el Municipio en España. Pero lo que si debemos de señalar es lo dicho por Hans Kohn⁶⁷ "el pensamiento político de la Edad Media se caracteriza por la convicción de que la humanidad es un todo y debía formar una sola comunidad".

El sistema Francés, tuvo gran influencia en América, el cual se aplicó a la mayoría de los Municipios, este sistema fue adoptado por España, quien lo difundió ampliamente en América, es por eso que conviene el estudio de estos dos sistemas de régimen municipal, para observar que nuestro Municipio mexicano, está nutrido de esos sistemas, veamos entonces a cada uno.

Si a las ciudades o villas españolas se les concedieron los fueros municipales para que se gobernarán o administrasen así mismas la justicia, también los municipios franceses fueron creados por virtud de las cartas de Municipio y cartas de Franquicias.

La vida de Francia en la época premunicipal en el siglo X de nuestra era, principiaba a caracterizarse como feudal, la necesidad de refugiarse en un lugar seguro, fortificado, libre del acecho del bandidaje que en ese entonces sucedía, hizo que el pueblo se concentrara en los alrededores de los castillos de los señores feudales, al respecto Ch. Petit-Dutaillis, nos dice⁶⁸, "las ciudades no se reconstituyeron solamente por el renacimiento del comercio y de una industria exportadora, a menudo, su desarrollo se debió a la seguridad que las murallas y la arquitectura militar ofrecían a los agricultores. Abrumados por el bandidaje, se esforzaban por tener su domicilio en un lugar fortificado e iban a cuidar sus campos y sus viñas de los alrededores". Tal era el caso de la vida en aquel tiempo en que, de no ser la del campo no hubiera habido otra, haciéndose notar con esto las primeras villas o dominios rurales, y las grandes fortificaciones que protegían al grueso de la ciudad.

El progreso y la evolución que alcanzan las primeras ciudades - por virtud del desarrollo del comercio, y en fin de toda la actividad económica, hace que se produzcan a ese mismo ritmo mercados, más fortificaciones, iglesias, la satisfacción de más necesidades, en fin, es en donde implícitamente se va gestando el Municipio, porque, ¿quién brin-

dará los bienes y servicios a los ciudadanos?, ¿quién construirá los puentes, los caminos, las leyes?, por eso el Municipio en forma incipiente inicia sus funciones llevadas a cabo por un grupo de personas seleccionadas.

La constitución del Municipio obedece necesariamente, primero como una necesidad de protegerse del bandidaje, naciendo obligadamente la comunidad de vecindad alrededor del castillo, y segundo, cuando esa villa o ciudad se va haciendo cada vez más grande por virtud del comercio que se desarrolla, proveyéndose todos juntos los satisfactores bienes y servicios, ya se llevan a cabo funciones municipales, entonces se hace necesario institucionalizar o mejor dicho jurar la unión de todos aquellos habitantes reconocidos por el rey, el obispo o el señor feudal, es decir el *communia juramentum*, que era la consagración oficial de la constitución del Municipio que después será sancionada con una carta municipal o franquicia.

Todo lo anterior se traduce en breves palabras, el Municipio en sus primeros planes obedece a la ayuda mutua, espontánea, que además para aquellos tiempos es necesaria, quiere decir justicia, orden, paz, amistad, que junto con la burguesía feudal respondía a la necesidad de unión.

La carta y los privilegios municipales, eran las sanciones de los municipios creados con el conjuro del señor y los habitantes de la ciudad,

no siempre conceden los mismos derechos para todas las ciudades, "era una época en que se pensaba feudalmente". El Municipio ya reconocido por el rey, el obispo o el señor feudal, no quería decir que tuviera autonomía, o fuera soberano, sólo respondía a la idea de justicia, de paz, de amistad, de unión de hombres para la defensa común; aunque tenían sus funciones propias y sus impuestos, no dejaban de ser meras comunidades juradas, tenían justicia y la aplicaban, pero la alta justicia la aplicaban los nobles, el rey, el Municipio era una especie de vasallo administrador frente al rey, al señor feudal o a la iglesia.

En el siglo XII, se inicia el movimiento municipal por la autonomía, al respecto Dutailis⁶⁹ nos dice, "a partir del rey Felipe Augusto, se multiplicaron las cartas de las ciudades francas en las que aparecen magistrados elegidos: regidores, pares, etc. El hecho de que en algunas ciudades los habitantes se hayan vinculado por juramento o hayan obtenido que ese juramento se tenga por válido, ha sido de mucha importancia. Muy a menudo, la autonomía municipal se ha constituido por una progresión lenta: los municipios han dado el ejemplo de perseverante esfuerzo para llegar a ella". Los reyes Felipe Augusto y Luis VIII fueron los que más favorecieron la creación de municipios, se ha llegado a saber el gran poder que se tenía con la ayuda del Municipio, tanto militar como financiera, y que desde luego es explotada por los señores y reyes. La etapa decreciente de los municipios se sitúa en los siglos XIII y XIV, cuando esta institución deja de ser una realidad material y se convierte

en una utopía, como consecuencia de la ambición burguesa y monárquica, los burgueses nunca quisieron que el alcalde interviniera en sus asuntos y prefirieron destruir su Municipio conservando sus privilegios y franquicias.

Ya entrado el siglo XIV, los municipios no respondían a lo que antes fueron, el pueblo formado de artesanos, comerciantes, agricultores ya no tenía privilegios, eran explotados por los señores feudales, burgueses, el rey cobraba un censo anual y no dejaba de gravar al presupuesto municipal en forma excesiva, si antes sus antepasados se habían unido, se habían organizado para su defensa común y haberse solidarizado con la burguesía para la protección de todos, ahora era el reverso de la moneda, esa burguesía despótica se manifestaba fuerte y explotadora del hombre, y como en todos los tiempos la realeza ha tenido lo que ha querido, para su defensa formaron las llamadas cofradías, unión de industriales o agricultores, lo que hizo que el Municipio le restaran importancia y que, mientras unos se multiplicaban otros municipios se reducieran cada vez más. Mas tarde se formaron otras sociedades de ayuda que llevaban a cabo funciones del Municipio, ante esto y ante la ineficacia financiera por la mala administración de la clase capitalista hace que desaparezcan voluntariamente unos municipios.

Sin embargo, la utilidad militar de algunos municipios, el sustancioso censo anual pagado al rey han sido motivos suficientes para mantener su existencia, llegado el siglo XV Carlos VII, concede aún -

una carta de Municipio a burgueses fieles a la monarquía, Luis XI que era amigo de la burguesía, considera al Municipio como el cuerpo de ciudad, donde los burgueses se hacen ricos y poderosos haciendo que todo caiga y perezca. Pronto la nobleza gobernante tiene que proveerse de técnicos para la administración y así se forma una nueva clase en el poder. Las guerras religiosas que en aquella época suceden debilitan a la nobleza, y esta debilidad la aprovechan los técnicos, los juristas, los legistas, después las dos clases tanto los de oficio como los mercaderes se dieron cita para sus celos, los cuales fueron aprovechados por la nobleza débil aún. Con Enrique IV y Luis XIII, el Municipio sólo existe en los escritos de los juristas, los progresos que le impone la centralización monárquica disimulan sus restos venerables, crean a los intendentes y lugartenientes de policía, y ambos pasan a ocupar las funciones del alcalde, todavía lo más ignominioso para esta época fue la venta de los puestos municipales, como consecuencia de la necesidad de proveerse de dinero que tenía la realeza. El pueblo francés explotado se hizo cada vez más indiferente ante esta situación, pero el rasgo significativo era la existencia de clérigos y nobles que vivían alejados, plebeyos sin privilegios, y un cuerpo de burgueses garantizados por la carta de la ciudad.

En la época Napoleónica, la estructura general del Municipio se basa en la centralización, en la uniformidad que le imponen las instituciones bonapartistas, producto de la construcción jurídica -legalista y

jurisprudencial, jerarquizado- por virtud de la organización monárquica, arrastrando tras de sí la herencia de las antiguas monarquías absolutas, que después de la Revolución, Napoleón habría de traer. En un Estado - eminentemente centralista logra unificar la estructura política, ayudado por la serie de funcionarios del poder central, y desde el cual interviene y fiscaliza la vida local del Municipio. Los prefectos, subprefectos, maires, son los que ahogan la vida del Municipio que ya no es autónomo en - ningún sentido. La centralización llevada a cabo por Napoleón, no es producto de la revolución sino de las monarquías anteriores, así, la tendencia centralizadora termina gradualmente con la autonomía de las ciudades provistas de cartas municipales y cartas de franquicias. El gobierno siguió su tarea centralizadora, existía el fin de hacer de Francia un todo e indivisible, terminar por siempre con el espíritu provincial, por eso la tarea era de subordinar toda la administración a los mandos de París, - por eso el país se va dividiendo en Departamentos.

"Los ⁷⁰ municipios, en el sentido de la Edad Media, fueron oficialmente suprimidos, por los decretos de la noche del 4 de agosto de 1789 , por la Asamblea Nacional Constituyente, por lo que se abolían todos los privilegios, incluso de las ciudades y comunidades de habitantes para la constitución de nuevos ayuntamientos y sus instituciones", esta fue la -- época en que se inició la Revolución.

De ahora en adelante, todas las aglomeraciones de habitantes -- grandes o pequeñas, tendrían en lo sucesivo un ayuntamiento, todas de-

bían llevar ese título común y cualquier otra denominación quedaba abolida, por lo tanto la commune quedaba enteramente liberada, Adolfo Posada⁷¹ nos dice, "fueron creados 44,000 ayuntamientos, que se traducían en una institución base del sentido igualitario y uniformista de la política que dominará en Francia". Las jurisdicciones municipales o communes, serían regidas por un alcalde y su adjunto, según fuere la población, un consejo municipal y un general, los cuales junto con el alcalde debían de ser electos por la comunidad, llevaban a cabo funciones propias del Municipio y tareas encargadas por el Estado. Por lo tanto, la organización administrativa y política estaba dividida en; Municipios, Distritos y Departamentos y el carácter que tenía este régimen era definido por la constitución.

Después surgió el Cantón que era en sí un Municipio con cierta importancia, constaba de unos 5,000 habitantes, seguía teniendo las mismas características, aunque los Cantones tenían su Comisario del Gobierno, las grandes ciudades se dividían en municipalidades, y no es sino hasta 1,800 cuando se lleva a cabo una nueva reforma en cuanto al régimen local francés y éste es el tipo que se generalizó en América y en otros Estados.

Ahora ya no habría los 44,000 municipios creados por decreto, sino 36,000 regidos por el maire, sus adjuntos y el Consejo, éstos ya no fueron elegidos popularmente como antaño, sino que los mismos eran nombrados por el poder central, en este carácter, el maire está sujeto

al control de las autoridades nacionales (prefectos o subprefectos) volviendo así a los tiempos del régimen de Intendencias.

Este sistema francés se caracteriza por una fuerte centralización administrativa en el gobierno central y dentro del orden, por la preponderancia del órgano colegiado sobre el órgano unipersonal.

Este tipo de organización municipal, que se generalizó en América en la primera mitad del siglo XIX, sigue rigiendo en varios estados americanos, es el sistema que prevalece en México, donde el Ayuntamiento y el Presidente Municipal constituyen la base del Gobierno local, así como en Venezuela, Ecuador, Perú. Finalmente diremos que la organización municipal francesa, establecida en 1800 fue adoptada por España, cuando la casa de Borbón adoptó la nueva política local dentro de la cual Felipe V abolió los fueros municipales de Valencia, Mallorca y Aragón, para modificar con ello el régimen edilicio en sentido centralista, y por tanto tuvo gran difusión en América con Carlos III. Resumiendo el sistema francés, se caracteriza por la existencia de dos puntos-órganos: I. La Asamblea deliberante de elección popular o consejo y, II. El Maire o Alcalde, miembro de la asamblea designado por la comunidad, el cual cumple una doble función: a) en lo municipal es presidente de la corporación, la representa, ejecuta sus acuerdos y ejerce las tareas ejecutivas, sujeto al control del Consejo Municipal. Este carácter, le corresponde la administración de las propiedades de la comuna y de sus rentas, la vigilancia de los establecimientos municipales

y de la contabilidad comunal, la preparación del presupuesto y la ordenanza de impuestos, la dirección de obras públicas municipales, la concertación de contratos y la representación de la communa ante los tribunales, y b) en lo gubernativo, es delegado del gobierno nacional y está encargado de la publicación y ejecución de las leyes y reglamentos, de la ejecución de las medidas de seguridad y del ejercicio de la policía, o sea, el maire o alcalde, está sujeto inevitablemente al control de las - autoridades nacionales (prefecto o subprefecto del Departamento).

IV. - EL MUNICIPIO EN ESPAÑA.

A raíz de la invasión árabe en España y con motivo de la reconquista por parte de los españoles, "hecho que se realizó al transcurso de la larga y sangrienta lucha y que fortaleció en los españoles la conciencia municipal y las comunas jugaron un papel decisivo en la destrucción del poderío Árabe", por lo tanto dice Ochoa Campos⁷², "el Municipio fue un elemento político de primera importancia en España". Entonces surge el Municipio, en un principio como medida de protección y estrategia militar; posteriormente en forma consciente debido a las virtudes cívicas arraigadas en el pueblo español. No se sabe la fecha exacta, pero la historia nos remonta al siglo X de nuestra era, el nacimiento del Municipio (communes o consejos de los pueblos). En efecto, para atemperar el abuso de los señores con sus vasallos del excesivo poder de aquellos frente al monarca, se vio la necesidad de fomentar la población de villas y ciudades en lugares cercanos a los dominados por los musulmanes, haciendo que el rey más que conceder, consagrara las costumbres, la conciencia jurídica popular en cartas o privilegios dados a los pueblos y a sus habitantes, es decir una ley que conteniase los derechos de cada villa o ciudad.

Estos privilegios o derechos estaban contenidos en los llamados fueros municipales; que es el cuaderno legal o cuerpo de leyes concedido a alguna ciudad o villa para su gobierno o administración, se dice también que, "son los preceptos legales en los que se hacía constar en

la España medioeval los derechos y privilegios especiales otorgados a las ciudades y municipios en la esfera de la autonomía administrativa, jurisdicción, impuestos, servicio militar, etc."⁷³ Así se fue logrando la reconquista poco a poco, hubo varias clases de fueros: los breves, los extensos, los de frontera y los fueros tipo. Existían también las cartas pueblas, cartas de fundación o encartamientos, y en las cuales se ofrecían ventajas y privilegios especiales.

Establecían estos fueros, entre otras cosas, las siguientes prerrogativas: el principio de igualdad ante la ley, el derecho de ser juzgados por sus iguales, el derecho de participar todos los vecinos en la elección de los funcionarios y representantes de la ciudad, el principio de la inviolabilidad, etc. Todos estos derechos eran considerados inviolables hasta para el mismo rey, resolviendo así el problema de equilibrio público que representa todo régimen municipal, fijando la posición de la localidad autónoma dentro de la comunidad nacional Estado.

Originariamente, el Municipio funcionó en forma de cabildo abierto, por consiguiente, el Consejo del pueblo era el depositario de la jurisdicción en lo civil, criminal, económico y político, reservándose el monarca únicamente el derecho de juzgar de los casos de la corte, apelaciones y de aquellos casos que por circunstancias -impedimentos- etc., no podía conocer la justicia del pueblo. En esta forma se le reconoció al pueblo su autonomía gubernativa. Al respecto lo resumiremos en la siguiente forma: reunidos en consejo los habitantes o jefes de familia de

cada pueblo como depositarios de la autoridad pública que discutían los asuntos comunes, nombraban anualmente alcaldes ordinarios, jurados y otros ministros de justicia, para que ejercieran el poder judicial en lo civil y criminal, como igualmente oficiales que desempeñasen el gobierno económico del común y el mando de la fuerza armada, porque cada consejo había organizado una fuerza militar para proveer a la tranquilidad de sus sesiones, mantener sus relaciones con el monarca, asegurar el ejercicio de la justicia, perseguir a los malandrines, sostener los derechos de la comunidad y salir del servicio del príncipe en los casos estipulados por las cartas y los fueros.

Posteriormente, al aumentar la población se hace impracticable el funcionamiento del cabildo abierto, por lo que se hace necesario nombrar representantes concejales o municipales, dando lugar con esto a la creación del Ayuntamiento, que estaba integrado generalmente por el alcalde, síndicos, diputados y otros funcionarios, cuyo número nació con el tiempo y aumento de población e importancia de los pueblos.

El Municipio tenía sus propios fines y los medios para realizarlos; contaba con patrimonio propio, representación mediante el ayuntamiento y para su propia defensa, disponía de una fuerza militar; interviniendo también en asuntos de importancia nacional en las Cortes. Estas estuvieron formadas por tres o cuatro brazos o estados: el clero, la nobleza alta o baja y los municipios a través de sus representantes o procuradores. Eran convocados por el rey quien las presidía y so-

metía a su consideración el asunto para el que habían sido reunidas aprobando o rechazando la decisión de ellas. Cuando era promulgado el acuerdo se le daba fuerza y característica de ley.

Era función también de las Cortes elegir al rey y al coronarle tomarle el juramente, que dice: "Nos, que cada uno de nosotros somos tanto como vos, y todos justos más que vos, os hacemos rey si guardáis nuestros fueros y privilegios et si non, non". Al respecto, MARX y ENGELS⁷⁴, nos comentan que: "cuando Carlos I volvió de Alemania donde le había sido conferida la dignidad imperial, las Cortes se reunieron en Valladolid para tomarle juramento a los antiguos fueros y coronarlo, Carlos se negó a comparecer enviando a representantes que habían de recibir el juramento de lealtad de parte de las Cortes. Estas se negaron y comunicaron al monarca que si no se presentaba y no juraba los fueros del país ante ellos, no será reconocido rey de España. Con este motivo, las cortes le dijeron: Habéis de saber, señor, que el rey no es más que un servidor retribuido de la creación".

Otra de las facultades de los municipios, era la de darse sus propias ordenanzas sin más límites que el ámbito de su jurisdicción y el respeto a la legislación general del reino, la costumbre y el derecho natural.

Las atribuciones del ayuntamiento eran: el cuidado de la abundancia y buena calidad de los productos alimenticios; la inspección sobre la

legitimidad de los pesos y medidas, con facultades de enmendarlas y castigar a los contraventores; la policía de sanidad y limpieza; el cuidado de los pósitos; la administración de los propios y arbitrios; la distribución y exacción de las contribuciones y rentas públicas; todo lo relativo al gobierno del pueblo sin que las autoridades superiores pudieran intervenir, sino por vía de apelación y agravio.

Según Julio D'Acosta⁷⁵, "debe agregarse a éstas la administración de las alhóndigas y el cuidado de la educación, así como el tener un representante o procurador en las cortes".

El pósito y la alhóndiga, son dos instituciones económicas administradas por el municipio características de aquella época. El primero era un fondo destinado a la compra de cereales cuando la cosecha abundaba, para almacenarlos y venderlos en tiempo de escasez, Según Julio D'Acosta⁷⁶, "el objeto de los pósitos fue prevenir los males ocasionados por la pérdida de las cosechas o alguna otra calamidad pública en aquellos tiempos en que, por la dificultad o inseguridad de las comunicaciones, cada lugar había de abastecerse por sí mismo". La segunda, era una bolsa de cereales que controlaba todas las operaciones que con ellos se realizaban, para impedir los abusos de regatones e intermediarios que hacían subir los precios en perjuicio del pueblo.

La Hacienda municipal estuvo formada por los propios y los arbitrios, y sólo excepcionalmente por los impuestos. Los propios esta-

ban formados por casas, terrenos, pastos y otros bienes inmuebles propiedad del municipio; los arbitrios por las retribuciones económicas que obtenía por la prestación de bienes y servicios públicos, y después, cuando se vendieron los puestos municipales, por el producto de estas ventas.

Generalmente estas dos bastaban para atender a las necesidades municipales; por lo que sólo en contadas ocasiones, por tiempo limitado y con autorización del monarca, se recurría a los impuestos, contribuciones, derrames y sisas.

Era principal preocupación de los municipios, los ramos de salubridad y educación, figurando en sus presupuestos en primer lugar, las partidas destinadas a los médicos y maestros de escuelas. Los principales funcionarios del Municipio eran:

Los alcaldes, que estaban encargados del gobierno y administración de la localidad y que, en general, eran dos en cada municipio, con la finalidad de equilibrarse entre sí para evitar los posible abusos de uno u otro. En algunos municipios existía sobre los alcaldes ordinarios otro que se llamaba alcalde mayor. Los alcaldes tenían además una función judicial, pues formaban parte de un tribunal colegiado junto con los llamados Jueces Foreros que eran electos popularmente.

El alféres, era el comandante de la milicia de la ciudad y su misión consistía en defender los derechos de la comunidad y acudir al servicio del rey, en los casos en que así estuviera establecido en el fuero.

Los regidores, que formaban un cuerpo y se encargaban de reglar los acuerdos del Consejo, el número de regidores era proporcional a la población del Municipio; el Alguacil mayor, tenía a su cargo el orden y seguridad así como la custodia de la bandera; el Escribano, era el encargado de guardar el libro del fuero, tenía fe pública y autenticaba las firmas y actas de las juntas consejiles, era necesaria su presencia para solemnizar la publicación de los bandos, las notificaciones y otros actos oficiales, además ejercía las funciones de Notario; los Fieles estaban encargados de los mercados y vigilaban el cumplimiento de las disposiciones sobre abastos; los Sesmeros, que a semejanza de los defensores de la ciudad romana, tenían como función defender a los particulares de los abusos de los alcaldes.

Otros funcionarios municipales de menor importancia eran los alarifes, los veladores o guardianes nocturnos y los andadores.

Los cargos municipales se consideraban honrosos, pero la responsabilidad de su desempeño era muy grave y cualquier falta o abuso cometido por los funcionarios municipales era castigado en forma mucho más enérgica que si hubiera sido cometido por un particular. Todos los cargos municipales enumerados eran ocupados ordinariamente por votación popular, pero en ocasiones los nombraba directamente el señor del lugar, tomándolos de una lista presentada por los pueblos, en un principio cualquier vecino que llenara los requisitos de edad y honradez, podía ocupar estos cargos, pero posteriormente se limitó dicha capacidad sólo

a los caballeros.

Todos los funcionarios estaban sujetos a juicio de residencia para comprobar sus gestiones y manejos, con el objeto de defender sus fueros y privilegios de los ataques de la autoridad real, los municipios se unieron formando ligas, verdaderas confederaciones de ciudades las cuales llegaron a representar una gran fuerza en la vida social y política del reino.

Estas uniones o ligas se llamaron HERMANDADES y surgieron desde fines del siglo XII, en efecto, las necesidades bélicas dotaron a los municipios libres de una poderosa organización militar y de una cohesión entre sí que se traducían en pactos y ligas guerreras o hermandades, entonces la realeza tuvo que escuchar la opinión de las ciudades.

Los principales caracteres del régimen municipal español de la edad media, fueron: a) La gran riqueza de la legislación municipal como consecuencia de la organización particularista del estado medioeval. b) El reconocimiento de la autonomía local mediante el otorgamiento de los fueros para cada ciudad. c) El reconocimiento por parte del rey, de la personalidad del municipio como comunidad natural y no como creación del Estado o de la voluntad Real. d) La organización democrática del Municipio. e) La responsabilidad agravada de los funcionarios municipales. f) La unión de los municipios en hermandades, y g) Su representación en las Cortes.

Esta época de florecimiento del Municipio español que, como hemos visto, se inició durante la reconquista, expiró con el advenimiento en España del régimen absolutista, que se inició con la batalla de Villalar en que los comuneros,⁷⁷ "llamaron a las armas: sus soldados mandados por Padilla, se apoderaron de la fortaleza de Torrelobatón, pero fueron derrotados finalmente el 23 de abril de 1521 por fuerzas superiores de Carlos I en la batalla de Villalar, y las antiguas libertades de España desaparecieron".

Se abrió para entonces una absorbente centralización que fue acabando con los fueros mediante el uniformismo legislativo, y la intervención cada vez mayor del poder central en la vida de las ciudades. Esta centralización restó autonomía al Municipio, el que perdió parte de su importancia y poder anteriores, "por haber sido sujeto por funcionarios de la corona a un poder centralizado, tales funcionarios fueron los gobernadores, los corregidores y los alcaldes mayores, quienes salieron a tomar posesión de las tareas locales a nombre de la autoridad nacional. Centralmente nombraron ellos funcionarios que restituyesen la democratización directa garantizada por los fueros municipales y el sistema de legislación local emanado de las peticiones que hacían las poblaciones por conducto de sus procuradores, los sustituyeron con la legislación directamente central, bajo la forma de cédulas, cartas e instituciones".

Así, en el conflicto de los monarcas con las poblaciones, elimi

nose la iniciativa de los días anteriores, más independientes . En este lapso que atraviesa España por un absolutismo absorbente, decae la institución municipal perdiendo toda su autonomía debido al poder centralizador del monarca; por eso dirán Marx y Engels⁷⁸, " desde el establecimiento de monarquía absoluta, las ciudades han vegetado en un estado de contínua decadencia". "Así, la vida local de España, la independencia de sus provincias y de sus municipios , la diversidad de su vida social basada originalmente en la configuración física del país y desarrollada históricamente en función de las diferentes formas en que las diversas provincias se emanciparon de la dominación mora y crearon pequeñas comunidades independientes. Y como la monarquía absoluta encontró elementos que repugnaban a la centralización , hizo todo lo que pudo para impedir el crecimiento de intereses comunes, única base sobre la cual puede crearse un sistema uniforme de administración y de aplicación de leyes generales".

Y no es sino hasta 1812, año de la Constitución de Cádiz, cuando surge la institución municipal en un intento de revivir las tradiciones - del municipio medioeval. Podemos concluir que el Municipio español de la edad media, al menos en la época del florecimiento tuvo una autonomía completa dentro de su esfera, no es una simple delegación administrativa del poder central, es una verdadera entidad política distinta e independiente del poder real, algo así como es hoy un Estado federado -- respecto de la federación; es una entidad con fines propios y exclusivos,

y sabe defender sus prerrogativas, que como comunidad natural le corresponde, no sólo de las intromisiones de la nobleza sino del poder real, basta con señalar el hecho sobresaliente en la organización municipal de la Edad Media; éste será, lo particular y lo diverso de cada uno. Cada municipio tiene sus privilegios, posee su constitución peculiar teniendo por tanto una fisonomía distinta a todas las demás.

De un lado la falta de un poder suficientemente fuerte que aglutinara en sí mismo todas las ciudades, o simplemente las organizara para el apoyo que en ese momento necesitaba, la diversidad de condiciones territoriales, locales; y de otro lado, la particularidad de cada movimiento libertador que es de cada núcleo vecinal por sí espontáneamente, es el cuadro en términos generales que presenta la organización municipal y de gobierno en la España de la Edad Media. Hemos de apuntar el gran florecimiento de los municipios de León y de Castilla, con todas las características especiales que tenían en este tiempo los municipios; una base democrática, con una asamblea general de vecinos o cabildo abierto.

Dos causas surtieron sus efectos para que terminara el florecimiento del Municipio español en general, por una parte, la diversidad en la vida municipal estando el poder local en manos del Consejo municipal o Ayuntamiento, olvidando fortalecer al poder central, y por otro lado, el régimen de monarquías absolutas emprendida por Carlos I, como dicen Marx y Engels⁷⁹, "intentando transformar Carlos I la mo

narquía de Fernando el Católico e Isabel I, aún feudal, en una monarquía absoluta", y ésta nos siguen diciendo: "la emprendió simultáneamente - contra los dos pilares de la libertad española: Las Cortes y los Ayuntamientos. Aquellas eran una modificación de los antiguos concilia góticos y éstos, que habían perdurado casi sin interrupción desde los tiempos - romanos, presentaban una mezcla del carácter hereditario y electivo - propio de las municipalidades romanas".

Creemos que el Municipio español es producto tanto del romano como del visigótico, esta institución participa de esos dos elementos, - porque no podemos desconocer la influencia que ejerce un pueblo sobre otro al invadirlo y dominarlo, pero no dejaremos de señalar que el Municipio español alcanzó más autonomía que los dos anteriores, como es el sistema del Cabildo abierto, que siendo una reproducción del Conventus Publicus Vicinorum en España, alcanza otro nivel mayor en el Consejo abierto y después en el Consejo municipal, y así por ejemplo el -- Justicia Mayor en España, en Roma era el defensor civitatis.

CAPITULO 2.

ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO EN MEXICO

I. - LA COMUNIDAD INDIGENA MEXICANA.

Después de haber estudiado los antecedentes remotos del Municipio en casi todo el occidente, ahora nos situamos en México, partiendo de la comunidad indígena o del régimen premunicipal antes de la conquista. De un modo casi similar, el pueblo indígena mexicana se constituyó - como el pueblo griego antiguo, en tribus y clanes, es decir, se pueden equiparar estas agrupaciones a la gens, a la fratria romana, pero no - es así exactamente a diferencia de aquellas asociaciones, la tribu constituía una alianza de familias y que a su vez, la unión de las tribus -- constituían una ciudad confederada.

La tribu se representaba por medio o a través del Consejo que - estaba formado por el conjunto de los jefes de las familias. La tribu - así, era la forma mayor de aquella organización gentilicia; política y - administrativamente en el México precolombino. Cuando varias tribus se unían en una especie de confederación, formaban verdaderos estados tribales, como veremos posteriormente en el Imperio Azteca o la Ciudad Maya singularmente.

La religión de los mexicas como todas las demás de los pueblos bárbaros, responde a características, quizá pueriles, crueles, sangrientas, terribles, flaquezas de los mismos hombres, etc. Sin embargo, tenían la idea de la existencia de un ser supremo, independiente, llamado en su lengua teotl, por eso Orozco y Berra dice: "los edifi

cios destinados al culto se llamaban teocalli, de teotl, Dios, y calli, casa, casa de Dios, y teopan, lugar de Dios"⁸⁰.

Así comó también creían en la existencia de un espíritu maligno a quien le denominaban tlacatecolotl. Por otra parte, tenían otros dioses, tales como: Tezcatlipoca, que lo consideraban el dios creador del cielo y de la tierra, como Quetzalcóatl, que era entre los habitantes del anáhuac, el Dios del Aire, y fue quien vaticinó el futuro arribo de gente extraña, blancos y barbudos como él, quienes se apoderarían inevitablemente del Imperio, así mismo los dioses del fuego, de la tierra, el agua, la noche, de la guerra y en fín que a cada uno lo veneraban y le hacían construir templos, así como los sacrificios ordinarios de víctimas humanas o animales para merecer algún favor del cielo o en acción de gracias por el favor recibido.

Cuenta Francisco J. Clavijero⁸¹ que: "los sacrificios variaban en el número, el lugar y el modo según las circunstancias de las fiestas. Los ministros del sãcrificio eran seis sacerdotes, entre los cuales uno lo llamaban Topilzin, a la víctima la tendían en el ara, cuatro sacerdotes la sujetaban de las extremidades, y otro le aseguraba la cabeza, quedando la víctima hecha un arco e inmóvil, llegaba luego el Topilzin y con un cuchillo agudo de pedernal le abría el pecho y le arrancaba el corazón que aún palpitante ofrecía al sol y vuelto al ídolo lo arrojaba a sus pies".

Este era el sacrificio que hacían los mexicas a sus dioses, así-

como también llevaban un rito especial por el nacimiento de un hijo o por el matrimonio de una pareja, en fin la religión tuvo un gran papel que desarrolló en ese tiempo y que desafortunadamente vino a comprometer a la conquista por los españoles, volviendo a nuestra materia, la organización mexicana respondía a una idea un tanto cuanto democrática, por lo -- que se refiere a la elección del Consejo y la elección de los jefes de las tribus, eran los más ancianos los que participaban de los cargos que durante toda su vida desempeñaban.

Por otra parte, el clan, fue el núcleo particular de toda la organización tribal, era una especie de comunidad social o más primitivamente una asociación reunida en torno del tótem, teniendo la apariencia de un Municipio primitivo eminentemente agrícola y religioso. Para tener un mejor panorama anotaremos lo que señala Aguirre Beltrán; "El Imperio Azteca no era sino una confederación de tribus, cuyos patrones americanos todavía se hallaban presentes a fines del siglo pasado en -- ciertas tribus norteamericanas. México, Texcoco y Tlacopan, no eran las capitales de los reinos, sino, era el asiento de las tres tribus cuyos tecuhtlis no eran monarcas, sino jefes militares electos por un Consejo de nobles y jefes de familia.

El Imperio Maya con la confederación de las tribus asentadas en Uxmal, Chichen y Mayapan, se encontraba en idéntica situación como -- también lo estaba la confederación del Valle de Puebla formada por las gentes de Huexotzingo, Tlaxcallan y Cholullan"⁸².

Respecto de esa organización y división de los asentamientos humanos fue original, cabe decir que fue un pueblo hondamente religioso y respetuoso de sus antepasados, basta con señalar el largo peregrinaje - de las siete tribus nahuatlacas salidas de Aztlán, para venir a fundar la ciudad en el sitio marcado por su divinidad y cambiar su vida nómada a sedentaria, para comprobar lo original de la unión en una tribu confederada.

Aguirre Beltrán⁸³, nos dice: "en todos aquellos lugares donde - las circunstancias lo permitieron y propiciaron, la confederación de las tribus fue la forma de agrupación más compleja ideada por los indígenas mexicanos como patrón cultural, para regir grandes contingentes humanos ligados no sólo por una cultura básicamente igual, sino también por lazos de parentesco que los hacían descender de un mito, Dios y antepasado común".

El calpulli o barrio, fue la forma más elevada de la organización administrativa en aquella época, era como dice Ochoa Campos⁸⁴, "el Calpulli es nuestro clán, elevado por obra de la vida sedentaria a la categoría de municipio rural primitivo".

Esta asociación participaba de vínculos consanguíneos y de relaciones domiciliarias fundada en la explotación de la tierra, por eso se da una organización agrícola.

Cada calpulli como cada gens griega, tenía un mismo dios a quien

rendían culto todas las familias y cuidaban del fuego sagrado, también - este culto estaba vedado para los extraños, a diferencia de la gens griega que era mandada y representada por una persona o el pater, el calpulli era representado por un Consejo compuesto por los más ancianos de la localidad. Las dos clases de agrupaciones sólo se parecen en cuanto a su gobierno particular y en el culto privado de cada uno, el calpulli representaba el ámbito de la convivencia donde se daban los caracteres - administrativos, la base de la actividad económica y la división de la - propiedad, del trabajo y de la producción.

Los funcionarios del calpulli eran los siguientes: el Teachcauh, que era el mayor de la familia encargado de por vida de su calpulli, honesto, sabio, hábil para comparecer, amparar y proteger a la comunidad, a su muerte elegían a otro de las mismas características, llevaba a cabo funciones ejecutivas y administraba el régimen comunal de la -- tierra, el trabajo de los miembros del calpulli, conservaba el orden público, cuidaba de la producción agrícola, de que se impartiese la justicia, del culto a los dioses y antepasados, "era el procurador y repre-- sentante del linaje ante el gobierno de la tribu y como tal formaba parte del consejo tribal" ⁸⁵.

Otro funcionario era: el Tecuhtli o jefe militar del barrio, cuidaba de la formación militar de los jóvenes en el Telpochcalli o seminario, él era quien dirigía sus ejércitos en la batalla y llevaba la insignia del linaje al que pertenecía.

Los teuctlis, nombrados de entre el común del calpulli, se encargaban de juzgar de los casos que se suscitasen en su barrio. Los Tequitlatos que estaban subordinados a los teuctlis que llamaban a los reos o a los particulares.

Los topiles, que eran los alguaciles y aprehendían a los individuos que le eran mandados, eran una especie de gendarmes. Los Calpizques, que se encargaban de recaudar los tributos o impuestos. Veremos que estos funcionarios constituyeron el antecedente de los caciques, antes que llegaran los conquistadores. Los Tlayacanques o cuadrilleros.

Los sacerdotes y médicos hechiceros encargados de la conservación del culto y de la salud respectivamente. Los Tlacuilcos o Escritanos que llevaban la cuenta del calpulli, todos estos funcionarios desempeñaban su encargo de por vida y se les sustituía sólo en caso de falta grave que hayan cometido en su encargo, en resumen todos ellos realizaban funciones municipales de carácter agrario. La tribu continúa -- por muchos años nutrida por el conjunto de Barrios o Clapullis, el Consejo tribal de los ancianos nombraba al gobernador y al jefe militar de la tribu, es decir, al Tlatoani y al Tlacatecuhtli respectivamente, este segundo por virtud de las acciones de guerra y por la organización militar del calpulli, llegó a ser una figura importante opacando al tlatoani.

La división del trabajo, de la propiedad, de la producción hizo que nacieran, como es natural, las diferencias de clases y así tenemos

a la sociedad dividida: sacerdotes, guerreros, comerciantes, macehuales, propietarios, etc. Como la religión a través de la historia del hombre ha jugado un papel de primera magnitud y en este caso particular, la ciudad de Tenochtitlán era la obra más importante que habían realizado los indígenas sobre tan vasto imperio, derivado del designio divino; era para ellos el lugar donde se debía de erigir la ciudad cuyo templo a su dios Huitzilopochtli, era el centro de lo topográfico, político y cultural, por lo tanto era el verdadero domicilio del Dios que los había llevado hasta ese lugar, y se convertiría en el asentamiento del poder de todas las tribus confederadas.

Por lo que será en ese lugar donde se funde implícitamente el Municipio capital, Clavijero ⁸⁶ señala la fecha de la fundación de la ciudad; "la fundación de México Tenochtitlán fue en el año 2 calli, que corresponde al 1325 de la era vulgar, reinando el chichimeca Quinatzin, poco menos de dos siglos después de la salida de los nahuatlacas de Aztlán".

Así el estado Azteca se identificó con la ciudad, como el estado romano con los procesos evolutivos de la ciudad de Roma o los griegos con la polis griega.

La estructura de la ciudad obedecía desde luego y principalmente al lugar donde estaba el templo mayor de la ciudad, éste había sido edificado en el lugar donde se encontró el águila sobre un nopal devorando a la serpiente, tal y como lo había prescrito el oráculo, éste sería el lugar alrededor del cual donde se extendería la ciudad por enmedio de

esa isleta dividiendo a toda la ciudad en cuatro cuarteles, como dice Clavijero ⁸⁷, "esta división subsiste hasta hoy con los nombres de san Pablo, San Sebastián, San Juan y Santa María", cada cuartel o barrio estaba dividido por una calzada que partía de cada punto cardinal del templo mayor provisto de sendas puertas.

Clavijero nos explica además ⁸⁸, "la población era de tres leguas sin los arrabales y el número de sus casas era de 60.000. Dividíase en cuatro cuarteles y cada cuartel en muchos barrios cuyos nombres mexicanos en gran parte se conservaban hasta hoy entre los indios. Las líneas divisorias eran las cuatro calles correspondientes a las cuatro puertas del templo mayor.

El primer cuartel llamado Teopan -San Pablo- , estaba dividido entre las dos calles que correspondían a las puertas oriental y meridional; el segundo denominado Mayotla, hoy San Juan, estaba entre las calles correspondientes a las puertas meridional y occidental; el tercero -Tlaquechiuacán -hoy Santa María- entre las calles correspondientes a las puertas occidental y septentrional; y el cuarto, Atzacualco, -hoy San Sebastián- , entre las calles correspondientes a las puertas septentrional y oriental. A estas partes en que se dividió desde su fundación la ciudad; se añadió como quinta parte la ciudad de Tlatelulco situada al noreste de México uniéndose a ésta desde la conquista del rey Axayacatl".

Como vemos toda la organización azteca era local; la religión, el ejército, la educación, etc. , con esto ya había surgido el Municipio -

natural. La extensión de la ciudad capital es lo que hoy conocemos como el Distrito Federal pero era todo el Valle de México, constando ciudades y tribus dominadas que pagaban un tributo al Imperio, y que no perdían su régimen local, era un Imperio que abarcaba grandes extensiones.

Ochoa Campos nos dice que la influencia del Imperio⁸⁹, "llegaba - aproximadamente por el sur hasta la provincia de Xoconuzco en Chiapas, al este hasta el golfo de México, desde la desembocadura del río Coatzacoalcos hasta cierta parte de la Huasteca; al norte, colindando con los territorios habitados por las tribus chichimecas y al oeste, hasta los límites con Michoacán". Además a esto hay que sumar los señoríos independientes que estaban sujetos al Imperio, este marco geográfico y político era el que guardaba el gran imperio azteca, que aquellos tiempo no hubo otro igual en toda la República, y es desde la ciudad de México de donde fluye el mando y el gobierno sacerdotal del reino.

La elección del rey se llevaba a cabo mediante la selección que hacían los jefes de los cuatro cuarteles, al respecto Manuel Orozco y Berra⁹⁰ nos comenta: "Muerto el rey sin nombrar heredero, los principales y mandones de los cuatro barrios se reunieron para deliberar acerca de quien sería escogido por monarca; el más anciano tomó la palabra e hizo una plática dando a entender las cualidades que debían adornar a quien fuera electo, atendidas las difíciles circunstancias de la nación. Conferenciando largamente y después de madura reflexión, recayó el voto público en Huitzilihuítl, mancebo bien dispuesto y de mu

chas prendas".

No es menester en este estudio el ahondar más al respecto, diremos por último, que cada calpulli constituía un Municipio natural, con vida local propia, y que a su vez el conjunto de calpullis formaba el calpulli mayor o barrio en que estaba dividida la ciudad, todo esto bajo el mando del poder central del Imperio cuyo monarca se encontraba al centro de la ciudad, y a quien se debe la división territorial y jurisdiccional de la ciudad, acatando un designio divino teniendo cada uno de los cuatro barrios a sus respectivos alcaldes, siendo el calpulli, la ciudad fundamental del pueblo azteca.

La justicia en aquel tiempo era administrada por: ⁹¹ "varios tribunales y jueces. En la corte y en otros lugares grandes del reino había un supremo magistrado nombrado por el rey, llamado Cihuacoatl", el cual sentenciaba sobre asuntos de tipo civil o criminal, era lo que hoy es la mal llamada tercera instancia. ⁹² "inferior a éste era el tribunal tlacatecatl, formado por tres jueces, el presidente y otros dos llamados cuauhuochtli y tlailotlac, juntábanse todos los días en una sola de las casas del ayuntamiento que decían tlatzontecoyan, que como un juzgado tenía sus porteros y alguaciles. Si la sentencia era civil no se apelaba, si era criminal se podía recurrir al cihuacoatl. Este tribunal del tlacatecatl, tenía en cada barrio un lugarteniente nombrado teuctli, elegido anualmente por el común del barrio. Estos tenían también su juzgado para conocer de las causas de su respectivo distrito -

los barrios o calpullis de la población y cada barrio poseía su parte con entera exclusión de los demás.

Entre éstos se encontraban los destinados a proveer de víveres al ejército en tiempo de guerra, recibiendo el nombre de Milchimalli . Estas tierras no podían en manera alguna enajenarse". Así el Municipio respondía a la idea de un poder local integrador de la vida de la comunidad, ampliamente reconocido por el monarca, como producto de la vecindad y la centralización del poder, hemos de anotar que tenían - los calpullis o barrios su mercado, la educación era proporcionada por el calpulli, el municipio aparecía así, institucionalizando las relaciones sociales y políticas del pueblo indígena.

Esta es pues, la estructura política que encontramos, así como los conquistadores, éstos la hicieron desaparecer para imponer el ayuntamiento en 1519. No debemos de olvidar que era un pueblo altamente civilizado y religioso, obedecía fielmente a los preceptos de sus dioses y las profecías de su Dios Quetzalcóatl, respecto de la conquista que vendrían a hacer de otras tierras.

Como profeta, Quetzalcóatl predijo que andando el tiempo vendrían por el lado del oriente unos hombres blancos y barbudos, quienes se apoderarían irremisiblemente del país, derrocando del solio a los monarcas, de su altar a los dioses, plantando entre los hombres una nueva doctrina. La profecía arraigó profundamente en los ánimos de -

y diariamente iban al cihuacoatl o al tlacatecatl para informarle de todo y recibir sus órdenes. Además de los teuctlis había en los mismos barrios unos comisarios que llevaban centectlapixque, los cuales tenían a su cargo cierto número de personas.

Eran también nombradas por el común del barrio, pero a lo que parece no eran jueces sino meros inspectores que velaban sobre la conducta de las familias que tenían encargadas, y que daban cuenta a los magistrados de todo lo que ocurría. Bajo las órdenes de los teuctlis es taban los tequitlatoques, que eran los cursores o solicitadores que iban a intimar sus órdenes a los particulares y a citar a los reos y los topiles que eran los alguaciles que ejecutaban las prisiones que se ofrecían".

Los esclavos derivaban de tres fuentes: o eran prisioneros de guerra los cuales morían sacrificados a los dioses; los esclavos comprados; y los terceros, los que por virtud de sentencia eran privados de su libertad.

Como la vida del Calpulli era eminentemente agrícola, veamos la división y el reparto de la tierra, la división era; ⁹³ "entre la nobleza, la corona, las comunidades y los templos. La tierra de la corona llamada Tecpantlalli reservada siempre al dominio del rey; la tierra de los nobles o llamada también Pillalli, que eran posesiones antiguas de la nobleza; finalmente la tierra de la comunidad o pueblos llamada Altepeltalli, los cuales estaban divididos en tantas partes cuantos eran

los emperadores que se sentían solo tenientes de Quetzalcóatl, esta negra creencia, inundó el ámbito supersticioso de las naciones nahuas, lo que explica sobradamente la conducta vacilante de Moctecuhzoma y sus vasallos, descubriendo cuán bien preparado estaba el terreno para la conquista española. Los castellanos fueron recibidos como los presentidos por Quetzalcóatl ⁹⁴''.

Orozco y Berra que nos ofrece un estudio mucho muy amplio respecto de la historia antigua de México, nos continúa diciendo; sin duda con la intención de justificar la conquista y la debilidad de Moctecuhzoma.

„⁹⁵ Sin duda que entre las causas que facilitaron el vencimiento de aquellas naciones debe enumerarse, la superioridad de las armas - ofensivas y defensivas de los invasores, el empuje de la caballería, la superioridad de la táctica europea, el temple moral del jefe de los castellanos, las ventajas en cuanto a la civilización más adelantada, pero mucho más que todo ésto; influyó el principio religioso de la superstición de los americanos''.

Tal vez tenga razón, pero creemos que Moctecuhzoma obró con bastante cobardía, confundiendo a sus vasallos y demás monarcas del país. Militarmente quizá eran superiores, pero nunca su ejército se comparó en número con el del pueblo azteca, que además, era un pueblo eminentemente guerrero y militar, véase la educación que recibían

los hijos de los aztecas, los cuales no tenían otra alternativa, o ser sacerdotes o ser militares, porque no podemos decir que era un pueblo de comerciantes, ni tampoco que le faltara valor. En fin Moctezuhzoma, no sólo entregó buenamente la ciudad, sino que en repetidas ocasiones hizo presentes a los conquistadores con una fuerte fortuna.

Las generaciones presentes y futuras tenemos la obligación histórica de luchar, de pie y no de rodillas, para defender al Municipio y su autonomía, por que no sea entregado vergonzosamente como el Imperio Azteca, a la voracidad caprichosa de los intereses de caciques de guarache que conculcan los intereses del pueblo.

II. - EL PRIMER MUNICIPIO EN MEXICO. EPOCA COLONIAL.

La institución municipal es una de las más tradicionales en España. Así como los ingleses tuvieron su Carta Magna arrancada por los borbones al rey Juan Sin Tierra, España, desde los siglos medievales, tuvo sus municipios que fueron cuna de la democracia popular. Los alcaldes eran realmente autoridades en sus municipios y cuando se convocaba a cabildo abierto, éste era un acto eminentemente democrático el que se producía al discutirse los asuntos de interés general para todos los habitantes del Municipio.

Ese viejo espíritu municipal de libertades viajó a nuestra América con don Cristóbal Colón, y particularmente a México, en los navíos del conquistador don Hernán Cortés, quien se sirvió de la institución para llevar a cabo la conquista y legalizar su situación frente al gobernador Diego Velázquez.

Hernán Cortés, mandado que había sido por la voluntad de Velázquez a "rescatar, y no a poblar, todo el oro, plata y joyas que le cupiesen", que después, "partirían entre todos tres la ganancia"⁹⁶. Hemos de aclarar que Velázquez sólo lo había mandado a traer todo el oro posible, puesto que como dice Vasconcelos,⁹⁷ "un Diego Velázquez preocupado nada más por el lucro inmediato". Así, Cortés que había sido nombrado Capitán General nunca imaginó que en aquella expedición haría la conquista de un gran y vasto Imperio.

Las intrigas que le urgieron a Velázquez acerca de Cortés, hizo

que éste acelerara los preparativos y "alzó velas en la Punta de San Antón, el 16 de febrero de 1519"⁹⁸. No era la primera expedición que se hacía a estas tierras, era la tercera que dirigía el gran almirante Antón de Alaminos.

Con el arribo de Cortés a tierras americanas, surge en México el primer Municipio. Cuenta Bernal Díaz,⁹⁹ que; "para esto se levantaron algunas enramadas simulando casas, se marcó la plaza pública erigiéndose en ella una picota y se instaló una villa que se nombró la villa rica de la Vera Cruz, porque llegamos jueves de la cruz y desembarcamos en viernes santo de la cruz. Y fundada la villa, el 22 de abril de 1519, hicimos alcaldes y regidores, y fueron los primeros alcaldes Alfonso Hernández Puertocarrero y Francisco de Montejo y a Pedro de Alvarado como Capitán de las entradas y maestro de campo a Cristóbal de Olid, Alguacil mayor a Juan de Escalante y Tesorero a Gonzalo Mejía, y Contador a Alfonso de Avila, y Alferes a Corral y Alguacil del real a Ochoa Viscaño, y a Alfonso Romero".

Así fue como se fundó el primer Ayuntamiento en la América Continental, e inmediatamente delante del escribano del rey, llamado Diego de Godoy, el recién ayuntamiento nombra a Cortés, como Capitán General y Justicia Mayor. Este acto es de suma trascendencia, representa el establecimiento de la primera institución de los descubridores por medio de un acto de suprema democracia que, como dice Toribio Esquivel¹⁰⁰; "revela el espíritu jurídico que presidió en los actos

de Cortés y sus acompañantes en el descubrimiento de esta tierra". Esto viene a colación porque ya antes Velázquez había mandado prender a Cortés y algunos acompañantes de éste, que eran partidarios del Gobernador deseaban regresar con el oro que se había obtenido, por lo que antes de adentrarse en el continente y emprender la conquista, que era el objetivo de don Hernán, tenía la necesidad de crear la fuente jurídica de la cual emanaran las facultades para tal empresa y que no estaba autorizado, y además para que sirviera de base legal a la conquista, de tal suerte que el Ayuntamiento legitimó la conquista y consecuentemente con esto se fundó la primera villa europea en América, lo que después se llamaría la -- Nueva España.

Esa será la razón de la creación del Municipio, que gracias a la tradición jurídica y a la idea reinante en la península, el Ayuntamiento fue trasladado a México por obra de la simetría. Esquivel Obregón nos comenta ¹⁰¹, "aún no eran vencidos los comuneros en Villalar, y de la voluntad de aquél grupo de españoles, pero que poseía en su aislamiento todos los elementos de la soberanía de un pueblo, surgió el cuerpo político, fuente de toda ulterior autoridad en ausencia del soberano". Pero que en todo momento se supeditaron al poder real, con esto Cortés defendió la autonomía del Ayuntamiento frente a los ataques del Gobernador de Cuba sin que ninguna autoridad pudiera intervenir entre ellos. - Las milicias por su parte, se transformaron, quedando bajo el mando del Justicia Mayor.

Al respecto Crozco y Berra ¹⁰² , nos dice: por medio de este artificio forense , el carácter de la expedición cambió por completo. En el país había ya una colonia española; conforme al régimen municipal de castilla, la puebla no reconocía más superior que el soberano y le representa legítimamente el regimiento de la villa; los nombramientos del cabildo eran firmes y valederos, sin que ninguna autoridad pudiera en ellos mezclarse; como vecinos de la puebla, los soldados quedaban en la milicia comunal, sujeta directamente al Justicia Mayor".

El Municipio que ahora se funda en Méxicc, es el mismo que lleva a cabo la reconquista de España en manos de los Arabes, ahora ese mismo Ayuntamiento dio las facultades para la conquista del Imperio Azteca. González Luna ¹⁰³ , nos comenta: "El Municipio mexicano tiene raíces ilustres. Nació cuando la institución municipal no había perdido todavía su carácter de piedra angular en la espléndida construcción política y jurídica que era el Imperio español en la primera mitad del siglo XVI. Es el molde en que toma forma y característica consistencia la nacionalidad naciente, cuando Cortés funda en Veracruz el primer Ayuntamiento, resigna en él sus poderes y recibe de él la misión y la autoridad para fundir el inmenso país desconocido a la España".

La total ocupación de la ciudad de Tenochtitlán por los españoles y la conquista definitiva del gran Imperio Azteca, fue el día 13 de agosto de 1521, exactamente a los 196 años de haberse fundado por los aztecas y a unos 169 años de instituirse por monarquía, la cual gobernaron en tou

do lo largo, once reyes mexicas.

La legislación que derivó del Ayuntamiento para regular la organización y funcionamiento del mismo durante la época colonial, está comprendida en las siguientes ordenanzas: Primero debemos contar con las actas que se levantaron en 1519, que fueron suscritas por Diego de Godoy después las ordenanzas de Cortés de 1524 y 1525; las ordenanzas sobre Descubrimiento, Población y Pacificación de las Indias de 13 de junio de 1573, dictadas por Felipe II; la recopilación de Leyes de los Reinos de Indias de 1680; las ordenanzas de Intendentes de 1749, 1776 y 1778; así como otras disposiciones menos importantes, como las cédulas reales de Carlos V de 1525, 1530 y 1555; también las disposiciones de Felipe III en 1618 y 1620 y las ordenanzas municipales dictadas por Felipe V en 1728.

Del choque de estas dos culturas, surge una nueva concepción municipal, y así vemos cómo las disposiciones en materia municipal sin ignorar el elemento sociológico indiano crea tres distintos regímenes municipales, uno, el que conservando la organización primitiva no se opusiera a la religión cristiana, al derecho natural y a las leyes de Indias; otro, era el Municipio propiamente de los indios; y por último, el régimen municipal español con sus adaptaciones al medio.

La legislación en este sentido, fue uniforme, en tanto no se legisló desde la metrópoli; las ciudades, villas y pueblos fueron organizados conforme a las ordenanzas de Cortés, que seguía la tradición española.

No es sino hasta 1573 con las ordenanzas dictadas por Felipe II, cuando ya en forma ordenada y sistemática, se reglamenta la colonización, dichas ordenanzas eran sobre Descubrimiento, Población y Pacificación de las Indias, en ellas se establecía, por ejemplo;¹⁰⁴ "la prohibición bajo pena de muerte de que se emprendieran descubrimientos sin licencia del rey; si los naturales se quieren poner en defensa de la población, se les dé a entender como se quiere poblar y no para hacerles ningún mal, y si todavía no lo quisieran consentir, habiéndolos requerido por dichos medios diversas veces, los pobladores hagan su población, sin tener o tomar de lo que fuere particular de los indios".

Los ayuntamientos de los indígenas, como ya lo dijimos, al edificarse la ciudad española, los indios sobrevivientes fuéronse a vivir fuera del cuadro de la ciudad, Ochoa Campos¹⁰⁵ nos dice al respecto: "los indios se retraían en sus comunidades, sufriendo la tiranía de sus caciques y las expoliaciones de los hombres blancos. El Municipio indígena condenado a una situación inferior respecto a los municipios españoles establecidos en América, debía constituir uno de los más graves problemas que se prolonga hasta el presente".

Pero con las nuevas ideas cristianas, los indios perdiendo el miedo a los caciques se desligaron de él quebrantando su autoridad¹⁰⁶ "buscando la protección del sacerdote o el encomendero, reinando en este sentido tal desorden que empieza la práctica de que, al lado del cacique, los indios nombraban anualmente un alcalde y regidores que -

menguaran la autoridad y prestigio de aquél; surgiendo así la disposición de 10 de octubre de 1618, dictada por Felipe III, de que en cada pueblo y reducción hubiera un alcalde indio; si pasaba de ochenta el número de casas, nombrarían dos alcaldes y dos regidores, la elección se había de hacer cada año nuevo en presencia de los sacerdotes".

Las poblaciones indígenas a semejanza de los españoles, estuvieron dotadas de tierras de explotación común, todos debían trabajar en ellas y participaban también de las utilidades, así como antes pagaban su tributo al monarca Azteca, ahora pagarían un tributo al rey a través del encomendero.

El tributo generalmente salía de los productos de los bienes municipales y la explotación de los mismos era comunal; por lo tanto, siempre se requería el servicio personal como carga municipal. Los bienes de las comunidades se administraban por las "cajas de censos y bienes de comunidad de indios", con funciones casi iguales a las del cuidado y gestión de los propios y arbitrios y a la del pósito de los pueblos de España.

Mucho se luchó porque el servicio personal prestado gratuitamente por los indios, fuere justamente retribuido, nunca se logró, el espíritu mercantilista que tenían los españoles, ahogó la vida de los indios -- transformándolos en viles siervos.

Otra de las instituciones que soportaba el municipio indio, fue la

encomienda, con la cual se obligaba a los indios a seguir agrupados en determinados lugares bajo las órdenes de un capataz conocido con el nombre de encomendero, en esa forma a los indios se les enseñaba; las artes y los oficios que los españoles habían traído y además se les daba la rigurosa instrucción religiosa. Los indios debían trabajar en beneficio del encomendero tal fue el espíritu que creó las encomiendas. Pero parece que la realidad era distinta; pues si bien, hubo leyes muy loables al respecto sus ejecutores no lo fueron y así vemos el abuso que hicieron en su ejercicio.

Al respecto Ochoa Campos,¹⁰⁷ dice; "la situación general de la población indígena acabó de empeorar con las llamadas concentraciones, en que para hacer más fácil la sujeción de los indios, se les concentraba en los lugares más poblados". En defensa de los indios, los sacerdotes fueron los principales benefactores, el padre Las Casas por ejemplo, dedicó su vida a la pelea por las garantías del indígena.

El régimen de propiedad se conservaba sustancialmente igual al de la península; bienes de aprovechamiento común, propios y arbitrios, con la diferencia de que los gastos del ejercicio religioso, votivo y misional eran pagados del impuesto correspondiente al rey. Por otra parte, los funcionarios del ayuntamiento eran los mismos, y la forma para su nombramiento era similar; elección directa e indirecta, nombramiento por el soberano; repitiéndose aquí también la mala costumbre de vender los oficios en el mismo tiempo que esto sucedía en España.

La gestión de los funcionarios estaba sujeta a las mismas garantías que en España; otorgamiento de fianza, manifestación de bienes -- que tuvieran al iniciar sus funciones y el característico juicio de residencia. Así mismo reinaban las mismas instituciones: Alcaldes, Cabildo, alguacil, alferes, milicia comunal, etc. así como la administración de las alhóndigas y Pósitos.

Al respecto, José Vasconcelos expresa:¹⁰⁸ "el régimen colonial fue dominado por instituciones libres, civilizadas, democráticas y genuinamente españolas, como el Municipio y las Audiencias". Las audiencias se calcaron de las españolas, eran tribunales de justicia a la vez que cuerpos consultivos del virrey, también asumían facultades políticas y administrativas. Sustituían al virrey en caso de vacante, eran como un contrapeso de la autoridad del virrey, las audiencias reales residían en la capital del virreinato, pero nos sigue diciendo este autor; "la tradición democrática la rompe Carlos III con la arbitraria expulsión de los jesuitas y el nombramiento de los intendentes que usurpan la autoridad del Municipio, y dan comienzo al régimen militarista que todavía padecemos en América Latina". (Chile, Argentina, etc.).

Sin embargo, la forma de constituir los municipios era diferente; mientras que en España fueron producto del desarrollo histórico, en la Nueva España fueron el resultado de una adaptación simétrica, producto quizá de un contrato o capitulación; celebrado por el monarca con un particular para el descubrimiento, pacificación y población de tie--

rras o pueblos o por pura protección y evangelización de un grupo de indios.

¹⁰⁹ "En las poblaciones que se fundaban por capitulación o asiento con determinada persona, ésta o su hijo o heredero, debían nombrar los regidores". Así como formar las ordenanzas del Municipio de acuerdo siempre con las disposiciones contenidas sobre descubrimiento, población y pacificación de los indios, esas ordenanzas estaban vigentes por dos años o por dos vidas, si obtenían la aprobación del Consejo de Indias.

Las únicas ciudades que no fueron fundadas mediante capitulación fueron: la Villa Rica de la Vera Cruz y la Villa de San Sebastián de León, los que se iniciaron en forma de Consejo o Cabildo abierto con la reunión de individuos que se daban sus propias ordenanzas y nombraban sus propias autoridades. Fuera de esos dos casos, no funcionó en la Nueva España el Municipio en forma de Cabildo o Consejo abierto.

Contienen asimismo, las ordenanzas sobre Descubrimiento, Población y Pacificación de las indias; numerosas disposiciones de carácter municipal en las cuales se reglamenta la fundación de poblaciones, señalándose muy prolijamente los requisitos que había de llenar el sitio en que se iba a fundar una población, clasificando éstas en categorías que se diferenciaban entre sí por la jerarquía y el número de funcionarios, aunque en el fondo todas tuvieran una organización municipal semejante; así fue como se fundaron las ciudades metropolitanas y diose

sanas, villas y lugares.

El cuerpo colegiado dirigente de la comunidad en las ciudades de la Nueva España, era el cabildo o ayuntamiento que en España funcionaba como cabildo abierto, o sea, reuniéndose en asamblea todos los vecinos y como cabildo cerrado se integraba por los regidores, los oficiales reales, los fieles ejecutores, el alguacil mayor y otros funcionarios municipales.

Podía también acudir al cabildo el alferes real y tener el primer voto. El cabildo era presidido por el gobernador o su lugarteniente, o por el alcalde mayor o corregidor, en los lugares en que no existían ni uno ni otro, el alcalde ordinario de primer voto.

Sus reuniones eran periódicas, debiendo celebrarse precisamente en el lugar o casa del ayuntamiento, estando prohibido reunirse en la casa del gobernador.

Cuando el cabildo trataba asuntos que concernieran a algún capitular o sus parientes, éste debía abandonar la sala, igualmente debía salir aquél que pudiera ejercer coacción sobre los demás capitulares - al tomarse alguna votación, el cabildo deliberaba de ordinario en secreto, es decir, sin audiencias públicas de sus sesiones y los capitulares estaban obligados por juramento a guardar secreto de las deliberaciones.

Las funciones del cabildo eran de tres tipos: administrativas, -

judiciales y legislativas, entre las primeras se encuentran: el cuidado de las obras públicas, el adorno de la ciudad, reglamentación de asuntos económicos, recaudación de tributos locales, inspección de cárceles y -- hospitales, administración de los terrenos públicos, pósitos y alhóndigas, vigilancia de la moral pública, elección de alcaldes ordinarios; siempre y cuando esta facultad no era privilegio de algunas personas, procuradores, fieles ejecutores y de positarios, etc. Entre las judiciales, tenía la de actuar como tribunal de apelación respecto a los juicios civiles de determinada cuantía, que eran fallados en primera instancia, por los al cal des o r d i n a r i o s y los fieles ejecutores. Entre las funciones legislativas, se encuentran: la de poderse dar sus propias ordenanzas que aunque estaban sujetas al cuadro general de la legislación y debían ser sometidas a la aprobación superior, siempre permitían amoldarse a las diferentes modalidades y circunstancias de la localidad, permitiendo a sus componentes resolver sus problemas con espíritu práctico y ajustados a la realidad.

Ochoa Campos¹¹⁰ dice: "sin embargo hasta tal punto llegó en sus efectos la etapa post-Villalar, que Carlos V dispuso al respecto que las audiencias reales vean y examinen las ordenanzas que hicieren las ciudades, villas y poblaciones de sus provincias para su buen gobierno; y hallando que son justas y que se deben guardar, las hagan cumplir y ejecutar por tiempo de dos años y las remitan a nuestro real consejo de Indias, para que en cuanto a su confirmación provea lo que convenga". - Por esa razón había ordenanzas de dos años o de por vida, las cuales -

derivaban del propio cabildo.

Acerca de los cabildos coloniales, González Luna ¹¹¹ nos dice: "Les debemos la fortuna de una vida mexicana y estilo propios, vida austera y alegrada, recta y sosegada, de honda raigambre espiritual, verdadero tesoro moral que ha resistido un saqueo secular, que todavía nos mantiene en pie, a pesar de la obstinada agresión de gobiernos y facciones". Pero hemos de decir que, la revisión de las ordenanzas para reglamentar la vida local del ayuntamiento por parte de otro gobierno superior hizo que se iniciara el ambiente rebelde por la independencia del país.

Respecto a la elección de los funcionarios, éste era muy variable, cuando se trataba de conquistas nuevas se autorizaba ordinariamente al jefe de la expedición para nombrar al primer conjunto de funcionarios de las ciudades fundadas dentro del área de su concesión real, cuando esto no variaba los funcionarios municipales eran electos por todos los miembros de la expedición como el caso de la fundación de la Villa Rica de la Vera Cruz.

En las poblaciones que se fundaban por capitulación o asiento con determinada persona, ésta y su hijo o heredero debían nombrar a los regidores que integraban el primer cabildo, pero cuando no había capitulación, entonces todos los vecinos que iban a poblar la ciudad, nombraban el cabildo abierto a los regidores como aparece en la fundación de León. Una vez electos de cualquier forma, los regidores elegían a los alcaldes

ordinarios.

Cuando hubiesen pasado dos vidas, en los pueblos fundados por capitulación y después de la primera elección en los otros; los regidores salientes nombraban a sus sucesores, renovándose anualmente así el cuerpo del cabildo.

Cuando se autorizaba a un grupo no menor de diez personas para fundar una población, si no había contrato o capitulación, podían éstas por la primera vez, elegir alcaldes ordinarios y oficiales de Consejo, la facultad electiva se fue restringiendo cada vez más debido a dos factores; por una parte, la intervención de los corregidores, gobernadores y virreyes que aunque en principio tenían prohibido intervenir en las elecciones municipales, dichos funcionarios centrales tenían la facultad legalmente prescrita de confirmar o desaprobado las elecciones anuales.

Por otra parte, otro factor más importante que vino a dar al traste con la facultad electiva de los cabildos, fue la práctica de vender los empleos y oficios municipales al mejor postor, al respecto -- Moisés Ochoa¹¹², nos dice; "Con Felipe II, se adoptó, la venta de cargos consejiles, la Cédula del 1º de noviembre de 1519 disponía que se hiciera venta no en perpetuidad sino de por vida y a personas idóneas y suficientes", luego nos dice, "con ésto se contrariaba la política de los reyes católicos, sobre la prohibición de la venta de los empleos seguida antes de Villalar".

Sin embargo, parece que nunca y en ninguna parte se limitó por completo el sistema de elección para el cargo de regidor, pues como dice Priestley ¹¹³, "la costumbre de vender el cargo de regidor parece no haberse eliminado completamente en ninguna época, la fase de elección de una parte por lo menos de la corporación municipal", y así encontramos al lado de los regidores perpetuos que funcionaban en virtud de compra o herencia a los regidores electos por la corporación municipal.

Por otra parte Ochoa Campos, nos dice; "el número de regidores era tanto más variablemente que se abultaba indefinidamente con la cuenta de los nombramientos de regidor". Los cargos municipales en la Colonia fueron: los gobernadores, corregidores o alcaldes mayores; éstos eran los funcionarios del poder central, ejercían un dominio completo sobre el cabildo al cual presidían teniendo entonces en sus manos la jurisdicción en solidum.

"Los nombramientos de Corregidores, Gobernadores y Alcaldes mayores, los hacía el rey en los casos de Tabasco, Cuautla, Tacuba e Ixtlahuaca y Veracruz, el resto era nombrado por el virrey o por la audiencia de Guadalajara en sus respectivas jurisdicciones" ¹¹⁴. Tenían la facultad de ejecutar los acuerdos de los cabildos y de aprobar sus decisiones, así como la elección de sus miembros, sin embargo, debían presentar ante la audiencia un inventario de sus propiedades, y como dice el mismo autor; "dar fianza de pagar lo que resultase a su cargo en

las residencias a que debían someterse al dejar su empleo que era por el término de tres años".

Los alcaldes ordinarios eran otros funcionarios que presidían el cabildo en los lugares en que no existiere el gobernador, el corregidor o el alcalde mayor; pues en caso de muerte del gobernador, él era quien lo sustituía en el caso de que el gobernador no dejara sustituto. En un principio eran dos alcaldes elegidos por el cabildo; distinguiéndose el primero como alcalde ordinario de primer voto, tenían algunas funciones judiciales pues conocían en primera instancia de casos civiles y criminales en negocios de españoles e indios.

Debían saber leer y escribir, no podían ser reelectos en sus puestos hasta pasados dos años, así se llevó a cabo una preparación espiritual del carácter antirreeleccionista en la democracia municipal.

Las ordenanzas de 1525, dictadas por Carlos V se ocupaban de la formación y elección de todos los funcionarios, los regidores, eran los funcionarios más importantes en todo Municipio, su número creció en relación a la cantidad de habitantes de una población, o a la importancia que ésta representaba.

Formaban el cuerpo del cabildo y se renovaban cada año, no pudiendo ser reelectos sino hasta después de transcurrido un año de haber terminado su servicio, era el representante más íntimo del pueblo, -- eran los administradores de la ciudad, de sus bienes, abastos, policía,

salud pública, etc. Ya vimos la venta que se hacía de estos cargos, sin embargo, estaba vigilado en cuanto a la responsabilidad en que incurrieran por cualquier denuncia de sus malos manejos, la denuncia se hacía ante el rey, éste inmediatamente ponía atención al caso, pues sabía que la venta de este cargo le redituaba buenas ganancias.

Los Procuradores eran hombres de habilidad, de gran influencia política en la vida de la comunidad, ostentaban una gran categoría social eran lo que en Roma los defensores civitatis, eran los representantes del pueblo ante el rey y a su vez impedían las intromisiones ilegales del rey en la comunidad, este funcionario al correr de los años recibió el nombre de Síndico, hasta la actualidad.

Otros oficios vendibles en las ciudades y pueblos españoles eran los Alguaciles Mayores, Los Escribanos del Cabildo, Depositarios y Fieles Ejecutores, los de Número. Pero siempre teniendo en cuenta la idoneidad y competencia para el cargo.

Los alguaciles mayores y menores, "en lenguaje moderno podríamos traducirlo en policía y cuerpo de prisiones, a su cuenta estaba la detención de cualquier presunto responsable, así como el cumplimiento de las ordenanzas sobre seguridad pública, ejecutar las órdenes de encarcelamiento dadas por la audiencia y alcaldes, la custodia de los reos confesos o presuntos"¹¹⁵. Tenían la obligación de hacer ronda por la noche y de ejecutar las órdenes de aprehensión y sólo podían aprehender

a delincuentes sin previa orden en caso de encontrarlos in fraganti. Tenían derecho de entrar a los cabildos con sus armas, cabe decir, que los funcionarios de los pueblos de indios no eran vendibles sus puestos y que el centectlapixque del calpulli se equiparaba al alguacil.

Los Alferes reales cuya función era muy relevante, tenían la entrada al cabildo y voto en él antes que los regidores, llevaban la bandera municipal en las festividades; podían sustituir al alcalde ordinario, disfrutaban de un salario que doblaba al de los regidores.

Por su parte los fieles ejecutores, eran los encargados de los abastos en cuanto a las pesas y medidas y a la calidad del género que se vendía, reglamentaba los mercados y tenían algunas facultades de jurisdicción para despachar los asuntos que le presentaren con relación a su materia.

Los escribanos del cabildo, eran los que debían de llevar el libro donde suscribieran y legalizaran las actas con los acuerdos y decisiones del Municipio, asimismo, en otro libro debían insertar todas las cédulas, ordenanzas e instrucciones particulares y generales del cabildo, igualmente guardar secreto sobre todas las cosas.

Poseían fe pública, por lo cual autenticaban y testificaban toda clase de documentos; los había de gobernación, de cámara, de minas, de número, públicos y reales, de cabildos y notarios eclesiásticos; con funciones propias para cada caso. Gracias a estos funcionarios, se pun

do llevar a cabo la formación de un archivo general del Municipio al que estaba inscrito.

Los municipios coloniales tuvieron un régimen económico y financiero que les permitió, por lo menos, hasta antes de la expedición de las ordenanzas de intendentes, gozar de una suficiente independencia económica. Esto fue gracias a que los ayuntamientos poseían bienes que les permitían llevar a cabo funciones sin estar subordinados en lo económico a las autoridades reales. "Para cumplir sus funciones, los cabildos y en general el Municipio dispusieron de dos clases de bienes; los comunes y los propios, los bienes comunes eran para el vecindario y los propios que brindaban productos al ayuntamiento para los gastos públicos, otra fuente de ingresos para los cabildos lo formaban los arbitrios.

Los bienes comunes fueron definidos por la ley 9, partida III diciendo; "son del común de cada una ciudad o villa, las fuentes y plazas donde se hacen las ferias y los mercados, y los lugares donde se ayuntan a Consejo y los arenales que son las riberas de los ríos y los otros ejidos y las carreras donde corren los caballos, y los montes y las dehesas, y todos los lugares semejantes de éstos que son establecidos y otorgados para uso comunal de cada ciudad o villa o castillo en otros lugares"^{115bis}

Los propios a diferencia de los bienes comunales, sus frutos estaban destinados a los ayuntamientos, eran inmuebles rústicos o urba--

nos que se arrendaban o se administraban directamente por el ayuntamiento, sus productos se gastaban en los costos públicos y se pretendía de esta manera que los vecinos no tuvieran gravamen alguno, o que cuando necesitaran contribuir fuera sólo para llenar el déficit que quedara.

El arrendamiento de estos bienes se hacía frente al alcalde en remate público al mayor postor, cada año se hacía la cuenta de los ingresos y egresos en el fondo de los propios.

Los arbitrios que completaban el gasto de los servicios públicos, eran una especie de contraprestaciones que se obtenían por la prestación de bienes y servicios públicos, así como las concesiones que hacía el rey a algunos municipios de lo que a él tocaba en tributos, penas de cámara o alguna otra renta, así como los ingresos obtenidos por la venta de los oficios y cargos municipales. Según Ochoa Campos¹¹⁶, "los atributos consistían en sisas, derramas, contribuciones y concesiones".

"La sisa era un impuesto excepcional destinado a determinada obra o servicio". Las derramas o repartimientos eran la división proporcional per-capita, entre los vecinos de los gastos originados por un bien o servicio, los impuestos o contribuciones eran gravámenes que los habitantes soportaban por motivos sumamente extraordinarios y sólo por tiempo limitado con autorización del rey, unas veces eran pagados en efectivo, otras en especie o por el servicio personal, y por último las concesiones que eran rentas cedidas por la realeza a algunos municipios.

No obstante eso, no debemos olvidar la existencia de la real hacienda que acaparaba los ingresos de mayor cantidad, como el oro, la plata, el cobre, plomo, las ventas de cargos municipales, las alcabalas, etc., con lo cual se mermó la adquisición fiscal de los ayuntamientos.

Igual que en España aquí en México existieron los pósitos y las alhóndigas, instituciones administradas por el Municipio con fines verdaderamente sociales, en cuanto al almacenamiento de productos comestibles y a su venta en caso de escasez, ya los hemos definido en cuanto a su funcionamiento en España que era igual al que tenían en México, sólo cabe decir que una de esas instituciones pasó a la historia en la epopeya insurgentes: La Alhóndiga de Granaditas.

Acerca de los pósitos, González Luna¹¹⁷ nos dice; "los pósitos - anticipación genial de las soluciones modernas al problema del crédito rural y, al mismo tiempo, organismo regulador del abastecimiento y -- del consumo para las poblaciones pobres, instituto de beneficencia y previsión y aún modesto mecenas para empresas de cultura".

La organización política-administrativa de la colonia que hemos analizado someramente, se vió transformada en cuanto a las tendencias centralistas que sufrió toda la política española, por virtud de la influencia francesa intensificándose con el reinado de los borbones en España, "así en América, el ayuntamiento o cabildo que en la conquista y en los primeros años de la colonización fuera la institución jurídica que regu-

lara las relaciones sociales entre los grupos con un sentido democrático, frenando las ambiciones de los peninsulares y descendientes de los conquistadores, va a experimentar una marcada decadencia durante la época colonial como consecuencia del centralismo implantado en España, cuyos reflejos se hicieron sentir pronto en sus colonias"¹¹⁸. Así Carlos III en 1767, envía a don José de Gálvez como visitador general, con el fin de estudiar los manejos de las municipalidades en lo financiero, con lo que corroboramos que el espíritu francés se acentúa en las conciencias españolas centralizando todo el poder. En España se inició lo que se llamó el Ciclo Francés con Felipe V y en América con Carlos III.

El visitador general tenía instrucciones de revisar la condición de las municipalidades, especialmente con el objeto de estudiar los sistemas financieros de ellas, con el fin de prevenir las malversaciones de los fondos, lo cual era el pecado capital de la administración municipal, después de una inspección llevada a cabo por Gálvez, éste "encontró irregularidades en San Luis Potosí, Guadalajara y Guanajuato. En San Luis Potosí únicamente fungían dos regidores; en otros no llevaban libros de cuentas y al volver a la capital ordenó se estableciera en ella una contaduría general que llevara las cuentas de todas las municipalidades, con esta disposición los cabildos estaban impedidos para hacer gastos no autorizados por el contador general"¹¹⁹, lo que hizo que fuera en detrimento de la ya mermada libertad de que gozaban los municipios.

Una de las reformas que hizo José de Gálvez, fue la creación en la ciudad de México de la Contaduría General de la Comisión de Propios, Arbitrios y Bienes de comunidades de todas las ciudades, villas y lugares del reino de la Nueva España. Este cargo llevaría todas las cuentas de todas las municipalidades, esta medida como otras, se debieron a la compleja organización que encontró en las haciendas municipales.

Al establecerse este cargo ya no pudieron los regidores como dije antes, gastar nada de los fondos del ayuntamiento sin el consentimiento previo del contador general, lo que redujo a las municipalidades a un nivel de completa irresponsabilidad.

En 1786 continuando las medidas centralizadoras dictadas por el monarca, los intendentes vinieron a sustituir a los gobernadores, corregidores y alcaldes mayores; todo lo centralizaron y lo presidieron, lo ordenaron al darle mayor importancia a la ya centralizada hacienda municipal, se establecieron las juntas municipales para el manejo de los bienes propios, éstas estaban integradas por un alcalde ordinario, dos regidores y el procurador general, sin que el Municipio tuviera ingerencia por ningún motivo en su acción.

Estas juntas municipales llamadas de propios y arbitrios, estaban sujetas a los intendentes y a la junta superior de la real hacienda en la ciudad de México que, a su vez, dependían de la superintendencia general de la real hacienda de Indias, con residencia en Madrid España y que formaba parte de la secretaría de Estado y del Despacho de Indias.

De esta manera se fue destruyendo la autonomía municipal que heredó del espíritu español antes de la derrota de Villalar, Vasconcelos¹²⁰ nos dice; "no bastaron las intendencias para destruir el Municipio", el absolutismo francés se encontró con una gran institución que se había arraigado en el corazón de la comunidad tan difícil de destruirlo aún con todas las ordenanzas de Carlos III y el gran centralismo español, " esta institución fue la primera y la última de la organización creada por la dominación española".

Es justo decir que el Municipio en estas alturas, llegó a ser desde lo más remoto, la incipiente organización municipal de tipo natural , hasta transformarse en Grecia y Roma en un auténtico Estado-Municipio, que en la Edad Media se proyectó en Francia, España y otros Estados como una gran comuna resultante del espíritu de comunidad política que vivían aquellos países y finalmente considerado por la Revolución Francesa de 1789, como la base del Estado Francés, con la categoría de cuarto poder al lado de los demás.

Y todavía, en esta época en que termina el Municipio español; arrasado por el centralismo y la servilidad que le debía de tener al monarca , es el germen libertador de la independencia en toda la Hispanoamérica.

III. - EL MUNICIPIO EN LA EPOCA INDEPENDIENTE.

Definitivamente y con lo último que vimos en páginas anteriores, la semilla de la independencia política en los países hispanoamericanos germinó precisamente en los ayuntamientos, siendo desde la ciudad de México capital de la Nueva España, hasta Buenos Aires; pasando obviamente por Caracas, Bogotá, Lima y otras ciudades de las provincias sudamericanas que formaban en aquél entonces el viejo imperio español.

Era tanto el vasallaje que se rendía a los españoles, y la cada vez mayor centralización que vivían los municipios, que hizo que brotara en todos los sentidos el principio de soberanía nacional. Tres figuras ilustres por su valentía destacan, entre otros, en este movimiento insurgentes y son: el licenciado Francisco Primo de Verdad, síndico del ayuntamiento; el padre Miguel Hidalgo y José Ma. Morelos y Pavón.

El licenciado Verdad es quien primeramente se preocupa por la Soberanía, producto indudablemente del espíritu municipalista que reinaba aún en ese entonces, otro factor determinante fue la invasión francesa que se había apoderado de España, amenazando con integrarse a la Nueva España, por esto el acuerdo que se le presentó al Virrey Iturrigaray era asumir la soberanía de la nación.

A este respecto, Felipe Tena Ramírez ¹²¹ nos comenta: "El ayuntamiento de la ciudad de México, integrado por criollos y con la representación de todo el reino, hizo entrega a Iturrigaray de una expo

sición que había elaborado el regidor Azcárate y apoyado en el síndico don Francisco Primo de Verdad. Es el primer documento oficial que en Nueva España sostuvo la Tesis de la asunción de la soberanía por el pueblo, en ausencia y en nombre del rey".

Algo no pareció bien al partido Español, puesto que el fin del licenciado Verdad y de otros más fue el asesinato, el autor nos vuelve a decir: "Las medidas que a principios de septiembre tomaban Iturrigaray para la reunión de un congreso de ayuntamientos, y la actitud de los criollos en la última de las cuatro asambleas, hicieron pensar al Partido Español en la conveniencia de paralizar el movimiento emancipador mediante la destitución del virrey. Un grupo de españoles encabezados por el hacendado don Gabriel de Yermo se apoderó de la persona del virrey en la noche del 15 de septiembre de aquel año de 1808 y apresó a los dirigentes criollos, entre ellos a Azcárate, Verdad y el fraile limeño Melchor de Talamantes, al día siguiente la audiencia reconoció por virrey a don Pedro Garibay".

Hidalgo habría de recoger esta lección de verdadero patriotismo y nacionalidad de parte de los precursores, para sublevarse al poder español, aboliendo la esclavitud en defensa de los derechos humanos. "En Hidalgo, encarna el primer campeón del liberalismo mexicano. No tuvo tiempo para más, pero entre el fragor de la batalla; dejó esa declaración de igualdad civil que nos dio el primer lugar al proscribir en todo y por todo la esclavitud del hombre por el hombre" 122 .

Morelos, defensor de las causas sociales y nobles, antecedido del precursor de la independencia el licenciado Verdad y por el iniciador del movimiento armado insurgente, el padre Hidalgo, es otra de las grandes figuras de la independencia nacional.

Al iniciarse en México la época independiente y todavía en medio de las batallas insurgentes se conservan sin embargo las instituciones en el mismo estado en que se encontraban, subsistiendo por lo mismo el municipio español. Lo que en resumen pretendía el Municipio de América era: ser considerado subsidiariamente como representante de la soberanía de la Colonia y convocar a un congreso de ayuntamientos para fijar un estatuto provisional, en tanto se definía la autoridad en España, en la soberanía popular de cada Estado y de cada ayuntamiento, y por otra parte, la soberanía nacional de cada república con relación a España.

La primera de las legislaciones que se ocupa del municipio en esta etapa, es la constitución de Cádiz de 1812, que aunque de efímera existencia tuvo sin embargo vigencia en ciertos casos, por ejemplo; al establecerse la libertad de imprenta y en lo relativo a las elecciones de los ayuntamientos. En las elecciones del ayuntamiento los criollos derrotaron ampliamente a los españoles, ya que el elemento criollo insistía en que eran soberanos los municipios. Entre los demás casos que reglamentaba la constitución se encontraba el sistema de elección popular directa y la no reelección de los funcionarios del ayuntamiento, ad

más declaró la obligatoriedad ciudadana de ocupar los cargos por un año, pero se hizo notar también en sentido negativo en lo que respecta a la sujeción a la que estaban expuestos por parte de los jefes políticos.

Este jefe político o prefecto había sido implantado en Francia por las instituciones napoleónicas, era delegado del Gobierno central, interceptaba la relación del gobierno local y el gobierno nacional. Esta institución caracterizada por antidemocrática, fue derivada de la constitu- - ción de Cádiz siguiendo el modelo francés.

Le correspondía desempeñar a este funcionario el doble papel de representante local de un poderoso gobierno central y jefe ejecutivo de - un gobierno regional, constituyendo: "los ojos, los oídos y la boca del gobierno central".¹²³

A la constitución de Cádiz, sigue la de Apatzingán expedida en - ese lugar el 23 de octubre de 1814, esta constitución conservó el estado de cosas imperante en esa época en lo relativo a la vida municipal, lo - que se puede constatar por lo estipulado en el artículo 211. - ... en los pueblos, villas y ciudades continuarán respectivamente los gobernadores y repúblicas, los ayuntamientos y demás empleos, mientras no se adopte otro sistema, a reserva de las variaciones que oportunamente introduzca el congreso, consultando el mayor bien y felicidad de los ciudadanos. "Nunca se llevó a cabo ninguna aplicación de esta constitución".

Por fin se logró la independencia en México en 1821, teniendo co

mo base el Plan de Iguala y los tratados de Córdoba, aunque el Plan de Iguala no señala nada relativo al Municipio en particular, podemos considerar que, los municipios coloniales entran por primera vez en la vida del México independiente, a través de la confirmación que hace dicho plan de todas las autoridades existentes, cuando en su artículo 15 afirma: "que todos los ramos del Estado y empleos públicos subsistirán como el día, y sólo serán removidos los que se opongan a este plan, y substituidos por los que más se distingan en su adhesión, virtud y mérito". Dejando subsistentes los ayuntamientos bajo el control de los jefes políticos.

No es sino hasta la abdicación de Iturbide el 18 de marzo de 1823, cuando el congreso que había disuelto, se preocupa por legislar en materia municipal, nombrando al efecto una comisión formada por el señor don José del Valle, Fray Servando Teresa de Mier y don Lorenzo de Zavala, los cuales formulan el plan de la constitución política de la nación mexicana y en la que se establece la forma de elección de los miembros que deben integrar el ayuntamiento, la cual debía de hacerse por el voto popular sirviendo para el caso únicamente los habitantes que formaban la comunidad. Fue también cuando por primera vez en la historia del régimen municipal, se tomó en cuenta al número de habitantes y no la categoría del pueblo como anteriormente se hacía para saber el número de miembros con que debía de contar dicha institución, así vemos que había poblaciones con menos de mil habitantes -

que tenían un alcalde, dos regidores y un síndico, hasta poblaciones en las que había cuatro alcaldes, 14 regidores y dos síndicos cuando sus habitantes excedían los sesenta mil.

Fue también cuando se admitió que los ayuntamientos tuviesen representantes ante el congreso, es por fin cuando les conceden voz y voto para la aprobación o reforma de una ley y de un gobierno. Igualmente se les concede a los municipios los atributos hacendarios para satisfacer los gastos públicos, hecho que fue admitido por primera vez en América, sin embargo, este trabajo no llegó ni siquiera a discutirse, representaba un proyecto de Constitución más apegada a la realidad mexicana tomando lo propio y peculiar de la nación.

A estos primeros ensayos de la vida independiente en el terreno legislativo, siguió el segundo período de esa época, la presidieron: el acta Constitutiva de la Federación de 31 de enero de 1824 y la constitución federal del 4 de octubre de ese mismo año, con las cuales se fijaba la base de la federación política y administrativa del país, implantando al mismo tiempo el Sistema Federal y el Bicammarismo, sin ocuparse del régimen municipal.

Se distingue la Constitución de 1824 por la creación que hace de un nuevo organismo que en lo sucesivo será sede y asiento de los poderes de la federación, mejor conocido como Distrito Federal, con representación en un principio en la Cámara de Diputados pero no en el Sena

do, como lo corroboramos en lo dispuesto por el artículo 50 fracción - XXVIII, que faculta al congreso para designar la residencia de los Supremos Poderes de la Nación, el antiguo intendente de la ciudad es reemplazado por el gobernador del Distrito, el poder judicial será representado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de esta manera desaparece total y definitivamente la organización municipal en la ciudad más populosa de la república mexicana.

De acuerdo con la nueva constitución, se nombró como presidente al general Guadalupe Victoria y como vicepresidente a don Nicolás Bravo, ambos tomaron sus respectivos cargos el 18 de octubre de 1824.

Llegado el tiempo, Santa Anna convertido en la esperanza del clero, del ejército y de la aristocracia, patrocina el movimiento reaccionario asestando un golpe de Estado, instaurando al país en una república centralista e inmediatamente disuelve las cámaras de la unión y los congresos locales, sustituyendo a la mayoría de los funcionarios públicos por connotados conservadores, los que se dedicaron a su vez, a hacer propaganda en favor del centralismo. Hasta que por fin el 13 de octubre de 1835, el congreso se declara constituyente y adopta las bases de una Constitución centralista, mejor conocida como las Siete Leyes.

Según esta ley de 30 de diciembre de 1836, todos los gobernadores estarían sujetos al gobierno central, se suprimirían las legislaturas de los estados para convertirlos en departamentos gobernados por

juntas departamentales. Las rentas públicas quedaban a disposición del gobierno central, " consagró como constitucionales a los ayuntamientos , disponiendo que fueran popularmente electos y los hubiera en todas las capitales de departamento, en los lugares en que los había en 1808, en los puertos cuya población llegara a 4,000 habitantes y en los pueblos de más de 8,000.

"El número de alcaldes y regidores y síndicos, se fijaría por -- las juntas del departamento y por los gobernadores, sin exceder de 6, - 12 y 2" ¹²⁴ .

Este cuerpo de leyes constitucionales aunque netamente centra-- listas, fueron las que se ocuparon más ampliamente de los ayuntamien-- tos, y especialmente la Ley sexta que se ocupó de los municipios al fi-- jar en sus diferentes artículos disposiciones para el ayuntamiento, lo - que constatamos con la lectura de los siguientes artículos:

Artículo 22. - Habrá ayuntamientos en las capitales de los depar-- tamentos en los lugares en que los había en 1808...".

Artículo 23. - Los ayuntamientos se elegirán popularmente en -- los términos que arreglara una ley. El número de alcaldes, regidores y síndicos se fijará por las juntas departamentales... .

Artículo 25. - Estará a cargo de los ayuntamientos la policía de salubridad, de cuidar las cárceles, los hospitales y casas de beneficen-- cia... .

Artículo 26. - Estará a cargo de los alcaldes, ejercer en sus pueblos el oficio de conciliador, determinar en los juicios verbales, dictar en los asuntos contenciosos las providencias urgentísimas que no den lugar a ocurrir al juez de primera instancia... El artículo 30 disponía: Los cargos de subprefecto, alcaldes, jueces de paz, encargados de la policía, regidores y síndicos son concejiles". Y nos dice este mismo autor, que: "de la organización del sistema municipal se ocupó el reglamento provisional para el gobierno interior de los departamentos, expedido el 20 de marzo de 1837"¹²⁵.

Con lo preceptuado, las atribuciones del ayuntamiento eran; la policía y el mantenimiento del orden público, cuidado de los hospitales, cárceles, instituciones de beneficencia y de instrucción escolar, construcción y conservación de caminos vecinales, agua, alumbrado, limpieza de la ciudad, pavimento, parques, ornato, etc.

Desafortunadamente el recio poder centralista que se nota, tanto en la constitución como hasta el último de los funcionarios públicos, coloca al ayuntamiento bajo la dependencia total y absoluta de las autoridades del centro: prefectos y subprefectos del departamento y del partido, éstos subordinados a su vez por el gobernador del departamento.

El Gobernador era nombrado por el Presidente de la República. El prefecto era nombrado por el gobernador y confirmado por el ejecutivo, quedaba entonces el municipio colocado en un grado muy inferior-

respecto de la cadena jerárquica de órganos administrativos, pues el - prefecto y el subprefecto tenían sujeto al municipio, además que presi- dían el cabildo.

Los gobernadores entre sus facultades, tenían la de suspender - de acuerdo con las juntas departamentales, a los ayuntamientos y de re- solver los conflictos suscitados en las elecciones de éstos, las ordenan- zas municipales eran elaboradas por la junta del departamento, la que - tenía también a su cargo: examinar y aprobar las cuentas referentes a - los bienes propios y a los arbitrios o contribuciones, pudiendo fijar és- tas únicamente el gobierno central.

Muy a pesar de que el Municipio en la época independiente, no - gozaba de ninguna autonomía, no debemos de dejar de reconocer que la Constitución y reglamento de 1836 fueron los únicos documentos que se interesaron por regular el régimen edilicio, lo que hace que sea meri- torio.

Lo cierto es que en México, con respecto al Municipio, se ha -- obrado en forma centralista en todos los órdenes , aún desde la época - precortesiana en que el monarca Azteca era el dueño y señor de todo el reino. Si la república mexicana en esta época hubiera tenido paz, pero una paz duradera, una estabilidad política real; el ayuntamiento hubiera alcanzado un verdadero arraigo entre el pueblo y la comunidad entera , que después buscarían la autonomía para dicha institución.

Esa autonomía, creo, todavía no se alcanza, pero en fin, no es para criticar a los sistemas central o federal, sino que la imposición de uno y otro sistemas, han vertido reglas inapropiadas para el ayuntamiento.

Con el espíritu centralista que vivía el país, se dictaron las ordenanzas municipales de 1840 y las bases orgánicas de la República Mexicana de 13 de junio de 1843, estableciendo estas últimas en su artículo 4. - "El territorio de la República se dividirá en departamento y éstos en distritos, partidos y municipalidades" , así, los departamentos eran regidos por el gobernador nombrados por el Presidente; los distritos fueron administrados por funcionarios centrales, o sean, los prefectos, los Partidos, por los subprefectos y las municipalidades, por sus respectivos alcaldes y ayuntamientos.

La administración de don José Joaquín de Herrera, que se inició el 3 de junio de 1848; dicta la primera ley de dotación del fondo municipal, y señala los bienes y actividades materia de los impuestos al municipio , y cita entre otros, la matanza, las fábricas de cerveza, etc. , -- principió la construcción del ferrocarril, así como la introducción del servicio de luz eléctrica y el telégrafo, limitando al mismo tiempo los fueros del ejército.

Nuevamente instalada la segunda República Federal, se ordena que en forma transitoria tuvieran vigencia, tanto el acta constitutiva de

la federación como la Constitución Federal de 1824, por virtud del decreto del 22 de agosto de 1846, donde los estados de la República sustituyen a los departamentos y el Departamento del Distrito Federal volvería a funcionar, toda vez que había sido extinguido por las leyes centralistas de 1836, que adoptó a éste a Departamento.

Para conocer el interés que tiene el nuevo régimen en cuanto a la reglamentación del gobierno local, cabe decir que en este período, se llevó a cabo una tarea de ordenación en los bandos de policía y ordenanzas municipales, por esto Ochoa Campos,¹²⁶ nos refiere: "la comisión encargada de la revisión de ordenanzas municipales, considerando que era absurdo que restablecido el sistema Federal que ensancha las facultades de las autoridades locales, se observasen las mezquinas e indigestas ordenanzas dadas en tiempo del centralismo, la comisión consultó al ayuntamiento y este cuerpo aprobó que no subsistieran éstas, y que entre tanto se formaban las nuevas, siguieran las dadas por el gobierno español y que aunque emanadas de una monarquía absoluta, conceden al ayuntamiento más facultades y franquicias que las dadas por las autoridades republicanas de 1840".

El acta Constitutiva y de reformas del 21 de mayo de 1847, contiene para su vigencia el Acta Constitutiva y la Constitución de 1824. La segunda república se vio interrumpida cuando Santa Anna, vuelve a tomar el poder en forma personal -como acostumbraba-, y ante la amenaza de la invasión de Estados Unidos, nuevamente reimplanta las Ba--

ses Orgánicas de la anterior República centralista y a los ayuntamientos los consigna como órganos del gobierno central, teniendo todavía existencia los prefectos y subprefectos que por tanto el llamado ciclo francés seguía vigente y siguió hasta pleno siglo XX.

Así pues, llega el fin de la etapa independiente con la existencia de dos facciones; la centralista y la federalista, la centralista auspiciada por los conservadores que negaban el carácter colectivo de los ayuntamientos y hasta querer llegar a suprimirlos, por su parte, los federalistas deseaban un ambiente descentralizado con la existencia de estados libres y soberanos e instituir la elección popular directa de los ayuntamientos, pero las dos facciones presentaban un punto semejante: el régimen de prefecturas y subprefecturas características del ciclo francés.

IV. - EL MUNICIPIO EN LA REFORMA.

"La Revolución llamada de la Reforma se inicia el 1° de marzo de 1854, con la proclamación del Plan de Ayutla que desconocía a Santa Anna, creaba un gobierno provisional y convocaba a una asamblea constituyente. El procedimiento era desde luego, el indicado para sacar a la patria de su angustia" ¹²⁷.

En efecto, era necesario salvar a la patria de tanto error y mal gobierno que se había tenido por culpa del trastornado, 'mediocre y malvado' Santa Anna, el Plan de Ayutla cuyo propósito inmediato era derrocarlo, fijó así mismo, las bases constitucionales para que la Nación asumiera la soberanía nacional.

El Plan de Ayutla, no contempla en nada a las municipalidades y de un modo muy general fija disposiciones para el arreglo interno de la República, establece entre otras cosas, el cese en el ejercicio de los funcionarios que hayan desmerecido la confianza del pueblo, asimismo, "que el presidente interino convocara el Congreso extraordinario, el cual se ocupe exclusivamente de constituir a la Nación bajo la forma de República representativa popular" (artículo 5°), "debiendo ser el ejército el apoyo del orden y de las garantías sociales", y, "todo el que se oponga al presente plan será tratado como enemigo de la independencia nacional" (artículo 8°) ¹²⁸.

Respecto de este Plan y particularmente del artículo 8°, repre-

senta para nosotros una declaración más de nuestra independencia política, segunda de la declaración de Independencia Nacional.

En 1856 Comonfort, como encargado provisional del poder ejecutivo, el 23 de mayo de ese año expidió el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, hasta en tanto no se dictara la respectiva Constitución Política.

Estas disposiciones contenidas en el estatuto provisional, delimitaban las funciones de los encargados públicos sobre la base de los gobiernos regionales; los gobernadores de los Estados y del Distrito Federal, así como de los jefes políticos de los territorios de la República, este cuerpo de leyes destruyen la mencionada autonomía de los municipios, ya que en el artículo 117, facultaba a los gobernadores de los estados para nombrar a las autoridades municipales; establecer corporaciones y funcionarios, expedir sus ordenanzas respectivas y aprobar los planes de arbitrios así como también los presupuestos de los gastos. -- Dándonos a entender con esto que la intervención llegaba hasta los asuntos más triviales e insignificantes de los municipios.

La Constitución de 1857 que entró en vigor algunos meses después que el Estatuto Orgánico, define la organización de la República en representativa, democrática y federal; la cual deberán de adoptar para su régimen interior los Estados de la Federación.

Esta Constitución no se ocupa sino de paso del Municipio, "dejó -

sin elevar a precepto constitucional al régimen municipal y solamente se ocupó del Municipio en el Distrito Federal y en los territorios, para establecer la forma popular de elección de las autoridades municipales"¹²⁹.

Por lo que el artículo 72 en su fracción VI establece: "Para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente a las autoridades políticas, municipales y judiciales designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales".

No obstante todo esto, el Diputado Castillo Velazco, representante del Distrito Federal, en sesión del día 16 de junio de 1856 del Congreso Constituyente, presentó las siguientes adiciones sobre municipalidades:

"1°. 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.

"2°. ¿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 obtenerla también para proveer al bien y al desarrollo de su municipalidad?

3°. Que teniendo como principio incontrovertible la soberanía

del pueblo, establecido en el proyecto de la Constitución que suscribo; - toda municipalidad con acuerdo a su consejo electoral, pueda decretar - las medidas que sean convenientes al Municipio. Para que pueda pene- - trar la luz de la civilización en esos pueblos" 130

Sin embargo, la ponencia de este C. Diputado Constituyente, no - llegó a plasmarse en la Constitución que se proyectaba al no puntualizar nada con relación a la administración de las comunidades municipales, - es probable que todos los demás constituyentes hayan querido dejar a los C. Gobernadores la reglamentación de sus respectivos municipios, esto trajo como consecuencia que los jefes políticos de los Estados dejados en plena libertad por la constitución, acabaran por borrar toda la autonomía municipal mediante el nombramiento a su arbitrio de funcionarios en cada localidad, y sobre todo que esto se alargara durante el dilatado y fé- - rreo centralismo de Don Porfirio Díaz, en que los ayuntamientos estaban agrupados en divisiones administrativas superiores que se llamaron par - tidos, distritos, prefecturas a cargo de los llamados Prefectos o Jefes - Políticos, que eran agentes del gobierno central encargados de mantener el control político y económico de las municipalidades.

Con el triunfo del movimiento de Ayutla, se devolvió al Distrito- Federal su antigua organización, pero fue la Constitución de 1857 la que se ocupó de normalizar la situación en la ciudad capital. Se dispuso en el artículo 46 de la citada Constitución que; "cuando los poderes federa- les se trasladasen a otro lugar, con el territorio que hoy ocupa el Distri

to Federal debía erigirse una nueva entidad federativa la que llevaría el nombre de: Valle de México".

Se reservaron al Congreso de la Unión las facultades para arreglar el gobierno interior del Distrito Federal, y se extendió a los ciudadanos la facultad de elegir popularmente las autoridades políticas, según el artículo 72 fracción VI.

Sin embargo, el sistema municipal vivió tutelado por el régimen de prefecturas como vimos anteriormente; por lo tanto, en cada partido debía haber un prefecto en calidad de presidente nato de los ayuntamientos de su jurisdicción y con las atribuciones de jefe de la policía. "El gobernador del Distrito con amplísimas facultades, demarcaba las poblaciones correspondientes a cada partido, les señalaba su presupuesto, nombraba y removía a los prefectos y en la municipalidad desempeñaba las actividades de autoridad local". Nos sigue diciendo este autor, que: "en 4 de mayo de 1861, expidió un decreto sobre elecciones que disponían que el ayuntamiento de la capital estuviera compuesto por 20 regidores y dos procuradores de la ciudad, presidido por el Primer Regidor...".¹³¹

Una de las causas que debilitaron económicamente al Municipio a raíz de la Constitución de 1857, fue la disposición que suprimía las alcabalas y aduanas interiores a partir del 1° de junio de 1858, pero esto no sucede sino hasta el gobierno de Porfirio Díaz definitivamente en 1896; las alcabalas cuyo origen fue en los sistemas feudales y posterior

mente trasladados a América en la época Colonial, menguaban en gran medida el ingreso local de los ayuntamientos, amén de que para la supresión de ellas se tuvieron grandes problemas.

Esta medida que indubitablemente era producto del ideario liberal fue muy benéfica, en cambio para el comercio y para la industria no, porque abarataron la vida, pero al mismo tiempo asienta un duro golpe al Municipio. En tal sentido se debieron de tomar medidas atinantes al grave problema de la bancarrota de los municipios, los cuales dejaron de colaborar en algunas tareas locales por la insuficiencia de su presupuesto. Entre las funciones que dejó de desempeñar, se encuentra la educación que por tanto tiempo había sido municipal y ahora pasaba a la federación: la instrucción primaria y la beneficencia pública, también se les privó de la función judicial que ejercían los alcaldes.

En este momento de la vida de Mexico, el Municipio se encontraba formado por varios regidores, uno de los cuales recibía el nombre de Presidente Municipal; los ayuntamientos se agrupaban en divisiones administrativas superiores llamadas partidos, prefecturas, distritos a cuyo frente se hallaba el prefecto o jefe político que, a semejanza del intendente en la época colonial, era un delegado central a quien indebidamente se le dio autoridad sobre el Municipio. Cabe aclarar que todos los sistemas políticos como la regencia, el Imperio por efímeros que hayan sido no dejaron en ningún momento de servirse del régimen de prefecturas, y así todos sin excepción alguna; centralistas, federalis--

tas, liberales, conservadores o imperialistas, recurrieron al mismo régimen de prefecturas.

Durante el fugaz reinado de Maximiliano de Habsburgo que fue de 1864 a 1867 y estando vigente la Constitución de 1857, se expidió el 10 de abril de 1865, el "Estatuto Provisional del Imperio Mexicano". Tena-Ramírez¹³² nos dice al respecto: "El estatuto careció de vigencia práctica y de validez jurídica, no instituía un régimen constitucional, sino un sistema de trabajo para un gobierno en el que la soberanía estaba depositada íntegramente en el emperador". Sin embargo, encontramos en el título IX de dichos estatutos disposiciones en materia de prefectos, subprefectos municipales y según los artículos del 28 al 44, la administración municipal estaba formada por los alcaldes, los ayuntamientos o consejos municipales y los comisarios.

Los alcaldes, establecía; presidirán a los ayuntamientos y estaban encargados de los asuntos de la administración local y la ejecución de las decisiones del ayuntamiento, eran nombrados por los prefectos de los departamentos y eran remunerados en su encargo. Los ayuntamientos formaron el Consejo, los cuales eran elegidos popularmente y en forma directa. Asu vez el prefecto es el delegado del poder imperial nombrado por él y era administrador de todo el departamento, contaba con un consejo departamental, su residencia era la capital del departamento, tenía subordinado a un subprefecto que era subdelegado imperial, nombrado por el prefecto con la aprobación del Emperador.

Este era pues a grandes rasgos, la parte relativa a las municipalidades y a la autoridad superior a que estaban sujetas; la división política de la República se basaba en : Departamentos, cada Departamento en distritos y cada distrito en municipalidades.

El Distrito Federal durante el Imperio, quedó comprendido dentro del Departamento del Valle de Mexico, "la capital quedó dividida en ocho cuarteles mayores de policía, los que se subdividían en tantos menores cuantos conseejales componían el ayuntamiento. A su vez, cada cuartel menor se subdividía en manzanas o secciones" ¹³³ .

Resumiendo este período, diremos que el Municipio llevó a cabo funciones deliberantes únicamente, ya que se encontraba sumamente -- centralizado por virtud del gran mecanismo de orden y sujeción que desarrolló el Imperio a través de los prefectos y subprefectos, lo que en síntesis era agente del poder central del Imperio, además de la tarea policiaca que instituyó este régimen, lo fue el control político absoluto.

Con el triunfo militar de los republicanos sobre los imperialistas en 1867 y la entrada triunfal del Presidente Juárez a la ciudad de México el 15 de julio de ese año, se instaura de nuevo la República, -- restableciendo el gobierno juarizta.

El Municipio como todas las demás instituciones fueron tomando cierta normalidad, esta institución hubiera arraigado profundamente en el ánimo de los pueblos y ciudades, si hubiera prevalecido en Mé

xico desde la Independencia una política estable.

"El régimen municipal, adquirió ciertas características que desde entonces subsisten, una de ellas es la absorción de la autonomía de los ayuntamientos en las capitales por los gobernadores de los Estados. En aquella época el ayuntamiento de la ciudad de México de hecho fue asimilado al gobierno general del país, como los ayuntamientos de las ciudades capitales en los Estados de la República y en general los de todas las ciudades de importancia, quedaron acentuadamente ligados a los poderes estatales" 134.

En efecto, ya que jamás ningún gobierno se preocupó por darle la verdadera fisonomía que debía tener el Municipio, ni mucho menos reglamentar en esa materia, sólo se ocupó de centralizar a lo máximo todo el poder sin saber que en la localidad es donde precisamente se inicia la democracia de un país; por lo tanto, al quedar en el olvido la libertad municipal, éste adquiere un vicio que hasta la fecha no ha podido quitarse de encima; la manipulación y absorción por parte de los gobernadores de los estados ahora no son en las ciudades más importantes, sino en todas donde se encuentren los municipios.

La situación económica del país era muy grave en aquellos entonces, la administración pública estaba completamente desorganizada, el nombre del país había sido comprometido en tratados ruinosos, el presupuesto del gobierno no sólo no era suficiente, sino que estaba en ban

carrota, pues los egresos superaban con mucho a los raquíticos ingresos.

Tal vez la restauración administrativa hizo que surgieran hechos como la absorción de la autonomía municipal, pero como en todo, faltó conciencia organizativa para ir delimitando las funciones de cada uno de los organismos e instituciones e incluir al Municipio. En cuanto al factor económico los municipios a pesar de todo desarrollaron una labor de recaudación mayor que la propia federación, con lo que se fue aliviando la crisis.

Así llegamos al tiempo en que Porfirio Díaz, después de haberse levantado en armas, primero contra Benito Juárez y luego contra Lerdo de Tejada, triunfó su revolución de Tuxtepec en los últimos meses del período de Tejada. Don Emilio Rabasa ¹³⁵ nos dice: "la parte más sensata de la nación vio con pena la caída de un gobierno que, si no se había distinguido por la actividad en la administración, revestía decoro y seriedad que garantizaban contra los antiguos excesos, y vio con más pena todavía el triunfo del revolucionario habitual, que con el buen éxito daba aliciente para trastornos futuros". Magnífica apreciación de este autor, porque en efecto, como dice Vasconcelos "una vez restaurada la República, es su ambición presidencial que los lleva al asesinato de la democracia mediante el triunfo del plan pretoriano de Tuxtepec" ¹³⁶.

Si bien es cierto que el sufragio había sido utilizado fraudulentamente por Juárez y por Lerdo, también es cierto que el sistema bica--

maral funcionaba constitucional y legítimamente, y que el país comenzó a restaurarse económicamente.

"Porfirio Díaz, -nos continúa diciendo Vasconcelos- aprovechó- absolutamente dos circunstancias para la restauración del pretorianis- mo; la fundamental, creada por el descontento al aplicar las Leyes de - Reforma en materia religiosa, la segunda y accidental, el desagrado de las tropas republicanas por la medida de poca nobleza de Juárez al licen- ciarlas". Hemos de recordar al respecto de esta última que, las tropas que tan noblemente realizaron la tarea para derrocar al imperialismo, - no era justo que acabado el movimiento, sin más se licenciara a las dos terceras partes de todo el ejército.

Tampoco podemos concluir con lo que establece Vasconcelos, -- acerca de las dos formas que aprovechó Díaz, sino que también colabo- ró el descontento causado por Lerdo de Tejada durante su Gobierno, -- que de no haber sido así fácilmente hubieran derrotado a Díaz, ya sea - Juárez o Lerdo de Tejada.

Volviendo a la materia, las jefaturas políticas bajo el porfiriato presentaban formas iguales desde que aparecieron en la vida institucio- nal de los municipios, las características generales que presentan son: "a) un tipo de autoridad intermedia entre el Gobierno del Estado y los ayuntamientos; b) estaban sujetas a la voluntad de los gobernadores; - c) centralizaban y maniataban toda la actividad municipal, y d) eran-

de carácter distrital y residían en las cabeceras de distrito o de partido, controlando a los ayuntamientos de su circunscripción" 137.

La división política administrativa del país, caracterizada por el centralismo absoluto se basó en la siguiente clasificación de funcionarios e instituciones: Jefes Políticos, Prefectos, Subprefectos, Jefes de Policía, Directores Políticos, Prefectos Populares y Visitadores.

"Para acentuar la centralización y borrar toda autonomía municipal, el gobierno del general Díaz agrupó a los ayuntamientos en divisiones administrativas superiores que recibieron los nombres de partido, distrito, prefectura o cantón", desafortunadamente el modelo francés centralista adoptado desde la época colonial, no ha dejado de funcionar en México, Felipe Tena Ramírez continúa diciendo: "los prefectos de origen centralista fueron instituidos por la Constitución de 1836, eran los agentes del gobierno central de la población de los distritos; no obedecían otras órdenes que las del gobernador y los medios que empleaban para conservar la paz y el orden eran con frecuencia crueles e ilegales, su actuación hacía incompatible con cualquier asomo de libertad municipal" 138.

Estas jefaturas políticas, como veremos en un siguiente apartado, fue el refugio de los cacicazgos combatidos por la Revolución de 1910. La forma de cada jefatura política es bien diferente respecto a la constitución de cada Estado, ya que cada entidad federativa era inde

pendiente al instituir su gobierno interior, pero sin contrariar al poder central, sino que por el contrario estaban revestidas por características generales pero cambiaban de un Estado a otro.

En lo que se identificaron absolutamente todas las jefaturas, fue en la supresión de toda clase de manifestaciones democráticas y cívicas del pueblo. Controlaban las elecciones y la serie de abusos, atropellos, crímenes cometidos por estos funcionarios dejaron en toda la República la huella terrible y dolorosa que propiciaría en cierto modo el movimiento revolucionario de 1910, que acabaría con la aberrante y nefasta existencia de estos agentes de la administración central de la dictadura.

Por cuanto a lo que se refiere al Distrito Federal o ciudad de México, vimos al inicio de este capítulo que el asiento de la ciudad de Tenochtitlán fue en 1325 y posteriormente en 1521 cuando la toman en forma definitiva los españoles, en 1524 se edifica la primera autoridad política española en Coyoacán abarcando toda la metrópoli; erigiéndose de este modo la capital de la Nueva España, funcionando en su seno el ayuntamiento y convirtiéndose en asiento de los primeros y reales poderes de la Colonia.

La crisis del ayuntamiento de la ciudad, se inicia con la constitución de 1824, que la transforma en Distrito Federal residiendo los poderes federales de la nación. Quedando el gobierno político y económico de la nación bajo el mando del Ejecutivo Federal, por Decreto de 20 de noviembre de 1824.

En 1836 bajo el régimen centralista y a través de las leyes constitucionales, se incorpora por mandato del Decreto de 20 de mayo de -- 1837 el Distrito Federal al Departamento de México, conservando como capital a la misma ciudad, pero dividido todo el territorio en distritos.

Las bases orgánicas del 13 de junio de 1843, conservaron la misma organización, excepto la división que hace de los departamentos en distritos, partidos y municipalidades.

La segunda república trajo consigo por Decreto del 22 de agosto de 1846, el restablecimiento del Distrito Federal y de los ayuntamientos los cuales funcionaron hasta el 21 de septiembre de 1853, en que Santa Anna investido de poderes omnímodos por las bases provisionales, dispuso que el Distrito Federal se convirtiera en Distrito de México.

Nuevamente con el triunfo del Plan de Ayutla, al Distrito Federal se le devuelve su carácter de Distrito Federal, así como su anterior organización. La Constitución de 1857 se encargó de normalizar la situación en toda la ciudad, en uno de sus artículos dispuso que; si se cambiaba a otro lugar la residencia de los poderes federales, con el territorio del Distrito Federal se formaría una nueva entidad federativa denominada Valle de México.

Y cabe decir que, en 1824 se corrió el peligro de que se hubieran trasladado los poderes federales a la ciudad de Querétaro, si no es por la intervención de Fray Servando Teresa de Mier, que invocó al respecto "consideraciones de índole geográfica, histórica, política-

y sociológica", para que aquí fuera el asiento de los supremos poderes.

Durante el Imperio, el territorio del Distrito Federal quedó comprendido dentro del Departamento del Valle de México, a su vez, la ciudad se dividió en cuarteles, manzanas o secciones. Al restaurarse la República nuevamente, se decretaron varias disposiciones sobre: panaderías, tocinerías, sobre incendios, sobre instrucción pública, etc., todos estos reglamentos leyes y decretos, quedaron enmarcados en la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal.

El gobierno se ejercía por el Ejecutivo Federal, a través del secretario de gobierno, de quien dependía el gobernador del Distrito, el Presidente del Consejo Superior de Salubridad y el Director de Obras Públicas.

Esta Ley suprime al Municipio aunque todavía habla de él, ya que las autoridades administrativas no son elegidas por los vecinos y porque los ayuntamientos al perder sus facultades de decisión, quedan reducidos a meros órganos de consulta, sumando a esto la privación de la personalidad jurídica con lo que se hace cargo de todos sus bienes, derechos, acciones y obligaciones el gobierno federal, mientras que las municipalidades foráneas siguen gobernadas por los prefectos políticos.

Como dijimos anteriormente, el Municipio sufre la muerte de su autonomía, de su libertad por virtud "de las jefaturas políticas, que

por largo tiempo anemiaron la vida municipal y aseguraron la presión - del Estado sobre los hombres y las comunidades más distantes del núcleo de su poder absoluto" ¹³⁹ . Y así terminan de ahogar el espíritu municipalista al amparo de la política centralista del dictador, de una política y una paz de cementerio.

V. - EL MUNICIPIO EN LA REVOLUCION MEXICANA.

Cuando Ricardo Flores Magón - "único héroe a la altura del pueblo"¹⁴⁰, proclamó como lema revolucionario, el grito de ¡Tierra y Libertad! subrayó entonces el principio de que la libertad económica tiene - que venir de la mano de la libertad política; son conceptos inseparables.

De otro modo: la libertad política -aunque estaba consagrada en la Constitución- sin libertad económica, puede degenerar en una ignominia. El hombre que vende su fuerza de trabajo está enajenado mediante el salario; el esclavo puede comer bien pero sigue siendo esclavo.

Pensemos que hay hombres que comen en un país en donde no hay libertad para todos, sino para los pertenecientes a un partido, a una consigna, a un dogma dictatorial, como el caso de México de 1877 a 1911 particularmente hay que dudar que los hombres sin libertad se conformen con resolver sus imperativos de conservación; la libertad, el afán de alcanzarla estará royendo su conciencia y provocando la infelicidad, esto es lo que hemos creído siempre.

Ricardo Flores Magón, escribe desde la prisión de Leavenworth una carta a Nicolás T. Bernal que dice, "por el camino de la tiranía no se llega a la libertad". Lo cual si se ve desde cualquier ángulo, es verdad, Ricardo no se conforma con la tenencia de la tierra; reclama también la libertad, ambiciona para el hombre la estatura de sus valores morales. El desea que cada individuo supere sus limitaciones y gane por su propio esfuerzo la categoría de la suprema humanidad; su

cabal hombría, mientras que sus enemigos, los explotadores, se han dedicado a la tarea de transformar a los hombres en bestias y a las instituciones en artículos personales, medios de represión y crimen.

Casi en los mismos términos con los que se expresa Ricardo Flores Magón, enarbolando el lema de Tierra y Libertad, otros Planes, Partidos y Hombres proclaman la Libertad Municipal.

El clamor ensordecedor de libertades que se escuchaba en el período prerevolucionario (1906-1910), estaba preñado de una justa iracunda de plebeyos, en contra de los prefectos o jefes políticos, presintiendo el comienzo de una revolución que tomaría la labor de transformar la organización política del país suprimiendo de una vez por todas la nefasta y odiosa dictadura y con ella el régimen de prefecturas, luchando en una guerra fratricida por la restauración de la libertad municipal -entre - otras- escupiendo al rostro del dictador su mentira; que la patria sólo fue una madrastra que nunca tuvo para las comunidades y gobiernos locales siquiera una caricia, y por eso "los paisajes se fueron a la guerra -pertrechados de almas" 141.

La proclama de libertades se sintetizó en los programas de los diversos partidos y planes políticos de aquella época:

Los hermanos Flores Magón y un grupo de valientes revolucionarios el 1° de julio de 1906, proclaman el programa del Partido Liberal Mexicano, el cual contiene entre otras disposiciones las siguientes:

45. - La supresión de los Jefes Políticos.

46. - Reorganización de los municipios que han sido suprimidos y robustecimiento del poder municipal.

Los demás puntos generales se imponen por sí mismos. La supresión de los jefes políticos que tan funestos han sido para la República, como útiles al sistema de opresión reinante, es una medida democrática como lo es también la multiplicación de los municipios y el robustecimiento de los mismos.

El principio de la revolución habría de ser la lucha contra la dictadura de Porfirio Díaz; el reparto de la tierra y la libertad económica y política del Municipio, pero ésto no podría llevarse a cabo sino mediante la rebelión, ¡único derecho de los oprimidos! e instalar organismos políticos que estableciera y que impusieran las medidas para la realización de los postulados de justicia social, vertidos en el ideario de la Revolución.

"La extensión del ejercicio democrático y su pleno disfrute por el pueblo, suponía una conquista inmediata y elemental: la del derecho del ciudadano a elegir sus propias autoridades en el municipio y a no sufrir invasiones de la autoridad central en asuntos correspondientes a la exclusiva esfera local. La Revolución se inicia postulando la abolición de las jefaturas políticas y la libertad municipal como requisitos exigidos para alcanzar un régimen basado en la soberanía popular".

Efectivamente, como lo dice Ochoa Campos ¹⁴² el municipio -

libre fue cetro de los postulados por la revolución, vemos pues que, dentro del contexto del municipio se concatenan los principios de libertad y de sufragio popular directo ya que es el cimiento de las instituciones democráticas que demandaba el país. Además fue el bastión, el cuartel desde donde se tomó parte en la cruenta lucha insurgente.

A este respecto es preciso citar lo que expresa Ochoa Campos, acerca de lo que define un autor; "las odiosas jefaturas políticas fueron instrumentos del atentado Constitucional. Ellas desplazaron en la dictadura a los municipios libres. Aquellas eran portavoces de Porfirio Díaz, éstos de la soberanía popular y la Democracia. Causa primordial de la Revolución de 1910 fue la protesta de los Ayuntamientos contra las jefaturas citadas, y allí, donde había logrado mayor arraigo el municipio la insurrección adquirió caracteres más visibles, esto explica que el estallido popular haya venido del norte en aquél año. En esa región del país prevalecía un mayor respeto hacia esa noble Institución"¹⁴³

Otro partido que demandó la Institución del Municipio fue el Partido Democrático, en el cual se encontraban Jesús Urueta, Benito Juárez Jr., Abraham Castellanos, Diodoro Batalla y Rafael Zubaran, entre otros.

Don Jesús Romero Flores señala cómo dicho Partido hizo un llamamiento a todos y cada uno de los ciudadanos para cumplir sus deberes cívicos, su manifiesto a la nación, "iba por los fueros de la libertad municipal, considerando al Municipio libre como la celdilla que re-

sume en su seno la vida entera del organismo, quitando a los ayuntamientos la oprobiosa tutela de los jefes políticos" 144.

El Plan del Zapote y el de Valladolid de 1901 y de 1910 respectivamente, representan gran utilidad y acierto a los planes prerevolucionarios ya que contienen trascendentales puntos políticos y de interés nacional, tales como los puntos del Plan del Zapote que su postura se define en defensa del sufragio efectivo y la no-reelección de los funcionarios en los puestos públicos, conteniendo además demandas agrarias, así como en contra del gran caciquismo local y regional. El Plan de Valladolid nueve años más tarde publicado, expresaba entre otras cosas, "este pueblo que a diario siente en las espaldas el flagelo del caciquismo, no puede soportar por más tiempo las arbitrariedades del terrible dictador que ha visto impávido su agonía y miseria". 145.

El Plan de San Luis, sin duda este documento encabezado por Francisco I. Madero se tendrá como iniciador del movimiento revolucionario. Pero recuérdese los hechos violentos auspiciados por los Flores Magón en Río Blanco, Viesca, las Palomas, Cananea, fueron la mecha que encendió al movimiento, contando con la publicación del periódico Regeneración que debe de tenerse como una manifestación permanente a lo largo del proceso revolucionario.

Madero se nombra como jefe de la Revolución, pero como él sólo firma este Plan y no encuentra ni principio legal ni quien lo haga nombrar Presidente Interino, manifiesta que se levanta en armas por

que de no hacerlo traicionaría al pueblo que le ha depositado su confianza, y para alzar en un sólo día a la nación entera, proclama en uno de sus ar tí cu los que: "El 20 del mes de noviembre de las seis de la tarde en adelante todos los ciudadanos de la República tomarán las armas para arrojar del poder a las autoridades que actualmente gobiernan. Los pueblos que estén retirados de las vías de comunicación lo harán desde la víspera". En su Plan expresaba que, "La soberanía de los Estados, la división de los poderes, la libertad de los ayuntamientos y los derechos del ciudadano sólo existen escritos en nuestra Carta Magna, -así mismo- - que las Cámaras de la Unión no tienen otra voluntad que la del dictador; los gobernadores de los estados son designados por él y ellos a su vez designan e imponen de igual manera a las autoridades municipales". Señalaba que esta lucha se iniciaría, "intentando reconquistar la soberanía del pueblo y sus derechos en el terreno netamente democrático".

El punto noveno del citado Plan disponía; "tan pronto como cada ciudad o pueblo recobre su libertad, se reconocerá como autoridad legítima provisional al principal jefe de las armas, con facultad de delegar sus funciones en algún otro ciudadano caracterizado, quien será confirmado en su encargo o removido por el gobierno provisional".

El Plan lanzado por Don Bernardo Reyes, exministro de guerra y gobernador de Nuevo León, el 16 de noviembre de 1911 lanza su Plan que en su artículo 5° declara: la Ley Suprema de la República y el principio de no reelección de Presidente y vicepresidente de la misma,

gobernadores de los estados y presidentes municipales. Recuérdese que él combatió la candidatura del vicepresidente Corral; porque era un sujeto de malos antecedentes. Aquella oposición fue hecha al propio Presidente Díaz quien era el que apoyaba a Corral como candidato a dicho puesto.

El Plan político social de los Zapatistas, del 18 de marzo de 1911, proclamado en los estados de Guerrero, Michoacán, Campeche, Puebla, Tlaxcala y el Distrito Federal postuló entre otras disposiciones, lo siguiente: VI. - Se reorganizarán las municipalidades suprimidas.

"El Plan de Ayala, fue redactado en las serranías cercanas a la Villa de Ayala por Emiliano Zapata y Otilio E. Montaña, este último maestro de escuela de ese lugar según nos cuenta Adolfo Guilly ¹⁴⁶, fue firmado el 28 de noviembre de 1911 por siete generales, 17 coroneles, 34 capitanes y un teniente del ejército zapatista, constituídos en junta revolucionaria del estado de Morelos", este Plan como parte sustancial del mismo, proclamó el derecho a la tierra y a la libertad.

Sus puntos más sobresalientes se consagran en los artículos 6°, 7°, 8° y 9°, por lo que transcribiremos el 6° y 7° que a la letra dicen: "6°. Como parte adicional del plan que invocamos, hacemos constar que: los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques a la sombra de la tiranía y justicia venal, entrarán en posesión de estos bienes inmuebles, desde luego, los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes a esas propie

dades, de las cuales han sido despojados por la mala fe de nuestros opresores, manteniendo a todo trance con las armas en la mano, mencionada- posesión, y los usurpadores que se consideren con derecho a ellos, lo deducirán ante tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la Revolución".

"7° . En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos no son más dueños que del terreno que pisan sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar en nada su condición social ni poder dedicarse a la industria o a la agricultura por estar monopolizadas en unas cuantas manos las tierras, montes y aguas, por esta causa se expropiarán, previa indemnización de la tercera parte de esos monopolios a los poderosos propietarios de ellas, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos o campos de sembradura o de labor y se mejore en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos" 147.

Más adelante el programa de Reformas Político-Sociales de la Revolución aprobado por la soberana Convención Revolucionaria en Jojutla, Estado de Morelos el día 18 de abril de 1916, estipuló: Artículo 32. - - Realizar la independencia de los municipios, procurando a éstos una amplia libertad de acción que les permita atender eficazmente a los intereses comunales y los preserve de los ataques y sujeciones de los gobiernos federal y locales.

El Plan Orozquista, mejor conocido como el Pacto de la Empaca

hasta el Sur, dicen algunos autores que fue por miedo y no por derrota, cuando el 25 de mayo de 1911, renunciaba don Porfirio Díaz exiliándose el día 26 del mismo mes en Francia.

Mediante la firma de los acuerdos de Ciudad Juárez, Porfirio -- Díaz se comprometió a renunciar y entregar la presidencia a Francisco León de la Barra, que fungiría como Presidente Interino para el sólo -- propósito de convocar a nuevas elecciones. Cabe decir que el gesto de Porfirio Díaz al renunciar a la presidencia, fue bueno, porque de lo con-- trario se hubiera derramado mucha sangre, hasta que no hubiera caído por las armas, como sucedió en Nicaragua, donde Somoza combatió has-- ta donde le fue posible a la insurrección popular de los sandinistas y del pueblo mismo.

El 7 de junio de 1911, Francisco I. Madero entraba triunfante a la ciudad de México, sellando con esto una página más de aquél princi-- pio de la revolución burguesa que se gestó sin derramar sangre.

En octubre del mismo año se llevaron a cabo las elecciones, re-- sultando vencedor el grupo maderista, con lo que se iniciaba un gobier-- no que sería transitorio, democrático, pero fugaz. Vasconcelos ¹⁴⁸ -- nos dice al respecto; "en toda la historia de México nunca hubo gobierno más autónomo, más respetuoso de la libertad, más ajeno a toda la in-- fluencia externa, que el gobierno de Madero".

Sin embargo, este gobierno no convenció ni favoreció a las gentes

que aún disfrutaban del botín que les había puesto el Dictador, como tampoco el gobierno norteamericano estaba resuelto al conformismo; juntos habrían de urgir la contrarrevolución empeñada en la ebria figura del general Victoriano Huerta, que daría el golpe militar para acabar con una etapa de la revolución con la muerte del Presidente Madero y del vicepresidente Pino Suárez la noche del 22 de febrero de 1913. Sin embargo, el Presidente Madero cuando sale de Palacio Nacional ya había renunciado al cargo de Presidente Constitucional, sólo que la historia registra este hecho de diferente manera.

La evolución y la estabilidad económica y política de México que por tantos años se había buscado, se interrumpe nuevamente; otras dictaduras semejantes había padecido el país, pero ahora es bien diferente, ya que pronto se organiza entre el común de los maderistas, un movimiento regenerador que pronto inunda a toda la República.

Don Venustiano Carranza que era gobernador del Estado de Coahuila en esa época y un gran terrateniente, se pronunció junto con otros grupos en contra de la ilegalidad de las Cámaras al aceptar la renuncia (?) del Presidente Constitucional que era Madero, y de aceptar el nombramiento del usurpador Victoriano Huerta.

Vasconcelos¹⁴⁹ nos comenta que: "El 2 de marzo de 1913 publicó Carranza el Plan de Guadalupe, que era un simple llamado a las armas bajo la jefatura del propio gobernador de Coahuila, y con la mira de restablecer el Imperio de la Constitución, derrocar y ajusticiar a --

los usurpadores", Carranza representaba entre todos a un funcionario legítimo que aún quedaba del poder anterior.

Este Plan mejor denominado MANIFIESTO A LA NACION, desconocía al gobierno de Huerta, a los poderes legislativo y judicial, a los gobernadores de los estados que reconocieran al gobierno, se resolvía a sostener con las armas, organizados en ejército constitucionalista, estas declaraciones y designar Primer Jefe del Ejército al propio Venustiano Carranza. El primer jefe sería el encargado del Ejecutivo y convocaría a elecciones después de haber llegado a la ciudad de México.

Los jefes y oficiales que firmaron al mencionado Plan asumirían la continuidad política burguesa del Gobierno de Madero.

No abundaremos en los hechos militares de este período, ya que no es convicción de este estudio, "el 15 de julio de 1914 vencido en todos los frentes por los ejércitos revolucionarios renuncia Victoriano Huerta y lo sustituye un Presidente Interino, quien diez días después se dirige a Obregón proponiéndole negociar la rendición de la ciudad de México y la entrega del gobierno a los constitucionalistas" 150.

Con este acontecimiento se cierra de hecho el movimiento revolucionario en que la burguesía terrateniente toma nuevamente el poder, mientras que otros grupos, facciones o tendencias; entran a la lucha en busca del poder político y el mando militar con el objeto de llevar a cabo sus anhelos de socializar los medios de producción y reparto de tierras y ellos son: Zapatistas, Villistas, Magonistas, etc.

VI. - EL MUNICIPIO EN LA EPOCA POSTREVOLUCIONARIA.

El período postrevolucionario debe de considerarse de 1914 a 1940? . Algunos autores opinan de esta manera, otros como Adolfo Gilly consideran que; "la concepción marxista afirma que la revolución mexicana es una revolución interrumpida en su curso hacia su conclusión socialista"¹⁵¹, o como el poeta que piensa que a la revolución la han de tener secuestrada: "¿será en la alforza de un cheque o debajo del membrete del papel de un ministro?" ¹⁵².

Podemos decir que no fue una revolución social, sino una revolución democrático-burguesa, la que fue aprovechada por el grupo que de tentaba el poder. El movimiento revolucionario se inicia en 1910 con el Plan de San Luis, pero lo cierto es que también la entrevista Díaz-Creelman es definitiva para que surgiera la efervescencia armada, toda vez que Díaz había expresado en dicha entrevista que; "estaba dispuesto a dejar el poder, ya que el pueblo mexicano estaba maduro para que buscase un gobierno democrático".

Este período revolucionario termina con el derrocamiento de Victoriano Huerta, por lo que al tomar el poder don Venustiano Carranza, se logra estabilizar al país políticamente. Por otra parte, la clase campesina y desheredada que creyó haber logrado el triunfo, los derechos por los cuales luchó , es decir, la tierra, la libertad y otros más, se ven desilusionados al no ser cierto aquéllo. Gilly ¹⁵³ comenta al respecto: "En el momento del triunfo sobre Huerta, Carranza se apoya

en Obregón y González para enfrentarse a Villa y Zapata. Obregón apoya a Carranza, pero trata de hacer su propia política: mientras la política de Carranza es aplastar a las masas a sangre y fuego, trata de estabilizar la situación política, controlar la situación militar y ganar tiempo frente a los ejércitos campesinos".

Esta fue la purga revolucionaria llevada a cabo por los jefes militares que intervinieron en la lucha armada, el fin de este conflicto era - lograr el poder, es la recia pugna por alcanzarlo. Este es el panorama que presenta la última etapa de la revolución, o sea, su conclusión armada después de la caída de Victoriano Huerta. Consideramos que el período postrevolucionario abarca la época comprendida entre 1917 hasta la actualidad, toda vez que con la nueva constitución se legitiman jurídicamente las instituciones políticas del México moderno, por tanto, coincidimos con el pensamiento de Adolfo Gilly al opinar que la revolución mexicana busca aún la conclusión de sus ideales.

Volviendo a la materia, las dos fuerzas militares del país, la del Norte y la del Sur, -Villa y Zapata- se ven rechazadas por el poder constitucionalista quien las desvanece y las califica como fuera de la ley, pero que sin embargo, mientras éstas fueron útiles estando en vías de ascenso, se sirvieron de ellas y constituyeron el apoyo más grande y fuerte para derrocar a los dictadores, y ahora que el mando militar estaba en manos de burgueses y terratenientes y buscando el poder político, ya no las necesitaban, por tanto no les eran útiles.

Por qué nos parece una revolución democrático-burguesa?, Democrática, porque en ella intervinieron el grueso del pueblo, todas las tendencias políticas y militares tuvieron participación en la contienda revolucionaria: villistas, zapatistas, orozquistas, etc., obedeciendo un mismo objetivo; el derrocamiento del dictador y quitarse de encima la ignominiosa carga del despotismo centralista.

Burguesa, porque el poder quedó en manos de los burgueses, los hacendados, los terratenientes, se hacía necesario renovar el aparato gubernamental, era imperioso que la burguesía sufriera un cambio de hombres, de ideas; los imperialistas no veían bien a los empresarios europeos, los norteamericanos querían la concesión del petróleo, del ferrocarril, etc.

Ninguna disposición de carácter agrario sobre dotación de tierras se había logrado, el ejército suriano había llevado a cabo repartos en casi todo el estado de Morelos, pero sostenidos por las armas o por decretos de la Junta Revolucionaria del Sur.

Carranza, para las masas campesinas representa la negación de los ideales por los que lucharon en la revolución, incluso vimos que el gobierno constitucionalista trató de masacrar y exterminar los ejércitos de Villa y Zapata y como no lo logra, en la Convención de Aguascalientes de 1914 se trata de insertar en la acta respectiva, "un armisticio que suspendía hostilidades y movimientos de tropas" ¹⁵⁴. Dicha Convención fue un fracaso para los jefes burgueses, se dividieron las tendencias y en adelante se lucharía por el poder y mando militar única

mente. Anulados legalmente cada uno de los grupos en sus fuerzas militares, Carranza se establece en la ciudad de Veracruz desde donde se organiza y lucha por alcanzar el poder.

Carranza no se aparta de la Constitución de 1857, pero al alargar su mandato, automáticamente se desprende de ella. "El Presidente don Eulalio Gutiérrez, -dice Vasconcelos- había dado un decreto sobre la autonomía municipal y enseguida en Veracruz se legisló sobre la libertad de los Municipios; libertad irrisoria mientras subsista el sistema militar del ejército mercenario que hace de cada teniente el árbitro de las cosas y los sucesos de las aldeas, así como cada general con mando, es carga y azote de las ciudades. Una autonomía también imposible mientras la autoridad federal y la del Estado continúen el esquilmo de las aldeas que no deja posibilidad de tributación adecuada para los servicios del ayuntamiento" 155.

Cabe agregar aquí que, el jefe de la revolución alejado de la Constitución de 1857, expedía decretos acordes a la realidad del país, pero sin el concierto de algún cuerpo legal que legitimara dichos acuerdos, -- tal es el caso del Presidente Eulalio Gutiérrez al acordar sobre la autonomía del Municipio, que aunque no se llevó a cabo, nos sirve como antecedente cierto y preciso de lo que sería en el período constituyente de 1916-1917.

Don Venustiano Carranza apasionado por la libertad municipal, se le ha dado el título de Apóstol del Municipio Libre, estos atributos -

podrán o no discutirse, pero lo cierto es que "los paisajes se fueron a la guerra pertrechados de almas" en pos de la victoria social y de la libertad municipal, pero que esa idea se haya sintetizado en el pensamiento e ideario de Carranza es obra del destino.

Si vemos lo estipulado en el Plan de Guadalupe, en ningún momento se refiere a algún programa de reforma al Municipio, sino que éste aparece en el período Constituyente de 1917, por lo que al principio de la revolución sólo se trató de derrocar al gobierno espurio de Victoriano Huerta. Sin embargo, no debemos desconocer la preocupación que tiene para la libertad del municipio, aunque no la haya incluido en el citado Plan, pero en el mensaje que dirige a los jefes del Ejército Constitucionalista en Octubre de 1914 expresa: "Todos ustedes -los jefes- discutirán el programa político del gobierno provisional de la República y los asuntos de interés general que conduzcan al país a la realización de los ideales de justicia y libertad, por lo que tan esforzadamente hemos luchado, igualmente todos los jefes del ejército convinieron conmigo en que el gobierno provisional debía implantar las reformas sociales y políticas que en esta convención se consideraran de urgente necesidad pública, antes del restablecimiento del orden constitucional.

"Las reformas sociales y políticas de que hablé a los principales jefes, como indispensables para satisfacer las aspiraciones del pueblo en sus necesidades de libertad económica, de igualdad política y de paz orgánica son brevemente enumeradas las que enseguida expreso: el ase

guramiento de la libertad municipal, como base de la división política de los estados y como principio y enseñanza de todas las prácticas democráticas", diciendo en otro párrafo, "que los municipios, por causa de utilidad pública expropian en todas las negociaciones establecidas en lugares que tengan más de quinientos habitantes, la cantidad necesaria de terreno para pagar la edificación de escuelas, mercados y casa de justicia"¹⁵⁶.

Los decretos que había expedido Carranza en Veracruz, nos cuenta Ochoa Campos, "fueron en número de 19 figurando entre ellos 5 sobre asuntos municipales, a saber:

1. - Ley Orgánica del artículo 109 de la Constitución de la República, consagrando al Municipio Libre.

2. - Ley que faculta a los ayuntamientos para establecer oficinas, mercados y cementerios.

3. - Ley que faculta a los ayuntamientos para la expropiación de terrenos en qué establecer escuelas, mercados y cementerios.

4. - Ley sobre organización municipal en el Distrito Federal, territorios de Tepic y Baja California, y

5. - Ley sobre los procedimientos para la expropiación de bienes por los ayuntamientos de la República, para la instalación de escuelas, cementerios, etc."¹⁵⁷.

Es necesario advertir que, "Las leyes expedidas en Veracruz - con ser solicitadas por las aspiraciones colectivas, adolecían de un de-

fecto de origen, la primera Jefatura no tenía autoridad suficiente para expedir leyes y menos aún, reformas constitucionales. La Constitución de 1857 establecía de qué manera deberían realizarse esas reformas. Esto es, había sido preciso: convocar a elecciones generales y, una vez constituidos los tres poderes, presentar el Ejecutivo al Congreso de la Unión, uno por uno los proyectos de reformas para que, aprobadas por el Congreso, fuesen enviadas a las legislaturas de los Estados y, hasta que la mayoría de éstas hubiesen dado su aquiescencia, podrían considerarse como reformas constitucionales. Como era fácilmente previsible, este sistema era inaceptable, si se quería de verdad y sinceramente realizar tales reformas"¹⁵⁸.

El ingeniero Fulgencio Palavicini hizo notar al señor Carranza, -- "que la Nación podría juzgar la expedición de los decretos como una simple ardid política o como una obra demagógica, y que la única manera -- franca y viril de asumir la responsabilidad política de una revolución social, era convocar a un Nuevo Congreso Constituyente"¹⁵⁹.

No obstante lo anterior, la serie de decretos expedidos constituyó la legislación más importante que se había llevado a cabo acerca del Municipio, uno de dichos decretos es la base sustancial del artículo 115 de la Constitución, por lo que manifiesta: "Artículo Unico. Se reforma el artículo 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de febrero de 1857, en los siguientes términos: Los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, repre--

sentativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el Municipio Libre, administrado por ayuntamientos de elección popular directa, y sin que haya autoridades intermedias, entre éstos y el Gobierno del Estado. El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados, tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios donde residieren habitual o transitoriamente"¹⁶⁰.

Por otra parte en el mensaje del primer Jefe ante el Congreso Constituyente de 1916, en uno de sus párrafos decía: "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 insaciáble que de ordinario han mostrado los gobernadores, y una buena ley Electoral que tenga a éstos completamente alejados del voto público y que castigue con toda severidad toda tentativa para violarlo, establecerá el poder electoral sobre bases racionales que le permitirán cumplir su contenido de una manera bastante aceptable"¹⁶¹.

Este era pues el pensamiento que había madurado a lo largo de la lucha revolucionaria; un ideal que ahora se hacía realidad al presentar el Jefe revolucionario su programa de reformas a la Constitución y en la cual se establecería el Municipio Libre como base de la división territorial y organización política de cada estado, en su régimen repu--

blicano, representativo, popular.

Así se terminaba un ciclo de preparación para la institucionalización del Municipio, elevado al rango Constitucional, debido a que el Constituyente de Querétaro merece un capítulo aparte, no haremos mayor mención al respecto.

No es el caso de relatar en este estudio la evolución de la Convención, ni siquiera los pormenores militares que tuvieron los jefes convencionistas en la ciudad de México, ni la salida de éstos de la ciudad, sino sólo decir que el Municipio había sido rescatado del recio centralismo porfirista y que las jefaturas políticas habían sido extinguidas de una vez y para siempre, "la reforma municipal después de 1917 se redujo a la supresión de las jefaturas políticas y a la más o menos abundante retribución de los Ayuntamientos declarados libres, aunque teóricamente responsables en el manejo de los recursos hacendarios que les otorgan las legislaturas locales" 161 bis.

El Congreso Constituyente se había inaugurado en Querétaro el 21 de noviembre de 1916, su objetivo era el de reformar la Constitución de 1857, pero al no respetar los lineamientos que marcaba dicha Constitución para su simple reforma, de hecho ya se puede creer que era para elaborar otra nueva Constitución, además, la inclusión de los artículos 3° sobre la educación, el 27 sobre la propiedad privada, el 115 sobre la libertad municipal, el 123 sobre los derechos de los trabajadores, el 130 sobre la secularización de los bienes de la iglesia, im

ponen su carácter renovador que no podía estar en el seno de la vieja -- constitución.

Sin embargo, las reformas que se proponían a la Constitución -- eran derivadas obligadamente de la lucha revolucionaria, como son: reparto y dotación de tierras, legalizar los decretos sobre reparto de tierras a los campesinos, dividir la propiedad privada por interés general, sistematizar los derechos que tiene el trabajador, garantías y derechos de los obreros, jornada de 8 horas, el derecho de huelga, el salario mínimo, la educación fuera de instituciones religiosas o privadas, la libertad municipal y la supresión de las jefaturas políticas, nacionalización de las industrias extractivas, etc.

Estas eran entre otras, las reformas que se llevaron al Constituyente de Querétaro, por eso Carranza presenta ante el Congreso el Proyecto de la vigente Constitución, promulgada el 5 de febrero de 1917 y -- que entró en vigor plenamente el 1° de mayo de ese mismo año.

No obstante dicha Constitución es producto del grupo burgués, heredad institucionalizada en preceptos legales, aunque tiene formas sociales, no es más que letra muerta, seguramente los viejos zapatistas y villistas guardan celosamente su 30-30, para el día en que se "griten los nombres de toscos campesinos vestidos de jacal" ¹⁶².

Los gobiernos "revolucionarios" que derivaron de la etapa constitucionalista, lejos de estabilizar política y económicamente al país su--

cumben en el manejo nefasto de los caudillos de la revolución, como lo dice Muñoz Cota ¹⁶³, "los azares de la ambición política, los tropiezos de la revolución política, son fracasos de ella; los caudillismos vergonzosos".

Basta decir las características de este período en lo que respecta al Municipio que, lejos ya de la existencia de los jefes políticos, prefectos, subprefectos, se enfrenta nuevamente a la centralización del poder-presidencialista de los caudillos.

Efraín González Luna ¹⁶⁴, hace un comentario palpando verdaderamente las características del Municipio en este período: "en vez de --suscitarse el florecimiento de las energías locales limpiando sus fuentes y desembarazando sus vías, se desató sobre el Municipio la avalancha --del asalto político exterior; se le tiene sujeto más que nunca a direcciones y propósitos desvinculados del interés comunal, regimentado sin remedio en la banda insaciable, adscrito a innobles menesteres de complicidad en fraudes electorales, representando papeles lamentables en toda clase de trampas y comedias, a veces tragedias macabras, consideradas necesarias por los directores de escena para disfrazar de legalidad las usurpaciones, para cuidar el perfecto funcionamiento de la maquinaria de su dominación, para aplastar o desalentar todo intento de verdadera actividad ciudadana".

Ciertamente, la revolución se olvidó de hacerle justicia al Municipio, lo que la Constitución decretó sólo fue un intento legislativo de -

libertad, pero la realidad era otra, los presidentes o caudillos de la República no podían permitir verdaderas reformas sociales en este tipo de gobiernos locales, ni siquiera ministraron una política municipal, "así pues, no sólo no existe la libertad política y administrativa que la revolución proclamó para los municipios, ni siquiera una verdadera administración municipal. Se ha matado la auténtica vida municipal en México" 165.

La vida mexicana es la vida municipal, el progreso nacional está basado en una verdadera política municipal llena de libertad y autonomía, debió de robustecerse el gobierno local porque es la base de una política sana y democrática, el ayuntamiento fue la institución de gobierno con el cual podía contar México en esos momentos críticos al iniciarse la etapa constitucionalista, así como lo hizo el Frente Sandinista de Liberación Nacional Nicaraguense al instalar Consejos Municipales Revolucionarios para vencer a la dictadura de Anastacio Somoza.

Vasconcelos que es también protagonista y víctima de la voracidad de los caudillos en la postrevolución, tiene la idea de lo que debía ser el Estado, es decir, un Estado Municipal, un Estado Mundial Municipal, y al respecto expresa. "En México por supuesto, no existe el Municipio Libre. En todas nuestras aldeas y ciudades, manda el cacique, mientras no aparece con su escolta el teniente o el jefe de armas que representa al Cacique Máximo que es el Presidente. Todo aquello de nuestro país es una podredumbre que no se purificará sino con un incendio .

Debemos contribuir al derrocamiento de los usurpadores para crear un régimen siquiera honesto, mientras se operan en el mundo los cambios que se han de derivar del hondo conflicto que estamos atravesando. En tanto, es cosa de asepsia cambiar los símbolos que, como la bandera, han sido ensuciados por incontables villanías. ¡Arriba el Municipio autónomo!, es claro, éste, será el grito de guerra de los hombres libres de un período ya no muy lejano".

"El Municipio es la forma del Estado que responde a las exigencias de libertad que son inseparables del hombre" ¹⁶⁶.

Tal vez un cambio tan radical pueda producir el derramamiento de más sangre, pero como lo expresa Ricardo Flores Magón, "La libertad no se conquista de rodillas sino de pié, devolviendo golpe por golpe, herida por herida, humillación por humillación, y que corra la sangre a torrentes ya que ella es el precio de la libertad" ¹⁶⁷.

En este período postrevolucionario (1929) tiene nacimiento el -- Partido Nacional Revolucionario, sostenido y dirigido hasta la fecha por el gobierno, sobre el cual descansa el estado típicamente presidencialista donde los gobernadores de los estados miembros están sujetos al jefe del Ejecutivo, y los presidentes municipales son mozos de los gobernadores de cada Estado, o más correctamente dicho, delegados administrativos del Gobierno estatal.

Alexis de Tocqueville comenta: "es el Municipio donde reside la

la amenaza directa de los ejércitos campesinos, consumando así el ascenso al poder estabilizando las relaciones del gobierno y las masas populares.

Para esta fecha Carranza ya había promulgado la Constitución de 1917 y se preparaba para matar a Felipe Angeles que fue el día 26 de noviembre de 1919, este último personaje constituía un verdadero peligro para el mando burgués por su trayectoria y capacidad militar, asimismo logró la rendición de Magaña sucesor de Emiliano Zapata.

Carranza desata una política insostenible, dejó de representar a la fuerza social, y la Constitución de 1917 representaba un compromiso real, que en lugar de robustecerlo lo diezmaba como el agua que azota sobre las rocas. Después de haber triunfado sobre los reductos de ejércitos campesinos, Carranza se preocupa por restaurar las condiciones del viejo régimen, pero obedeciendo la dirección burguesa, por tanto, todos los antiguos propietarios porfiristas volvieron a entrar en sus propiedades, y aún lo más claro de este momento fue la devolución de las haciendas del Estado de Morelos a sus anteriores dueños.

Obregón para 1920 representaba el polo de atracción por el descontento del pueblo con el gobierno de Carranza al lanzar su candidatura a la Presidencia, otra causa del descontento fue el apoyo que brindaba don Venustiano al ingeniero Bonillas que empezó su campaña electoral, por lo que las dos fracciones carrancistas y obregonistas se dividie

ron tomando un carácter nacional.

Obregón al lanzar su Plan de Agua Prieta cuyos puntos eran derribar a Carranza, nombrar como presidente provisional a Adolfo de la Huerta y seguidamente establecer un gobierno legal, las consecuencias de este Plan fue el apoyo total y definitivo que logró Obregón y el aislamiento total para el Jefe Constitucionalista que fue asesinado el 21 de mayo de 1920 por órdenes del general Lázaro Cárdenas. Por tanto, las masas fueron las que derribaron a Carranza y el Plan de Obregón el vehículo a través del cual se expresó la necesidad histórica de los pueblos.

Para 1° de diciembre, Obregón recibe la Presidencia de la República y se inicia una nueva política apoyada en los cuadros sindicalistas para lograr la estabilidad y el desarrollo nacional, puesto que tanto Obregón como su sucesor Calles, liquidan todo intento de rebelión armada, - siendo fusilados de 1920 a 1928 muchos jefes militares del ejército constitucionalista, no tenían apoyo de otra índole, tuvieron que depender de las masas controlándolas, "el obregonismo fue el modelo al que quedaron atados después todos los gobiernos de la burguesía mexicana".¹⁷⁰

Una de las creaciones del México postrevolucionario es la existencia del Partido Oficial como dice Octavio Paz, "el partido es una burocracia de especialistas en la organización y en la manipulación de las masas. Su influencia se extiende horizontalmente sobre todo el país y , verticalmente desciende hasta el ejido, el sindicato, el municipio y la cooperativa. A través de sus avatares y cambios de color (PNR, PRM y

PRI) no ha cambiado de función: es el órgano de control de las masas pero así mismo, hasta hace algunos años y más mal que bien, era un órgano de expresión. De todos modos, la supervivencia del Partido revela -- que es un órgano esencial del Estado mexicano postrevolucionario" 171.

Efectivamente la creación del Partido vino a aglutinar todas las tendencias políticas del país, a unificarlas para robarles la facultad de expresarse y agruparse en partidos obreros con un programa revolucionario, que ese hubiera sido el sello final de la revolución mexicana. A esos propósitos de control obedecen los sectores del Partido, la CTM, CNC y CNOP, así como la Liga de comunidades agrarias que maniatan las manifestaciones y las protestas rojas de obreros y campesinos, -- constituyendo así mismo factores imprescindibles para el control de la política local.

"Durante el Porfiriato el régimen tuvo una manifestación corpórea y otra espiritual: el Caudillo y la Idea, Don Porfirio y el Positivismo. Como la ortodoxia (supuesta) del régimen era el liberalismo de la Constitución de 1857, la filosofía positivista fue la ideología oficiosa -- del régimen. Algo semejante sucede ahora. La manifestación física del régimen es dual: el Señor Presidente y el PRI; su ortodoxia es "el ideario de la Revolución"; su filosofía oficiosa una amalgama que puede llamarse la Ideología y que está hecha de retazos de marxismo vulgar y radicalismo populista" 172.

La herencia mediata del período postrevolucionario fue el bár-

baro caudillismo que ahogó la vida municipal en toda la República. Otra de las medidas en la época postrevolucionaria más relevante, es el reparto agrario, se da en el período cardenista, por lo que es hasta entonces cuando las masas campesinas ven satisfechos sus anhelos revolucionarios, Cárdenas sube al poder el 1° de diciembre de 1934, y su gobierno está considerado "como la segunda fase de ascenso de la revolución mexicana. Los aspectos fundamentales de este período fueron: la estatización de las empresas petroleras y de los ferrocarriles; el reparto agrario; la organización del movimiento obrero; la educación socialista; la política internacional"¹⁷³.

Cabe decir aquí que, para 1931 se dictó la Primera Ley Federal del Trabajo que consagra hasta la actualidad verdaderos derechos para los trabajadores y ejercer un control absoluto sobre los sindicatos, huelgas, y el procedimiento de "conciliación y arbitraje" para resolver los conflictos laborales de los trabajadores.

Si la revolución mexicana hubiera sido netamente social, se hubieran terminado todos los cuadros burgueses (Porfiristas) y la dirección -- del gobierno la tendría el pueblo a través de representantes dígnamente revolucionarios. Nuestra revolución pierde su finalidad con la purga sangrienta entre los revolucionarios triunfantes, y como consecuencia de todo ello derivaron "dos instituciones que caracterizan al México moderno", es decir, "el Presidente y el Partido en el poder. Un inteligente compromiso entre el caudillismo y la anarquía. Nos salvamos de la dictadura de

un César a la latinoamericana, pero caímos en la burocracia impersonal del siglo XX" 174.

Quiero terminar diciendo que, la revolución mexicana todavía no alcanza la realización de sus objetivos, es una revolución permanente -- como la concibe Trotsky, por otra parte, el Municipio fue protagonista -- real de toda la historia de la revolución y de la etapa que le continuó, -- quedando en las mismas condiciones de olvido y saqueo secular por parte de caciques engendrados por la revolución.

Se hace necesario pues, comenzar una reforma constitucional para llenar el vacío legislativo que heredó de la Constitución de 1917 el -- Municipio, quitando la inveterada postración en que se encuentra y emprender la reacción en contra de las prácticas antidemocráticas llevadas por caciques, políticos profesionales y voceros del Partido.

Es hora de cambiar el rumbo de nuestra orientación política y -- social, "pienso, por ejemplo, en la democracia espontánea de los pueblos pequeños y comunidades en el autogobierno de los grupos indígenas, en el Municipio novohispano y en otras formas políticas tradicionales, -- ahí está, creo, la raíz de una posible democracia mexicana" 175.

de la corona de los títulos de nobleza de los indígenas y de ciertos derechos y obligaciones acordados a esos nuevos funcionarios sin que ellos les haya concedido un poder real; más bien eran los instrumentos de los que ejercían el poder, los intermediarios entre colonizadores y colonizados. Aún después de la abolición de los títulos de los caciques en 1824, el término permaneció en el vocabulario popular para designar a las personas que ejercen el poder real mediante el nombramiento o manipulación de las autoridades. En términos generales definimos al caciquismo como un fenómeno de mediación política caracterizado por el ejercicio informal y personal del poder para proteger intereses económicos individuales o de una facción". De lo expuesto por la autora, se desprende el carácter de intermediario que ha sido siempre el cacique, lo que se sintetiza en el control político de las comarcas rurales desde el inicio de este personaje, el cual sirve también como introductor de las formas neocolonialistas del capital a las zonas indígenas, veamos ahora lo que dice otro autor.

Luis Islas García ¹⁷⁷ comenta; "Los caciques son una dolencia nacional y por lo que podemos deducir del idioma, una vieja dolencia latinoamericana; es de origen caribe y lo define el diccionario en forma muy académica: Señor de vasallos o superior de alguna provincia o pueblo de indios; una segunda acepción, dice: Persona que en un pueblo o comarca ejerce excesiva influencia en asuntos políticos o administrativos de donde nace el vocablo caciquismo". Este autor nos dice además, que: "la primera acepción no tiene continuadores, porque, como

se sabe, los señores naturales de estas tierras fueron violentamente -- desplazados por los que vinieron de otras; la segunda acepción, en cambio, ha tenido ya tantos descendientes que eso se ha vuelto uno de los -- males latinoamericanos".

Nos comenta este mismo autor que, como origen remoto del caciquismo en nuestra vida nacional, tenemos la existencia de los calpixques, que, eran los encargados de cobrar los tributos para el señor natural, era una especie de administrador de las propiedades y riquezas -- del señor.

Estos individuos, respaldados en el poder de su señor, indio o natural, hacían uso de medios de coacción obligando a los indios a servirles y hacer lo que ellos mandasen. El poder que llegan a tener es -- estos calpixques o caciques, es tal, que llegan incluso a usurpar el poder del señor, cobrando los respectivos tributos y administrando todos los bienes.

Después, con la conquista llegarán nuevos señores entre militares, agricultores y ciudadanos españoles y, serán los que manden sobre cualquier tipo de dominación indígena. Esta será la base, la cimiente -- de la institución caciquil en México, que en la época colonial se desarrolló más acremente y que hasta 1910 se hace casi perman ente, pero que a partir del movimiento revolucionario de esa fecha el caciquismo se -- extingue parcialmente.

Se ha dicho en varios estudios sociológicos al abordar este propo

sin embargo, estos cacicazgos se veían oprimidos por el cobro de elevados tributos y excesivos trabajos, obligando con ésto a Carlos V a intervenir en su ayuda.

Lógicamente, con el nuevo régimen español surgen nuevos dueños de las tierras conquistadas, igualmente se instituyen nuevos caciques. -- Si viéramos una vez más el proceso económico de la Nueva España, encontraríamos grandes latifundios, monopolios todo manejado por españoles, los cuales representaban el poder dominador sobre la clase indígena.

Seguida la historia, otro de los factores que le dieron auge al caciquismo, fue el debilitamiento del poder nacional con motivo de la lucha entre centralistas y federalistas a mediados del siglo XIX. No era posible que el caciquismo disminuyera, sino que por el contrario, ante tan vasto territorio, y con un gobierno voraz y muchas veces deshonesto, aunado a la poca estabilidad política de México, tuvo necesariamente que conculcarse el derecho de propiedad y de libertad.

"Dentro del caos provocado por las incesantes revoluciones del siglo XIX, resulta un documento extraño", que merece nuestra atención, "el manifiesto del 12 de julio de 1859 que publica el general Miramón", en donde expresa la antítesis de lo que sucede en México; "la tendencia centralizadora, ccordinadora en un ambiente político en que los intereses de los caciques elevaban a las más diversas formas de disolución, desde una peculiar tendencia federalista, hasta la francamente secesionista", en una palabra el gobierno no puede atender ni a sus necesida--

des más apremiantes, menos puede dispensar protección alguna a la agricultura, a la industria, al comercio, a la propiedad, el estado fatal de los caminos y por su inseguridad está vedado el tráfico mercantil" 179.

Por supuesto, lejos de combatir el caciquismo, se necesitaba remediar otras situaciones más urgentes, además como lo dice Bulnes ; - los caciques ayudaron al gobierno de su conveniencia a constituirse, asegurando su vida y sus propiedades. "El éxito de la resistencia en la guerra de tres años, se había debido, y se iba a deber al triunfo en gran parte al poder cacical. ¿Qué hubieran hecho los heroicos jefes republicanos sin el poyo de los caciques, necesariamente adictos a la causa republicana, puesto que la imperialista representaba el centralismo o sea la destrucción de su poder y dinastías?. ¿Qué hubiera hecho Juárez sin Alvarez en Guerrero, sin los García-Baranda, sin los Domínguez en Chiapas, etc.?. Todos éstos eran caciques y lo que más defendían eran sus cacicazgos. A los cacicazgos les debemos el triunfo de la república federal en 1824, el triunfo de las primeras leyes de reforma de 1833 el triunfo del Plan de Ayutla en 1856, el de Reforma en 1860 y el de la guerra contra el Imperio. Sin la potencia cacical, nuestros bravos combatientes simplemente militares republicanos, se hubieran encontrado sin apoyo serio, les hubiera sido necesario sucumbir ante el empuje de las huestes del ejército franco-mexicano. La fuerza efectiva del partido liberal siempre ha sido el caciquismo" 180.

Con esta situación que vive el país, según nos cuenta Bulnes, el

Presidente Juárez en aquél entonces no puede ni pretender un ataque contra los caciques, los cuales ven aumentada su riqueza al quitar los bienes de comunidad a la iglesia. Estos personajes caciquiles siempre están prestos para apoyar al gobierno que esté en el poder o que pueda llegar al poder, y verse con ésto favorecidos sus intereses personales, al respecto tenemos la declaración de uno de los antiguos caciques; "Declaro que ni aborrezco ni amo al sistema federal ni centralista. Que como ciudadano particular y como funcionario público me adhiero a uno o a otro sistema tan luego como cualquiera de ellos sea adoptado por la Nación y montado sobre él el gobierno de mi patria" ¹⁸¹ (1842-44).

Todos y cada uno de los caciques que se ven en la República desde la Independencia hasta nuestra revolución, tienen características más o menos generales; poseen algún cargo político en el gobierno de un Estado, tienen grandes extensiones de tierra cultivable y para ganadería, cuentan con gran cantidad de ganado, absolutamente individual, tienen -- por supuesto algún rango militar por virtud de la influencia militar de -- Francia y España, cuentan con medios represivos por cualquier eventualidad rebelde, además tienen gran amistad y liga política con el gobierno del centro, lo que les permite tener en el Estado un gobierno regional independiente; tal como lo tenía el Cacique Vidaurri, gobernador de Nuevo León en 1840.

Estas características que acabamos de detallar que no son todas, se une la de que todas las poblaciones cercanas las somete a su jurisdic

ción en completa servidumbre y esclavitud. La Revolución Mexicana de 1910 viene a terminar parcialmente con este estado de cosas, pero sin embargo, como queda en el poder la misma clase burguesa, hasta la actualidad se sigue luchando para acabar con el caciquismo regional.

Iñigo Laviada, que hace un estudio del caciquismo en la sierra -- Mixe de Oaxaca ¹⁸² nos comenta; "los antiguos caciques, gobernantes -- indígenas desaparecieron hace siglos. Hoy llamamos caciques a los -- hombres con excesiva influencia política, autoritarios y poderosos que -- dominan un pueblo o una zona rural. En sentido estricto sólo caciques -- los que dominan grupos indígenas poco integrados a la cultura nacional.

"Los caciques actuales ejercen el poder político y el poder económico por encima de las autoridades locales y de las leyes. Sirven a la comunidad como eficientes gestores entre los gobiernos federal y estatal. Exigen e imponen su exclusividad en la intermediación entre los gobernantes lejanos y los campesinos de la región. Designan a los presidentes municipales y además a los funcionarios locales. Para conservar y acrecentar todo lo antes dicho, utilizan cualquier clase de métodos, llegando inclusive al homicidio, el cacique, persona que destaca en la miseria y la ignorancia general por su astucia y su mayor nivel económico y cultural, es el más abocado para ejercer la función de intermediario. El cacique cultiva la amistad de los procuradores de justicia del Estado, para acallar las denuncias contra sus crímenes y para utilizar la ley y la policía contra sus víctimas". Este autor nos narra claramente y adede

más nos define al cacique actual y evidentemente, el cacique se encuentra en medio de la población rural que la explota, sirviéndose de las altas autoridades para llevar a cabo sus intereses, este fenómeno conserva las mismas características que lo han definido por años, pero indudablemente tienen que cambiar por la acción del tiempo.

Como es tradicional, el cacicazgo es transmitido por herencia y sin duda alguna un mal nacional que nos hace recordar el viejo apotegma de Hobbes; "el hombre lobo del hombre". Realmente su significado no solamente está al describirlo, sino va más allá de ser mero instrumento de explotación, este fenómeno ha llenado todo un capítulo de la historia, y así como se ha modificado; "unos caciques llegan a la riqueza y al poder por la vía de las influencias políticas y administrativas, -mientras que- otros se enriquecen primero y luego escalan el poder político con la elocuencia de sus dineros fáciles"¹⁸³.

El significado del caciquismo actual, está en razón de la política nacional, marcha conjuntamente con las instituciones y aún más las favorece, es el puente intermedio entre el gobierno federal y estatal con la vida regional o local en la que se desenvuelve, no es el capitalismo ni la burguesía los fenómenos que introduce en la vida local, él no se encuentra rodeado por burgueses ni empresarios, sino de miseria e ignorancia, por eso destaca.

Es más bien el agente capaz; tanto económicamente como cultu-

ralmente para introducir el colonialismo y la transculturación a las regiones y zonas indígenas más distantes e incomunicadas. El hecho de que esté en un medio demasiado paupérrimo, no quiere decir que no sea considerado como una persona respetable y decente, en medio ciudadano, sino por el contrario; el ambiente en que vive él lo crea, y se sirve de él para almacenar y nutrir su poder político y económico.

Ha de servirse de la comunidad y tendrá como características; el ser, "humano", respetable, bondadoso, asumirá frecuentemente actitudes paternalistas, ayudará a ciertas personas, auxiliará a la comunidad en general, etc., a cambio de lo cual explota y cobra incondicionales, acapara la casi totalidad de las cosechas, las que paga a un precio menor al estipulado, por lo que adquiere la gran plusvalía generada por los campesinos.

El sacerdote del pueblo o de la región, debe estar de parte del cacique, su labor es amedrentar ideológicamente a los indígenas para que se conformen con su situación de humildes, de parias, paradójicamente constituye la policía espiritual al servicio del cacique ya que en la confesión ingénuo de los campesinos descubre el odio de éstos contra el cacique.

Los medios represivos con que cuenta un cacique son variados, lo que supone un verdadero y real poder policiaco. Cuenta con la gracia del jefe de la policía o de un grupo de hombres armados para su servicio personal, los cuales se encargan de acallar cualquier intento de

rebeldía para los casos más graves, como por ejemplo; el descontento general del pueblo entero, cuenta con el apoyo de las tropas federales, las que se encuentran en cada zona militar de los estados y subsecuentemente con ésto tienen un basto apoyo judicial y político; que va desde el Gobierno estatal, el partido oficial, el presidente municipal, los magistrados del tribunal superior y hasta los jueces de primera instancia.

Como vemos, es un gran aparato debidamente relacionado y protegido, garantiza no solamente su vida sino las instituciones políticas locales, algunos de estos personajes dando gusto a su vanidad, ocupan el cargo de Presidente Municipal o de lo contrario imponen a personas de su confianza.

Se dirá que solamente en América Latina se da este fenómeno, pero no es así, también en España se sufrió este fenómeno, al respecto tomamos de una obra teatral española, el breve comentario de dos personajes: "treinta y cinco años, señor, me he pasado de médico titular, de médico rural, luchando siempre contra el odioso caciquismo, contra un caciquismo que despoja, que aniquila, que envilece y que vive agarrado a estos pueblos como la hiedra a las ruinas. Ya he luchado heroicamente contra él con mi rebeldía, con mis predicaciones; porque yo, que la conozco, estoy seguro de que en esta iniquidad consentida a la política rural está el origen de la ruina de España". Otro personaje dirá: "abandonemos valientemente este árbol añoso y carcomido de la política caciquil. . ."184 . Este autor español nos refleja la situación -

que vive una comarca bajo la dominación de un cacique que es el propio Presidente Municipal, ésto sucede en los tiempos de Alfonso XIII y que él trataba de terminarlos.

En un estudio hecho por Fernando Díaz Díaz acerca de los caudillos y caciques, sostiene que su nacimiento tiene varias consideraciones " Se pueden advertir sus raíces en el individualismo hispánico que caracteriza la época de la conquista, del cual hombres como Pizarro, Almagro y Quesada fueron ejemplo, así como también en algunas instituciones como la de los adelantados y virreyes, y, de igual modo, en la supervivencia de los cacicazgos indígenas, de alguna manera favorables al dominio español con su decidida autoridad tradicional. Mas parece incontrovertible que las guerras contra la "madre patria" a partir de 1810 contribuyeron al desarrollo del caudillismo y caciquismo americanos".

"A su manera, unos y otros colaboran para superar las dificultades que quedaron luego de la independencia. Y, mientras la República se fue formando a la par que la conciencia en favor de la propia nacionalidad, aparecieron con mayores rasgos los caudillos y caciques. Tales entre otros, Antonio López de Santa Anna y Juan Alvarez".

Este autor además señala características comunes de ambos, para que se pueda obtener una mejor apreciación, y dice: " ambos, caciques y caudillos- suelen ser considerados por los próximos a ellos -

como elementos indispensables o necesarios, particularmente en situaciones de emergencia, es frecuente que coloquen a su servicio los ordenamientos legales, jurídicos o administrativos, justificando tal proceder como derivado de la necesidad de enfrentarse a los enemigos del orden social o a los nuevos cambios ocurridos, una gran fe en la política los impulsa a tratar de dar permanencia a la dominación que ejercen, unos y otros utilizan el poder para su provecho personal, para aumentar o garantizar la continuidad de su dominación, utilizan en su provecho los vínculos familiares y suprafamiliares, "compadrazgo" entre otros" ¹⁸⁵.

Volviendo a nuestro tema, el cacique evita que la comunidad pueda educarse más de lo que él permite y proporciona en la escuela rural, "es enemigo de toda innovación, quiere que las cosas sigan tal como están -- pues teme perder su control sobre el grupo que domina si las condiciones de vida mejoran. En los pueblos dominados por caciques nadie da un paso sin la aprobación de éstos. Los candidatos a puestos de elección popular lo saben bien y se ven obligados a ganar la buena voluntad del cacique para obtener sufragios, pues nadie vota si no lo ordena ...

"El cacique no es solamente un hombre que se impone a los demás, pues mantiene una relación con cierta semejanza a la del señor feudal -- frente a sus vasallos o siervos, los socorre y les apoya, les ayuda en sus necesidades y tiene actitud paternalista respecto de ellos, a cambio de todo lo cual los explota comprando cosechas al tiempo, fijando los precios de los productos que adquiere y manejando la política de la loca

lidad"186.

En resumen, los caciques de antaño han sido sustituidos por otros nuevos que, indudablemente caminan sobre senderos paralelos a las antiguas estructuras y prácticas políticas, así como también, con las mismas bases económicas, relacionadas íntimamente con los procesos de explotación y esclavización de las regiones indígenas más atrasadas del país, e igual que como antes, ocupan un escenario de la vida política nacional.

Con un verdadero control en todos los sectores; ellos deciden, imponen, eligen, representan, etc., y gracias a su poder económico y a la autoridad que imponen sobre la comunidad; puede conservar las formas de explotación, interviene en las elecciones locales erigiéndose en primer elector del representante político; el alcalde.

Es un sistema informal de explotación en todas sus formas ilegal, atentatorio de los más elementales principios del derecho, pero que sin embargo se ve amparado por los gobiernos: estatal y federal, como dice Laviada: "aquí no hay justicia para los pobres, un tirano mata y roba a los humildes y éstos son acusados -además- de homicidio y perseguidos por policías, agentes del Ministerio Público y jueces al servicio del cacique, única persona de la sierra que es oída por los gobiernos del Estado y Federal" 187.

Los caciques cuentan con la amistad y ayuda de las autoridades -

superiores, porque forman parte del sistema, así como los indígenas -- sirven al cacique, éste sirve de enlace a los políticos encumbrados en el poder, se da el principio de reciprocidad, el sistema representa un control político y económico; la penetración de este sistema en la comunidad natural, quiere decir la intervención del capitalismo moderno a esa región.

Luisa Paré, nos cuenta la formación de un cacique actual: "el proceso de formación de un cacicazgo en lugar de iniciarse en un proceso de acumulación económica que requiere del control político puede darse a la inversa. Las necesidades de la penetración capitalista requieren del control político para el cual se utilizan a los líderes populares o naturales de la comunidad que, paulatinamente, a cambio de defender los intereses del capital, son corrompidos políticamente e iniciados a los sectores de la acumulación"¹⁸⁸. Indudablemente que así puede ser la formación de un determinado cacique, también con el objeto de que el gobierno cuente con individuos que le aseguren un verdadero control político - en las regiones más distantes y atrasadas del país.

Como vimos, la Revolución no exterminó a los caciques, los cuales vivieron a la sombra del jefe político o ellos mismos lo eran, al terminar el movimiento revolucionario e instituirse inmediatamente un continuismo por la poca o casi nula participación de las masas populares en la decisión del poder; surge el caudillismo, mientras que se busca la estabilidad del poder central.

El caudillismo revolucionario es un gobierno personal de tipo militar que se instituye después de la revolución, es el período en el que se logra alcanzar un gobierno verdaderamente central. En este período de inestabilidad, el caudillo ejerce un poder regional absoluto, apoyado en las clases capitalistas a las que protege sus intereses, es cuando vuelve a nacer el caciquismo, nuevamente son útiles al sistema político que se inicia, puesto que dicho gobierno se vería en peligro inminente si el control no llegase hasta el último rincón del país.

b). REPERCUSION DEL CACIQUISMO EN EL MUNICIPIO.

Si bien hemos dado un esbozo histórico del caciquismo en cuanto a su origen y significado; ahora veremos la repercusión que tiene en el Municipio Mexicano.

Uno de los postulados de la Revolución Mexicana de 1910, era : - mueran los caciques, y aunque se llevó a cabo una persecución de éstos, no fue posible exterminarlos. El Partido que engendró la revolución y - el carácter del gobierno postrevolucionario lejos de destruir el caciquismo, hizo posible el nacimiento de un nuevo cacique. El caciquismo post revolucionario como veremos, participa de un modo de producción muy particular y de la actual organización política, las cuales frenan el desarrollo económico, social y cultural de una región.

"La estructura de Poder representa la correlación de fuerzas que existen en un momento dado entre las distintas clases sociales y que se manifiestan en su participación, tanto en los aparatos formales de poder político como en la capacidad de negociación en la toma de decisiones -- que afectan los intereses sociales y económicos, de estas distintas clases. Por lo tanto, la estructura de poder refleja las relaciones entre - las clases y esas relaciones por su naturaleza, implican la dominación de una clase sobre las otras"¹⁸⁹.

Ahora bien, la transformación de la estructura económica re-- percutirá en la correlación de fuerzas de las distintas clases sociales,

lo que conformará a la misma estructura del poder. Hemos visto que estudiando al fenómeno del caciquismo en el gobierno regional o local, se explica completamente la política local, es decir, es sólo un factor, pero éste abarca a toda la estructura política.

Sin embargo, el gobierno posee su dinámica propia, por eso vemos formas de control político ya atrasadas; ya que no son el capitalismo ni la burguesía mismas, sino formas de penetración neocapitalistas, el cacique.

El capitalismo que vivimos aún no ha llegado a establecerse definitivamente en el campo, por lo cual, al existir unidades agrícolas de autoconsumo que no cuentan con la mecanización adecuada, llegándose a confundir el sueldo del campesino con la ganancia que le deja el mercado interno, ya que la fuerza de trabajo empleada se ve muchas veces no retribuida; es imposible que con este estado de cosas se pueda capitalizar la zona rural.

En este sentido aparecen dos modos de producción en un mismo sistema; el capitalista y el no capitalista, sin embargo, el sistema permanente conforma una sola estructura, si bien es cierto que a cada estructura corresponde una misma superestructura política y social, igualmente sucede cuando un sistema económico dominante conserva en su interior a dos estructuras económicas diferentes.

Se preguntará el por qué de esta introducción en el tema que se -

trata, pero es necesario definir las formas económicas que edifican a un sistema; tratándose del fenómeno del caciquismo, es imperioso ver aunque someramente, la estructura económica y política de una región, sus características y formas específicas.

Definitivamente el caciquismo, ni es verdadero capitalismo ni -- una verdadera burguesía; sino que es, una forma subcapitalista de penetración colonial para lograr un control político-ideológico en la región.

En resumen como dice Luisa Paré¹⁹⁰, "la penetración del capitalismo en grupos sociales donde existía diferenciación económica o donde esta diferenciación no se basaba en la extracción de plus-trabajo a través de la compra de fuerzas de trabajo sino en otros mecanismos como el comercio y la usura, tiene efectos a dos niveles. Altera las formas económicas, políticas y sociales que tiene la comunidad de relacionarse -- con el resto de la sociedad y transformar las relaciones de producción en el seno mismo de la comunidad".

Al concretarse dos modos de producción en una comunidad, por una parte la clase capitalista dominante y por otra la clase de terratenientes acaparadores del mercado, líderes, etc., surge una alianza de estas dos clases sociales, haciéndose necesario un intermediario político que convenga a las dos clases en su alianza.

"Con la revolución mexicana, la burguesía se consolida en el poder, pero con el apoyo de las masas campesinas interesadas en una --

transformación de la estructura agraria. Esta alianza obliga a la clase dominante a satisfacer en parte las reivindicaciones campesinas pero - sin perder el control sobre el proceso" ¹⁹¹. Efectivamente, en la dinámica del poder, como lo dice Luisa Paré, el triunfo lo ha obtenido la -- burguesía que tiene de aliado nada menos que a la masa popular, que le exige soluciones y repartos agrarios; el premio lo ha conseguido y es el poder conservar en sus manos el control político nacional, ha caído el tirano, -el viejo hermano burgués- pero alguien tiene que ocupar el vacío de poder, sin embargo, la historia promueve al rebelde, al defensor de la causa humilde para que se transforme en nuevo cacique, tan idéntico y nefasto como el de antaño; el caudillo revolucionario.

Desafortunadamente nuestros combatientes rebeldes no contaban con un programa político definido, y si lo tenían, carecían de una organización y método revolucionario que proveyera de variadas alternativas políticas para dar un efectivo cambio en el poder. Los villistas y zapatistas concibieron planes agrarios que pusieron en marcha en sus dominios, pero no contaban con un programa político de o para un gobierno constitucional.

Aún cuando el sector campesino hubiera tenido un cuerpo ideológico determinado, tal como lo exigía el momento, no contaba con el apoyo del proletariado, otra base para la transformación social, sino por el contrario, las brigadas rojas compuestas por obreros; lanzaron de la ciudad al ejército zapatista, quiere decir, que no sólo no eran aliados, sino que, fueron enemigos.

No es cuestión de destruir aquí la buena imagen de la revolución mexicana, pero éstos son los antecedentes para que los caudillos revolucionarios y los antiguos terratenientes estando en el gobierno, volvieron a posesionarse de sus tierras y cuando esto no lo lograron monopolizaron el comercio.

Por eso dice Luisa Paré ¹⁹², "los propios caudillos de la revolución se apropiaron tanto del poder político como del poder económico recién expropiados. Es así como durante algún tiempo se instituyó en todo el país el caudillismo como forma de control político". Para 1929 Plutarco Elías Calles funda el Partido Nacional Revolucionario, antecesor del actual P. R. I. , con el fin de conciliar en un mismo grupo todas las tendencias rebeldes de aquella época, las cuales creaban un ambiente de constante inestabilidad política, que perjudicaba a la burguesía; sobre todo, a la de los Estados Unidos, por eso Calles recibe ayuda intelectual del presidente de aquél país y funda el partido.

Con esta medida del gobierno, se daba fin a las luchas interburguesas por el poder, las cuales eran muy sangrientas y viéndose los caudillos ante la posibilidad de perder el poder, fuéronse alineando al nuevo partido en donde lo promovieron hasta los gobiernos locales, imprimiéndoles sus prácticas autoritarias y antidemocráticas.

Siguiendo el proceso histórico-político de México, vemos que en ningún momento han dejado de existir los caciques; en el período de Cárdenas, que se caracteriza por ser un gobierno burgués con algunos tin-

tes populistas al principio, es en donde se rompen las bases sobre las -
cuales se fincan las masas populares, con lo que el gobierno da un vira-
je hacia la burguesía trasnacional; que ambiciona el petróleo mexicano. -
Claro es que la nueva burguesía terrateniente vio el peligro de las aspi-
raciones agraristas y les impone inmediatamente medidas para que no -
pusieran en crisis las instituciones, y para tal efecto, al romper la par-
ticipación desde su base de la masa popular, esto lo sustituye con un sis-
tema de intermediación adhiriéndolas al partido, llegándose a confundir
las funciones del gobierno con las del partido. Sin embargo, la línea --
que se ha propuesto el gobierno y el partido necesita de mayores apoyos,
los que se consiguen en los líderes campesinos y los caciques, pero será
conveniente que estos agentes lleven a cabo y al pie de la letra la política
dictada desde "arriba", contando con el claro conocimiento de la base pa-
ra brindar un mejor apoyo y una excelente intermediación política y eco-
nómica en la región.

Lo que acabamos de señalar, no es otra cosa que el caciquismo -
regional, que es una forma de control político en comarcas indígenas lo
suficientemente atrasadas y retiradas en el país. Esas pequeñas o gran-
des comunidades que por años habían obedecido la voluntad general, aho-
ra se ven mandadas, individualizadas, desintegradas y obedientes a la -
orden de una persona, familia o grupo que son los agentes de la penetra-
ción política y económica de esa comunidad.

La herencia centralista con que cuenta la República, no deja de -

observarse, el cacique representa en un sentido local o regional esa herencia, es parte de un sistema capitalista que ahoga la vida municipal, es quien reprime todo intento de rebelión, está contra todo progreso político y social que beneficie a la comunidad.

Dentro de lo que actualmente se conoce como gobierno local o municipal, el cacique surge como intermediario entre éste y el estado nacional para evitar los choques entre la comunidad o el pueblo y las autoridades políticas. El poder crea al cacique o lo deja vivir y es quien se encarga de la comunicación tanto de arriba hacia abajo como viceversa.

Esta clase de figura política parapetada en el seno de la región; destruye la participación democrática del pueblo que se observaría dentro de la misma organización política del país, y es más, la política local la alinea a los cuadros institucionales del partido oficial. Uno de los vínculos más importantes con que debe de contar el cacique para la toma de sus decisiones, es primeramente con la del gobernador del estado; este personaje hará del cacique un miembro más del partido.

En la mayoría de las veces los mismos sectores del partido, C. T. M., C. N. C., C. N. O. P., están imposibilitados para elegir al candidato a la presidencia municipal, el jefe local o municipal de R. I., tiene menos posibilidades en sus aspiraciones; la decisión la toman conjuntamente el cacique y el gobernador; a su vez el cacique propone-

algún candidato o lo hace el propio gobernador, pero de hecho los dos tienen que estar de acuerdo, además la persona idónea debe de ser fiel a la política llevada por los dos, el delegado del P. R. I. estatal debe de concretarse a obedecer y prestar todo el auxilio al candidato en su campaña, obviamente tanto el gobierno federal como el Comité Ejecutivo Nacional del Partido y el Diputado Federal, deben de estar de acuerdo así como también el Diputado Local y el Presidente Municipal saliente en dicha designación.

La lucha popular en contra de la imposición de un candidato y así mismo en contra del cacique, proviene de la estructura del poder regional que está compuesta por: el Magisterio, Comerciantes y pequeños o grandes propietarios. Los maestros representan un gran poder de oposición frente a la designación de algún candidato a la presidencia municipal o simplemente al cacique, los maestros rurales constituyen el elemento politizado que colabora intelectualmente en la lucha de los trabajadores y campesinos, toda vez que les instruyen, los alfabetizan y les enseñan sus derechos políticos conforme a la constitución política; en un principio se caracterizaron por defender a los agraristas y campesinos en general, ocurriendo ante las centrales campesinas y autoridades agrarias para defender sus derechos. Cuando se sindicaliza el magisterio -1938-, trata de organizar en sindicatos a los trabajadores de la comunidad, como todo esto representa para la burguesía local un menoscabamiento en su control político como económico de las masas, y como ven a los campesinos ya organizados y alfabetizados el cacique regional en con

tubernio con el inspector de la zona de la Secretaría de Educación Pública y el Secretario del Sindicato de Maestros; es como logra que el profesorado se preocupe por sus propios intereses y no los de la comunidad, un ejemplo lo tenemos con el caso del profesor Genaro Vázquez Rojas - de la Sierra de Guerrero, que se preocupó por el beneficio de los trabajadores y campesinos de aquella región.

"Los medios de ejercicio del poder" en que se encuentran los -- controles políticos, son: según Jorge Gutiérrez; "la Presidencia Municipal, el P. R. I. , las Juntas de Mejoras Materiales Cívicas y Morales o -- los Consejos de colaboración municipal y las sociedades escolares" ¹⁹³ y nosotros uniremos a éstos, los comisariados ejidales y finalmente al cacique que logra tener el control político de la localidad.

Este grupo burocrático político está compuesto por miembros de mediana y pequeña burguesía, y en el nivel municipal se encargan de -- mantener bajo su control a las comunidades agrarias indígenas mediante un conjunto de mecanismo que las someten a la dominación de la burguesía estatal que se hace presente en el Municipio mediante este reducido-grupo" ¹⁹⁴ .

Este grupo que define Jorge Gutiérrez suele estar, o mejor dicho está, bajo el mando del cacique regional, que con este control puede designar a las autoridades civiles, representantes electorales, de casilla, o candidatos a esos y otros puestos. Muchas veces el diputado local logra tener gran aceptación y control político pero siempre cuenta con el

apoyo del cacique regional.

En estas condiciones de Poder político, es imposible que pueda haber participación política en las decisiones del gobierno local, además, es bien sabido que éstas son tomadas en centros más "arriba", las que después son dispersas a la base de la estructura.

"Este sistema rechaza sistemáticamente todo tipo de oposición, todo intento de organización política independiente y constituye un ejemplo de la política que ha imperado a nivel nacional durante muchos años, y que se ha deteriorado a tal grado que el período pasado de Luis Echeverría, reconoció la necesidad de efectuar una apertura democrática que, sin embargo, se vio obstaculizada por los intereses de grupos de la burguesía que no están dispuestos a tolerar ningún cambio que disminuya su riqueza económica o reduzca su poder político, aún cuando a largo plazo esta política de apertura revele la naturaleza capitalista del Estado, que con ella buscan salvaguardar a largo plazo los intereses de la burguesía en su conjunto" ¹⁹⁵.

Coincidimos en que toda forma de control político en el gobierno local; son formas profundamente antidemocráticas que sólo sirven para satisfacer sus intereses personales caciquiles.

El Comisariado ejidal, que es el representante del Secretario de la Reforma Agraria en una comunidad ejidal, es quien controla básicamente todo el grupo de ejidatarios que constituye dicha comunidad; el ca

cicazgo de la región se hace presente en el cuerpo de este órgano agrario, muchas veces en este puesto se impone a algún individuo de confianza del cacique y nombra las demás autoridades, o sólo con prebendas e incentivos el cacique atrae a dicho representante.

Los objetivos de esta práctica son: conseguir el control de la mayor parte de la población campesina, contar con un grupo mayor de gentes para cualquier mitin o recibimiento de alguna personalidad del gobierno, obtener toda la cosecha a un precio menor al estipulado, tener una buena imagen como líder en el exterior al manipular y controlar la masa campesina.

El consejo de vigilancia que es quien debe de revisar las actividades del Comisariado, lo forman los incondicionales del cacique. En las elecciones municipales los comisariados desempeñan el papel de delegados en la Convención Municipal del Partido, así como sus aliados. El Presidente Municipal por su parte se haya inmerso en el complejo aparato de control caciquil, el control de la presidencia municipal es vital para la existencia del cacique; es su centro de operaciones desde el cual se vincula sociopolíticamente con las autoridades civiles y políticas superiores, estatales o nacionales.

El cacique aparece como el principal benefactor de las obras realizadas, escondiendo tras de sí, su intención de conservar su posición de clase en la localidad. Como el Presidente Municipal ha sido impuesto

por el cacique, éste le debe dejar intervenir abiertamente en la política local, su intervención llega a todos los sectores: educativo, cultural, -- económico, social, etc. , colocando a sus familiares en los puestos administrativos, dirigiendo el de por sí raquíico presupuesto municipal, reprimiendo a los disidentes con cárcel, multas o violencia física. Pero - no todo es negativo, también hace favores, perdona o condona las multas anula las órdenes de aprehensión, ayuda a todo el que se acerca a él; pero a cambio de ésto, le tienen que adular y apoyar en todos sus actos.

Actualmente hemos visto cómo la lucha popular se ha desatado en contra de un gran dictador en América Latina, Nicaragua. El dictador - es Anastacio Somoza, aquí en el México Rural no es de extrañarse que - se encuentren "Somozas Criollos", hechos a la sombra del poder político y económico del sistema, son pequeños dictadores llamados caciques encumbrados en las regiones pobres e indígenas de México que conservan los mismos caracteres que los del dictador, la diferencia es tal vez de - lugar, de jurisdicción, de instrumentos, pero en fín, en esencia son los mismos, es decir, el cacique regional posee el control de una región, - de una comarca y a pesar de los vaivenes de la política estatal, éste se ha perpetuado por años en su mismo lugar, su sucesión es hereditaria - igual a la del dictador.

¿ Por qué el cacique se haya aún con gran poder?. Veremos, recibe apoyo del gobierno, del partido, de todas las autoridades civiles, - etc. Indudablemente se presta a tener controlados los sectores popula

res y campesinos dentro de la región, es un intermediario político. Las luchas sociales en contra de estas lacras tienen que terminar como en Nicaragua, para derrocar a un gran cacique o dictador. Desafortunadamente nuestras comunidades municipales que son paupérrimas y que son la mayoría, soportarán esta desgracia mientras el aparato gubernativo no sea capaz de entender que ahí es donde se inicia la democracia, "que le pega al pueblo con el rifle y que el golpe se lo dá a sí mismo"¹⁹⁶.

Como la conciencia política en el medio rural no se encuentra en ninguna parte, las masas populares que se ven más o menos beneficiadas tienen actitudes de servilismo y fidelidad al cacique. En ocasiones el -- Presidente Municipal puede ser el caballerango de los caciques, el caso es concreto, en Tizayuca, Estado de Hidalgo, durante el período 1976--1978, la familia Soto Martínez, caciques de la región, imponen a su caballerango como alcalde, el cual era suplente, quitando al presidente -- electo por virtud de haberse negado a malversar los dineros del pueblo.

El Gobierno del Estado y el Partido constituyen los pilares del -- caciquismo regional, en efecto, gracias al control político local el go--bernador tiene todo municipio debidamente centralizado, a su vez, el -- partido recurre a estos personajes, que en esto de elecciones municipales son una pieza clave en cuanto a la cantidad de sufragios que se de--seen obtener "libremente". Los más o menos encumbrados dirigentes--políticos del partido, buscan en la localidad al cacique que es quien tie--ne en sus manos al pueblo, asegurándose un triunfo rotundo.

Otros sectores del partido-gobierno hacen funciones de agrupamiento de masas populares, independientemente del cacique, como son: la C. N. C. la C. T. M. y la C. N. O. P., éstas son nuevas organizaciones que ha impuesto el progreso, "por ejemplo tenemos la Confederación Nacional Campesina, que a su vez se divide en federaciones que actúan en los Estados y en asociaciones puede controlar gran parte del área rural del país.

Por otra parte la Confederación de Trabajadores de Mexico que absorbe a las organizaciones obreras de diferentes tendencias. La Confederación de Organizaciones Populares, engloba en su seno a los pequeños propietarios, comerciantes y en fin al pueblo, burócratas, etc. Estos tres sectores dependientes mediatos del Partido e inmediatos del Estado, logran un control magnífico sobre todo el pueblo mexicano, obtienen la iniciativa de la lucha obrera, campesina y popular, arraigando en su medio a los tres sectores de población, moderando con ésto y aún extinguiendo la posibilidad del desbordamiento de las luchas rebeldes, frenan la capacidad democrática en todo sentido.

El gobierno y el partido no dejan opciones si vemos los resultados de las elecciones que se llevaron a cabo el 1° de julio de 1979, nos daremos cuenta que los resultados son desastrosos, la abstención en algunos Estados de la República alcanzó un promedio del 70%, nada menos, en el Estado de Hidalgo la abstención fue de 58.7%. La Reforma política que se está llevando a cabo no dá los resultados esperados, se

ha manipulado tanto al pueblo, se le ha engañado y siempre se le han impuesto a los funcionarios de representación popular, tal vez es la razón del abstencionismo, ahora esos funcionarios con qué sufragio cuentan - si más del 50% de la población no ocurrió a las urnas a depositar su voto. Este panorama es verdaderamente desalentador, si vemos entonces al Municipio con todas estas fallas impuestas por el Estado y por el Partido, jamás podrá volver a renacer la libertad que lo caracterizó en tiempos antiguos en Grecia y Roma.

En opinión de Pilar Clavo; "los que realmente actúan, los que especialmente funcionan dentro de la estructura de poder, de la estructura política-social, son los cacicazgos; entonces cada estado está dividido en una serie de mosaicos de poder, controlados por el cacique. Y a través de estas personas es como funciona todo el mecanismo y ellos son los que a fin de cuentas deciden quienes deben ser los candidatos del P. R. I. para presidentes municipales y para una serie de actividades menores, ponen en este encargo a una persona que tenga relaciones a nivel elevado o que no las tenga", sino simplemente que sea fiel a los intereses, vemos en este comentario la fuerza que tienen los caciques, el carácter que los identifica.

La lucha por el poder o por el control político local se da en forma muy desigual, por una parte el cacique con todo su aparato represivo, las autoridades municipales y el presidente, el gobernador y el partido oficial, por la otra; el pueblo: campesinos, obreros, maestros, to

dos cansados de tanta explotación, del caciquismo que se ha prolongado por 40 ó 35 años en la localidad. Esta lucha diaria va directamente al fracaso ante la falta de recursos económicos de los campesinos, por los bajos salarios que padecen, se ven imposibilitados de formar un frente organizado y mantener sus demandas, es decir, no es posible sufragar los gastos que se harían al trasladarse al lugar en donde residen las autoridades ya sean agrarias, políticas y civiles y demandar las violaciones de que han sido objeto, tienen que esperar a ser recibidos en audiencia pública y no será por el Gobernador cuando a éste lo quieran ver, sino al Director de Gobernación y después al Director General del Gobierno, y si hay suerte finalmente después de una larga espera que se traduce en semanas o quizá meses, al Gobernador.

Pero volvemos a repetir, no es posible para los campesinos trasladarse desde su comunidad hasta la capital del Estado, muchas veces por la distancia tan larga, otras por la falta de recursos económicos, de transportes y todavía el hospedaje en la ciudad, tienen que enfrentarse al aparato burocrático del Estado que se encarga de mediatizar esa demanda, como lo hemos explicado, el Presidente Municipal tendrá que ir de funcionario en funcionario para hacer saber su queja. Con lo cual se viola flagrantemente el contenido de la fracción I del artículo 115 Constitucional que estipula que no habrá ninguna autoridad intermedia entre el Municipio y el Gobierno del Estado.

A esto viene a sumarse la ignorancia que tienen los campesinos y

la comunidad entera de las leyes que los pueden proteger, de los trámites que se deben de llevar a cabo, en fin de todo el proceso burocrático para que les hagan justicia a sus Municipios. El cacique en cambio, como - - cuenta con todo el apoyo gubernamental y tiene gran poder económico, ridiculiza estos intentos sociales siriviéndose del aparato que es su aliado, el sistema político, ahogando una vez más un ideal de justicia que se desvanece en la mente del pueblo.

Por lo que en resumen, el caciquismo tiene una honda repercusión en la política regional del Municipio, significa el control estatal en todos sus sentidos parapetado detrás del Presidente Municipal. Además es parte del engranaje centralista entre los que encontramos a: los organismos del Estado, el Partido Oficial, el ejército, las Legislaturas del Estado y el supremo Tribunal de Justicia.

Algo que parece acertado al respecto, es lo expresado por Pilar Calvo: "El caciquismo se presenta como uno de los mecanismos más -- importantes, más poderosos y más eficaces para ejercer un sólido control político masivo en el campo; a la vez es uno de los fenómenos más peligrosos para la consolidación del Estado. En ese momento, el Estado no tuvo otra alternativa que la de captarlo, puesto que su desaparición sería imposible. De esta manera crea un partido revolucionario - (el actual P. R. I.) en el cual afilia a todos los caciques emanados de la revolución. Con éstos se logra que el estado burgués pueda desarrollar se y extender su control sobre toda la Nación. Se asegura la unidad ideoo

lógica: puesto que el cacique a partir de ese momento, será un encargado de difundir la ideología dominante a un amplio sector; el agrario" 199.

Analizando la política llevada en el Estado de México, se ha ensayado una medida antipaternalista de otro orden. Va encaminada a restaurar la confianza de la masa en sí misma, a reestablecer su iniciativa y su sentido de responsabilidad, a hacer patente que el desarrollo sólo puede alcanzarse con el esfuerzo de todos y que la tarea debe ser tomada por los hombres mismos, en una lucha diaria, constante, mantenida para su propio beneficio, aunque dirigida por el gobierno. Ese nuevo tipo de esfuerzo está constituido por el ejército voluntario del trabajo o los ejércitos del trabajo.

Casi un millón de hombres y mujeres, en edad de realizar algún trabajo productivo, se han comprometido en las brigadas de servicio voluntario para el mejoramiento de pueblos, comunidades y municipios. En el último año esos ejércitos del trabajo han realizado tareas que implican más de treinta y cuatro millones de faenas, que casi es tanto como los mismos millones de jornadas de labores, aplicadas en bien de las poblaciones y satisfacción de sus propias necesidades.

Esas faenas, todas esas horas-hombre de trabajo, significarían muchos millones de pesos que tendrían que haberse gastado si hubieran sido pagadas. Porque ese trabajo voluntario, es gratuito, donado por los que lo realizan en bien de sus municipios que han ido cobrando un

aspecto renovador y progresista. Calles, plazas, banquetas, guarniciones, puentes, canales, fachadas, mercados, escuelas y edificaciones diversas, caminos, obras de conservación de suelos, retención de aguas, sistemas de alcantarillados y otras diversas, han constituido la gran tarea de ese trabajo voluntariamente donado a sus propias comunidades por los habitantes contagiados por el espíritu creador en bien de sí mismos. Esas tareas, unidas al costo de materiales básicos, a menudo donados por el gobierno local y en ocasiones intercambiados por los pueblos, suman mucho más, lo que hubiera significado un gran costo si en vez de la tarea asumida gratuita y libremente por los interesados, hubiera sido pagada por el paternalismo del Estado.

Con esta tarea, lo que se rescató fue el sentido de iniciativa de los pueblos y de sus líderes locales, innumerables como resultan ser -- siempre que se les deja manifestarse. El plan lo comenzó Gustavo Baz, en su gobierno de los sesentas; lo continuó Hank González y lo ha llevado a mayores logros y proyección el Dr. Jorge Jiménez Cantú. Por eso es constante el mejoramiento de las comunidades del Estado, aunque no sea aparatoso siempre ni mucho menos ostentoso. Es modesto, como el pueblo que lo hace, pero efectivo y restaurador de la dignidad humana. Se siente el orgullo de pertenecer a una comunidad que no se queda en el abandono de sí misma; sino que reacciona para mejorarse y progresar. Esta medida antipaternalista, ha resultado ser también un medio educativo de la ciudadanía. Si reaccionan así los mexicanos ante las perspectivas de la reforma política, estaremos más cerca de lo que se supone --

de una renovación democrática del país. Porque la reforma política que comienza es, más que nada, una medida contra el paternalismo político que produce la abstención ciudadana y da cabida a la vida democrática, tan necesaria para nuestro país.

Desde estas páginas quiero hacer llegar mi reconocimiento al maestro Evelio Monroy, quien ha sido y es un digno representante de esos esfuerzos que ha realizado la comunidad en bien de si misma, toda vez que como Director de los Ejércitos del Trabajo en el Municipio de Naucalpan, ha interpretado fielmente el ideal preciso de los creadores de ese ejército de voluntarios; Baz, Hank y Jiménez Cantú, llevando a cabo el lema de ese voluntariado.

Porque ha desarrollado una labor acrisolada, incansable, desinteresada con el firme propósito de servir al pueblo sintetizando en acciones el pensamiento e ideario de los sagitarios del ejército del trabajo, voluntad templada y de carácter indomable que convierte el sueño de una población en realidad tangible. Es el pacto que se renueva con la esperanza en cada nuevo amanecer.

Pienso que este esfuerzo que realiza la comunidad en todo lo largo y lo ancho del Estado de México, debería de observarse en todos y cada uno de los estados miembros, y particularmente en mi querido Estado de Hidalgo, con el propósito de que nuestras comunidades y municipios dejen de ser pueblos olvidados y polvorientos.

Dentro del proceso histórico revolucionario de México, al no desvincularse la burguesía del poder, necesariamente tuvo que formar nuevos grupos y mejores hombres que le centralizasen el poder político y económico del país.

Si la Constitución de **1917** consagró la libertad municipal, hoy en la actualidad, debería de funcionar como tal, el progreso nacional necesita de esta institución para darse real y efectivamente una democracia cierta. Pero lejos de lograr ese doble objetivo, esta institución está en manos del poder del cacique y del control oficial de la región, el municipio se halla en medio del sistema de control político, el cacique recibe demasiados beneficios al controlar la fuerza democrática que cada día crece en el gobierno municipal.

Parece mentira que, uno de los objetivos de la revolución que se halla consagrado en la Constitución no pueda llevarse a cabo, esto es la libertad municipal. Tampoco parece cierto que, a los caciques a quienes tanto se les combatió en la revolución, aparezcan hoy en las filas del partido oficial formando parte de la familia revolucionaria, todo ha sido una falacia, esos vicios del poder seguirán subsistiendo hasta que él mismo cambie, no en una apertura democrática, no en una democracia transparente, ni en una reforma política, sino en una verdadera revolución, radicalización y mutación de valores.

Por eso rechazamos a los profetas del embute que siembran vientos, porque rechazamos por nuestra formación a cosechar tempestades.

Y consideramos no tener todas las virtudes pero pensamos que no cargamos con todos los defectos.

EPILOGO DE UNA PESADILLA CACIQUIL

En virtud de que hemos explicado con anterioridad el origen del caciquismo en nuestra república, creemos necesario insertar el epílogo de uno de ellos, no improvisado en la geografía, sino concretado en la anatomía de un pueblo, y al hacer el análisis somero de la política caciquil en el Municipio de Tizayuca; advertimos la existencia de este personaje.

Toca ahora ver su muerte, que sucede ciertamente en los primeros días del mes de noviembre de 1979, cuando como reguero de pólvora se extendió la noticia en la población, de que el sempiterno cacique - había expirado el último aliento de su existencia sombría.

Según el certificado médico de necropsia suscrito por la doctora de la localidad; la muerte le sobrevino por las siguientes causas: "congestión visceral generalizada, causada por una congestión hepática", - producida por una contrariedad que tuvo el occiso. Se sabe que dicha - contrariedad fue derivada del incumplimiento de una orden dada al discípulo, o sea, al Presidente Municipal, en el sentido de que se anulara a través de la Presidencia, la candidatura de la nieta del cacique, a reina de la "Feria Hidalgo 1979".

Ciertamente, la muerte del "Coyote Viejo o Dios de la Discordia" como lo apunta Fernando Benítez, había sido tomada con bastante aceptación entre el común del pueblo, que si bien es cierto lo estimaban, también contaban que era el final de una larga y temible pesadilla caciquil ,

con una existencia de más de 40 años.

La costumbre mexicana ya tradicional de que cuando un funcionario de elección popular directa muere en funciones, es llevado al recinto desde donde ejerce el poder, pero en este caso, se contraría la tradición porque el personaje carecía de función material dentro del Ayuntamiento; en virtud de que las autoridades previamente impuestas por él, consideraron necesario que el cuerpo se despidiera del inmueble que ocupa la Presidencia Municipal, de la que se negó a abandonar aún después de su muerte.

Creemos que no podía ser de otra manera, las autoridades "ilegítimas" le debían el puesto que ostentaban y el mejor homenaje era ese, hacerle la guardia de honor correspondiente junto a los elementos materiales y objetos humanos que, apegados al cacique, constituyeron la pirámide antidemocrática y liberticida, que vigiló y reprimió cualquier manifestación de libertad y democracia de un pueblo inerme, que nunca demostró voluntad para ser libre.

Ante la poca concurrencia del pueblo que no llegó a cincuenta personas, un empleado incondicional del cacique, obviamente protegido por él, hizo uso de la palabra, intentando hacer una recapitulación de su penetración en la vida política de la población, manifestó: "Ha muerto el hombre que gobernó a este pueblo más de cuatro veces y que influyó otras tantas para que los presidentes municipales de Tizayuca fueran gente progresista," "flaco favor naturalmente el remedo de orador hizo al cacique, en sus palabras saturadas de inseguridad, confusión, porque segura

mente sabía en su yo interior, que el pueblo reprobó la ininterrumpida-intervención en la histórica vida política de la localidad.

Seguramente sabía el citado empleado que hacía el papel del "Abogado del Diablo", pues se presentaba ante un caso que no tenía defensa, - debido a que no podía convencer con palabras la pesadilla que el pueblo - sufrió durante más de cuarenta años y ante un tribunal conformado por el pueblo que se duele de tanta ignominia. La herida era profunda, no se podía restañar con palabras descoloridas por cierto, al igual que su autor - que además nadie avalaba, que carecía de toda autoridad moral para exonerar la vida política de un hombre demasiado cuestionable o que simplemente no resistía el menor análisis de los defensivos.

Después de pasar el féretro al recinto de la Presidencia Municipal tal parecía que el cuerpo se resistía a dejar la prolongada vida política de su pueblo y, ante la mirada confusa de los habitantes de las calles por -- donde pasó el cadáver, éstos quedaban extrañados que el propio cuerpo -- inaugurara calles y obras públicas; y el caso es concreto, porque a su paso con rumbo al cementerio, su última "inauguración", fue la pavimentación de importante calzada de la población, que por cierto he investigado que, quien costeó tal obra, fue el gobierno progresista el Estado de México, ya que el gobierno del Estado de Hidalgo, jamás se preocupó por pavimentar la extensión de siete kilómetros, a pesar del compromiso que habían hecho las dos entidades federativas, cuando precisamente el que hoy inauguraba, era en aquél entonces, Presidente Municipal.

El compromiso culmina cuando el progresista Estado de México -

ordena financiar y llevar a cabo la obra de pavimentación en la calzada - del Municipio de Tizayuca, para beneficio de sus habitantes y une con és_ to el Estado de México, un importante ramal de comunicación entre la -- ciudad de Cuautitlán y San Juan Teotihuacan.

Lo cierto es que todo tiene un principio y un fin, y entonces lle_ gó este último día; a su paso se iba haciendo un silencio sepulcral, hasta que todo quedó callado, inmotivable, las gentes del pueblo, de su tierra, no salieron como hormigas corriendo en su profundidad; sólo una de ellas quedó a la expectativa y fue testigo presencial de ese reptar que soslayó la marca fúnebre sobre llantas radiales de lujosísimos automóviles, sólo una, de cientos de hormigas, consintió en ser testigo del sepelio. Era - curioso observar que, los únicos acompañantes del cuerpo, eran los que componen la élite del poder y el dinero, lujosos carros y dineros fáciles hacían guardia al cortejo fúnebre , pero la gente del pueblo se abstuvo de participar en el último adiós de su "patriarca", como si se interpretara en su intimidad un resentimiento profundo y una venganza que jamás pudo manifestar materialmente y que ahora el destino pone fin a su anhelo, - este silencio fue insólito en el muy leal y callado pueblo de Tizayuca, que siempre tiene tiempo para acompañar y penetrar en el dolor de los veci- nos por algún pariente fallecido.

El sol reverberaba; mucho tiempo hacía que el mismo pueblo no lo veía, sabía de su existencia pero nunca mientras duró la vida del cacique, sintió su presencia, su calor, no estorbaba ni siquiera una nube, el sol que palideció, desde este día se hizo grande y dejaba caer con todo el

peso sus rayos solares, seguramente para que diera el último calor a la pesada caja metálica que encerraba el cuerpo sin vida del cacique del pueblo, ahora era bien diferente, este pueblo que dijimos como el poeta "colgado de una estrella mutilada" volverá a ser fértil en su sentimiento, en su conciencia, llenará los campos agrícolas, industriales y ganaderos de exquisitas esperanzas y depositará en el surco florido la desnudez de la fecunda semilla que germinará en el ardiente amanecer de un pueblo libre, sin caciques y sin amos. Ya en el cementerio, casi al unísono, sonaron las primeras paladas de tierra que se pulverizaba al tocar el féretro que encerraba el cuerpo del cacique rural y de triste figura, tal vez y es posible que haya sido cierto que las mismas entrañas de la tierra se negaban a recibir los restos de tan abominable ser, por cierto que los peones que cavaron su fosa, 72 horas antes, sudaron a chorros, diciendo que la tierra estaba demasiado dura, teniendo que auxiliarles, jornadas de peones de refresco, para poder cavar los 2 metros con 75 centímetros de profundidad, para pagarle a la madre tierra el tributo del ser humano, pero el cacique había olvidado que "tierra eres y tierra te has de volver". Este era el fin, ahora quedan los herederos de ese cuadro espurio municipalista, quedan los coyotes menores y me interrogo iracundo. ¿Seguirán la misma actividad antidemocrática, intervencionista, dictatorial, mangoneadora que su mismo padre? ¿O el pueblo recobrará su legitimidad ciudadana?. Las cartas están puestas, los senderos se abren, contradictorios uno y otro, ¿cuál tomará el pueblo y cuál los caciques menores?.

CAPITULO 3.

FUNDAMENTO JURIDICO DEL MUNICIPIO

I . - IDEARIO DEL MUNICIPIO LIBRE EN EL PERIODO CONSTITUYENTE

Con fecha 19 de septiembre de 1916, el primer Jefe del Ejército Constitucionalista, expidió en la ciudad de México en el Palacio Nacional la Convocatoria al Constituyente; "en donde se convoca al pueblo mexicano a elecciones al Congreso, el que deberá reunirse en la ciudad de Querétaro y quedar instalado el 1° de diciembre del corriente año", en otro artículo decía la citada convocatoria; "el primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, ocurrirá al acto solemne de la instalación del Congreso y en él presentará el proyecto de la Constitución reformada , así mismo establecía; "el Congreso citará al C. Primer Jefe, para el día y hora que al efecto se señalen, se presente ante él a protestar en sesión solemne, cumplir leal y patrióticamente la Constitución reformada, la que le será entregada en dicho acto, a fin de que la promulgue con las solemnidades debidas" 200.

Este documento cristalizaba el inicio de la época realmente constitucional, como dice el autor, "Madero realizó la revolución política, y Carranza hizo que cristalizaran en nuestra Carta Magna los mejores anhelos y las esperanzas de redención social de las clases desvalidas de México".

También en este acto se iniciaba el proceso histórico del Municipio como entidad debidamente institucionalizada.

El 30 de noviembre de 1916, quedó integrada la mesa directiva --

del Congreso, habiendo sido electo como Presidente de la misma, el C. - Luis Manuel Rojas quien por la noche hizo la declaratoria inaugural del Congreso y el 1° de diciembre, el primer Jefe entrega al Congreso su -- proyecto de reformas a la Constitución en donde se defiende y postula la institución del Municipio Independiente como "una de las grandes conquistas de la revolución y como una garantía de la libertad electoral" 201 .

El texto del artículo 115 que presenta Carranza en el proyecto de reformas es el siguiente: "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 ayuntamientos 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. . . " 202 .

"En la tarde del miércoles 24 de enero de 1917. Ancona Albertos cuenta 137 ciudadanos diputados. Hay Quórum. Se da lectura a los dictámenes sobre los artículos del 115 al 122". El texto del artículo 115 puesto a discusión es el siguiente: "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 organi-

zación política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

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

II. - Los Municipios administrarán libremente su hacienda, recau-
darán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado
en la porción y término que señale la legislatura local. Los Ejecutivos -
podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corres-
ponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los --
conflictos hacendarios entre el Municipio y los poderes de un estado los-
resolverá la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que
establezca la ley.

III. - Los Municipios estarán 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. . . "

Se puso a discusión la primera fracción del citado artículo, "como
nadie pide la palabra, se reserva para ser votada. La fracción II si pro-
voca el debate, y en él toman parte los CC. Diputados Rodríguez, Lizar-
di, Calderón, Medina, Jara, Avilés, Alberto González, Alvarez y Chapa"²⁰³.

En aquella ocasión el C. Diputado Rodríguez González, fue el primero en impugnar la libertad que se le daba al Municipio en la fracción II del artículo 115, este diputado que es profesor en el Estado de Coahuila se opone a la libertad del Municipio, supone y supone mal, que la libertad que iba a tener el Municipio de manejar su hacienda, iba a crear un ambiente anárquico en la enseñanza escolar, que de por sí ya se tenía, y dice: "en lugar de caminar hacia la formación del alma nacional, que tanto anhelamos los maestros, habremos dado no sólo un paso, sino muchos, en sentido contrario... si dejáremos la absoluta libertad municipal tal como lo pretende la comisión dictaminadora".

Se refería indudablemente a los vaivenes de la política nacional, "cuando era removido un ministro, el nuevo cambiaba a los directores, éstos a inspectores, etc., pues si esto sucede cuando cambian a un ministro, que no sucede con mucha frecuencia, que sucedería con los cambios del ayuntamiento", como lo diría después, "los ayuntamientos desde que han tenido conocimiento de la libertad municipal, han pretendido hacer y deshacer todo lo que juzgan conveniente dentro de su jurisdicción, y han tomado en otras ocasiones para sí la libertad de nombrar a los profesores, eso lo están haciendo... porque lo consideran como una de sus atribuciones". Este diputado pensaba en lo favorecido o perjudicado que se veían los maestros al tomar o no, éstos participación en las luchas políticas locales y concluye, "a eso nos llevará esa libertad municipal en lo que se refiere a la enseñanza" 203^{bis}.

El C. diputado José Alvarez, aclaraba que no podía existir ninguna preocupación toda vez que los municipios, "tienen la obligación de sujetarse a las leyes de los Estados, no sólo en la enseñanza escolar, sino en todas las demás ramas".

Con la interpelación que hizo el C. Barrera, descubrió la confusión que hacía el diputado González, ya que confundía la cuestión hacendaria con la enseñanza escolar, por lo que Rodríguez González, concretó su demanda solicitando, "que se retire de la fracción II la palabra "libremente" y se agregue un inciso 4° que diga; en lo relativo a la enseñanza se sujetarán a las leyes del Estado" 204 .

La Comisión dictaminadora por voz del C. diputado Jara, fue la que defendió la libertad municipal al precisar: "señores diputados: si la comisión no hubiera traído al debate la fracción II del artículo 115 en la forma en que está expuesta, seguramente que no hubiera sido consecuente con la idea expresada, que la referida comisión tiene para dar a los municipios su libertad, de acuerdo con el programa revolucionario. No se concibe la libertad cuando la libertad económica no está asegurada , tanto individual como colectivamente, tanto refiriéndose a personas, como a pueblos, a entidades en lo general.

"Hasta ahora los municipios han sido tributarios de los estados ; las contribuciones han sido impuestas por los Estados, la sanción de los presupuestos ha sido hecha por los Estados, por los gobiernos de los --

respectivos Estados, en una palabra, al municipio se le ha dejado una libertad muy reducida, casi insignificante; una libertad que no puede tenerse como tal, porque sólo se ha concretado al cuidado de la población, al cuidado de la policía, y podemos decir que no ha habido un libre funcionamiento de una entidad en que esté constituida por sus tres poderes".²⁰⁵

Sin duda alguna, el C. diputado Jara ponía en este debate los tópicos más trascendentales acerca del Municipio Libre, ya que como dice - Ochoa Campos "ponía el dedo en la llaga en aquél histórico debate"²⁰⁶

Continuando en su disertación el C. Jara, mencionó "los municipios, las autoridades municipales, deben ser las que estén siempre pendientes de los distintos problemas que se presenten en su jurisdicción, - puesto que son las que están mayor capacitadas para resolver acerca de la forma más eficaz de tratar esos problemas, y están, por consiguiente en mejores condiciones para distribuir sus dineros, las contribuciones - que paguen los hijos del propio municipio y son los interesados en fomentar el desarrollo municipal en las obras de más importancia, en las obras que den mejor resultado, en las que más necesiten, en fin, aquel municipio... Algunos temores se han iniciado acerca de que si a los municipios se les deja el manejo de la hacienda libremente, - se refería a la objeción que había hecho el diputado Rodríguez, acerca de la instrucción pública - , es probable que incurran en frecuentes errores de alguna trascendencia; - nosotros en previsión de eso, nos hemos permitido asentar que las legislaturas de los estados fijarán lo que a éste corresponda para las atencio-

nes meramente indispensables para el sostenimiento de los gobiernos de los estados, para lo que sea absolutamente necesario para el funcionamiento de sus gobiernos. Pero queremos quitarles esa traba a los municipios, queremos que el gobierno del estado no sea ya el papá que, temeroso de que el niño compre una cantidad exorbitante de dulces que le hagan daño, le recoja el dinero que el padrino o abuelo le ha dado, y después le da centavo por centavo para que no le hagan daño las charamuscas.

"Si damos por un lado la libertad política, si alardeamos de que los ha amparado una revolución social y que bajo este amparo se ha conseguido una libertad de tanta importancia y se ha devuelto al municipio - lo que por tanto tiempo se le había arrebatado, seamos consecuentes con nuestras ideas, no demos libertad por una parte y la restrinjamos hasta lo último la libertad económica, porque entonces la primera no podrá ser efectiva, quedará simplemente consignada en nuestra carta magna - como un bello capítulo y no se llevará a la práctica, porque los municipios no podrán disponer de un sólo centavo para su desarrollo, sin tener antes el pleno consentimiento del gobierno del estado. Los municipios no deben estar en esas condiciones" 206 bis.

Lo establecido por la fracción II del 115, era a todas luces impracticable e inaceptable, pues al dejar en manos del municipio el cargo de recaudar todos los impuestos, subordinándose al gobierno del estado en cuanto a la recaudación de cada municipio, agravado ésto, con el nom

bramiento de inspectores "para el efecto de percibir la parte que corresponda al estado", y la competencia que se le daba a la Suprema Corte para resolver los conflictos que se suscitasen; daban el punto medular a la discusión encontrada en el seno del constituyente, veamos cómo se resuelve este problema.

En contra de la fracción II habló el Tabasqueño Martínez de Escobar, diciendo; "analizando el contenido de la fracción puesta a discusión, los municipios creo yo que, únicamente deben recaudar los impuestos -meramente municipales, los impuestos que pertenezcan directamente al municipio, yo que soy completamente liberal, quiero la libertad del municipio, es decir, que se establezca efectivamente la libertad municipal, la autonomía del ayuntamiento, pero parece que en cierta forma señores diputados, va a subordinarse la libertad municipal del estado, pues es una libertad aparente la que aquí se establece. ¿Por qué?, porque luego agrega más adelante la fracción II. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir las partes que corresponda al estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio"²⁰⁷. Pues bien, el hecho de recaudar los impuestos no sólo municipales, sino del estado, faculta a éste para nombrar inspectores, para nombrar vigilantes de la actuación del municipio, y esa actuación del estado, nombrando inspectores y vigilantes en cuanto a la recaudación de impuestos, no significa otra cosa sino la intervención directa e inmediata del estado sobre los municipios, - máxime, con la renovación periódica de los ayuntamientos con motivo de

las elecciones populares como origen de las mismas, de manera que a cada momento habrán inspectores y vigilantes del estado sobre los municipios, y de aquí se concluirá lógicamente una subordinación del municipio al estado, por eso me rebelo en cierta forma contra esta parte de la fracción II, es decir, al establecer una intervención directa e inmediata del estado sobre el municipio que sólo significa subordinar los ayuntamientos al estado".

Consecuente con la idea de libertad económica que debía tener el municipio, continuó diciendo, "yo sé como ustedes también que, en el fondo de todo problema, sea de carácter político, sea moral, religioso o psicológico, existe una alrededor del cual giran todos; el problema económico. En todas las actividades del espíritu humano se manifiesta el problema económico, es el que forma la idea fuerza, el alma base de todos los fenómenos", y concluye, "la base de la libertad administrativa de los ayuntamientos está en la libertad económica, y la libertad económica está en los términos del dictamen subordinada a la acción de los Estados, y por eso me opongo a la fracción II porque trata de mutilar la libertad municipal, que la quiero, que la anhelo, ya que yo deseo un verdadero poder municipal, con todos los caracteres constitucionales de un poder, y que aquí en el fondo de estas libertades aparece palpitante la intervención completa del Estado sobre el Municipio, de manera que la libertad municipal viene a ser perfectamente estrujada y mutilada, por esa intervención de las legislaturas de los estados, además de la intervención del estado mismo en la libertad municipal" ²⁰⁸.

A la vez, el orador se produjo en contra de que la Suprema Corte conociera de los problemas hacendarios que se suscitasen entre el -- municipio y el estado, proponiendo que fuera la legislatura local o el Tribunal Supremo de Justicia del Estado, quienes en definitiva se ocupasen de ello, en este sentido argumentó; "¿Por qué darle esa atribución a la Suprema Corte de Justicia de la Nación? ¿Por qué centralizar? ¿por qué una cuestión meramente del estado va a ser resuelta por la Suprema Corte de Justicia, que es de carácter federal? ¿por qué no ha de conocer, pregunto, de estos conflictos de la Legislatura del estado y el Supremo Tribunal de Justicia del Estado? Supuso que con la intervención de la Suprema Corte en conflictos hacendarios, "se ataca directamente eso -- que comúnmente llamamos la soberanía de los estados y que no es más que la libertad y la autonomía de los mismos" 209.

Habló después José Alvarez y expone algunas ideas sobre la libertad municipal, inició su discurso refiriéndose a lo dicho por Rodríguez - González, diciendo; "los municipios tienen la obligación de sujetarse en todo a las leyes que dicten las legislaturas de los estados, porque los -- municipios, no son repúblicas; los municipios están organizados por una ley fundamental municipal de cada estado que dictan las legislaturas, y allí dice precisamente cuál debe ser la hacienda municipal".

Apoyaba a la fracción II y decía: "efectivamente, señores, las legislaturas de los estados no podrán contravenir a las leyes fundamentales de nuestra constitución; en ninguna forma contravendrán estas leyes,

puesto que la fracción II dice "los municipios administrarán libremente su hacienda", quiere decir la hacienda municipal, no todos los fondos -- del estado, y al decir esta hacienda municipal no quiere decir que haya -- otros fondos que son del estado y que los puede destinar al fomento de la instrucción".

El señor Alvarez se pronunciaba en contra de la propuesta de -- crear dos oficinas recaudadoras; una del Municipio y otra del Estado, al respecto dijo: "prácticamente se ha visto que estableciendo dos oficinas -- recaudadoras lo que se hace es un embrollo imposible, que no saben los causantes a quiénes les deben pagar, si a la administración del estado o a la administración de las rentas del municipio, y esto sin motivo, sin -- resultado práctico absolutamente ninguno" ²¹⁰ .

En apoyo de la fracción II, argumentó el diputado Alvarez; " el -- sistema anterior de recaudación municipal sólo era una farsa de institu -- ción económica municipal, los municipios formaban sus presupuestos y los enviaban al gobernador, y allí se veía si se aprobaba o nó, por eso ahora, dándoles hacienda a los municipios y libertad para formar su pre -- supuesto de egresos e ingresos, para que digan cuánto necesitan y con -- cuánto pueden contribuir para el estado, podemos formar el verdadero -- municipio libre; de otra manera el mismo estado sufrirá grandes perjui -- cios".

"Y si queremos que sea práctico, que sea una realidad la gran as -- piración del municipio libre, démosle absoluta independencia económica".

En resumen, lo que se desprende del discurso del C. Alvarez es lo siguiente: "los municipios no deben de recaudar solamente los impuestos municipales, sino todos los del estado, la libertad o independencia municipal no consiste en que el ayuntamiento no cobre más de lo que corresponda, la independencia consiste en que tenga lo suficiente para todos sus gastos"²¹¹.

Por otra parte, en réplica a las objeciones que hizo Escobar, el nombramiento de inspectores por parte del estado, no quiere decir que lesione la autonomía municipal, sino que son creados para que vigilen únicamente lo que corresponde de tales rentas al estado, su utilidad consiste en que vigilarán la contabilidad municipal sin autoridad para intervenir en ella.

"Que se apruebe esta fracción tal y como está, no es exacto que se atropelle la soberanía municipal, al contrario, se garantiza de una manera efectiva y al mismo tiempo nuestro pueblo verá el resultado práctico de los ayuntamientos".

Por cuanto a los conflictos financieros que surgieran entre el municipio y el estado, opina que la Suprema Corte de Justicia, "es la que puede resolverlos perfectamente mejor que nadie, toda vez que, no lesiona la soberanía del estado y por el contrario sana algunos errores en que pueden incurrir las legislaturas al tener interés, en que no se le diera al ayuntamiento lo suficiente para subsistir", es decir, quiere dar

a entender que es saludable ya que queda fuera de la jurisdicción local, - la resolución que se dicte al respecto'.

Con lo expresado concluyó; "de esta manera, señores, habremos llevado a la práctica uno de los más grandes ideales de la revolución"²¹².

El diputado José Reynoso aclara algunos conceptos con relación a la administración de los fondos públicos por los ayuntamientos, y además dice: "si va a recoger -el municipio- las contribuciones todas del - estado es un inconveniente por lo que he dicho, porque o bien los municipios son tutores del gobierno del estado o el gobierno estatal tiene necesidad de invadir constantemente la autoridad municipal".

Inmediatamente el doctor Cayetano Andrade²¹³, en el uso de la palabra en defensa de la libertad municipal, manifestó; "es indudable -- que todos nuestros esfuerzos en pro de la libertad, fracasarían de una -- manera completa si no tuvieran la base esencial de todas las libertades, que es la base económica. Es por demás que soñemos en la soberanía -- de la república, de los estados y del municipio si no concedemos a es-- tos últimos a los municipios la base fundamental del régimen republica-- no que es la libertad económica del municipio." Y continuó diciendo; -- "los municipios no son entidades esencialmente independientes y autóno-- mas que no tengan que ver con el estado y, por lo mismo, deben estar-- sujetas a él. Por otra parte, todos estos esfuerzos de que he hablado -- en pro de la libertad fracasarían si no tuviéramos esta otra base esen--

cial: la educación popular".

El diputado Andrade, se declaró por la libertad económica del -- municipio para que éste brindara la posibilidad hacendaria de poder pa-- gar de sus rentas la instrucción escolar, igualmente en defensa del pro-- fesor de escuela, así como también apoyó la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los conflictos hacendarios, y manifestó que de hecho los municipios no podían ser enteramente independientes, -- por lo que saldría sobrando la intervención de los inspectores nombra-- dos por el estado y dice; "esto viene a ser como un sistema planetario -- en que todos tienen que estar quietos a la ley de la gravitación universal. Esa ley parte de un centro cuya fuerza irradiaba sobre los demás cuerpos que están sometidos a esa ley"²¹⁴.

Se suceden en la tribuna del Congreso; el C. diputado Cepeda Me-- drano y el C. Rodríguez González, coahuilenses.

El primero manifiesta traer a la tribuna "un asunto importante -- para el municipio y el estado"²¹⁵, este diputado se pronuncia por que -- hubiera en los municipios dos oficinas recaudadoras, la del estado y la de la administración municipal, "habría la tesorería municipal y la ofi-- cina recaudadora de rentas del estado, es indudable, supuesto que el es-- tado cobrará sus rentas propias, sobre minerales, sobre la tenencia de la tierra, rentas sobre las propiedades, etc. Es natural que deben exis-- tir dos recaudaciones y no una sola. No se va a conocer nada, ni se va a entorpecer el sistema de que se ha hablado".

Hacía notar que los ayuntamientos se encontraban "integrados en su mayor parte, de gente ignorante. Nosotros hemos visto -decía- en todas las tesorerías municipales el desbarajuste y desorden; especialmente hemos observado en su contabilidad grandes errores", y se interrogaba; "¿Cómo ha de ser posible que nosotros vayamos a depositar toda -- nuestra confianza, todos nuestros asuntos públicos y nuestros fondos en poder únicamente de los ayuntamientos, sin intervención del estado?. - Lo que en resumen quería dar a entender era que, el gobierno vigilara la actividad del municipio y especialmente la hacienda, ya que los ayuntamientos integrados por el pueblo ignorante administraba en forma - - errónea las rentas del municipio. Por lo que no podían exigir al estado que el municipio se mantuviera libre y menos su desarrollo, por tanto, la enseñanza escolar no podía desarrollarse ya que no contaban con lo - suficiente para sufragar los gastos del magisterio, como tampoco los - gastos de seguridad pública.

Medrano estaba en contra de que el municipio se constituyera como autoridad dentro del estado, al ser autónomo decía; "es necesario - que haya coacción, es necesario que haya unión política". Por lo que - respecta a los propuesto por la comisión de que fuera la Corte Suprema quien resolviera los conflictos hacendarios entre el municipio y el estado, expresaba; "es contrario a todo sentido común, porque no se permitiría que un presidente municipal al ocurrir a la Corte, por el sólo hecho de que no se le haya aprobado su presupuesto, venga a imponerse - al gobierno del estado y a la legislatura local. En resumen opinaba, -

"que de ser aprobado el dictamen de la segunda comisión, implícitamente se firmaba la sentencia de muerte de la mayor parte de los estados"²¹⁶.

Por su parte el C. Rodríguez González²¹⁷, volvía a repetir la propuesta que había hecho anteriormente, en ese sentido opinaba; "si los municipios pagan a los maestros, a éstos los podía nombrar, así como las legislaturas fueran las que designaran la forma en que debían hacerlo".

El C. Medina, que fue quien habló al final de aquella sesión expresó: "es necesario darle vida a las promesas revolucionarias que tanto -- espera el pueblo y que se podían concretar, estableciendo el régimen del Municipio libre. ¿De qué manera se establecerá el municipio libre, ya no como una promesa, sino como un hecho eficaz con toda su fuerza? . - Pues nada más señores que dándole su hacienda con toda su libertad. El Municipio libre -decía- debe tener su hacienda propia, porque desde el momento en que el municipio en hacienda tenga un tutor, sea el estado o la federación, desde ese momento el municipio deja de subsistir. El -- principio adoptado por nosotros y por toda la asamblea, es que es preciso e ineludible que el municipio tenga su hacienda libre. Las diferencias que hay sobre esta materia estriban en esto: ¿de qué ramos, de qué capítulos se va a formar esta hacienda municipal?". Este era el tópic o más trascendente acerca de la libertad municipal, las discusiones -- habían estribado en cuestiones puramente detallistas, formales, pero no habían abordado el tema económico de la hacienda municipal con todas -- sus formas y características, era necesario definir qué se entendía por aquello.

La intervención del diputado Medina llevó nuevamente al Congreso lo que había de ser el debate, no importaba tanto si se debían cobrar todos los impuestos o los que le correspondieran al municipio, sino que, definir; "¿Qué son las contribuciones?, ¿de dónde se cobran los impuestos?, ¿cómo se nutre el estado económicamente?"²¹⁸.

Indudablemente que los impuestos eran sobre bienes, contratos, asociaciones, certificación, personas, sucesiones, servicios, etc., era además necesario clasificar los impuestos, no el lugar o jurisdicción, sino por el tipo de impuestos, de donde se sacan las contribuciones, "si nosotros establecemos la independencia municipal y dejamos al municipio la tarea de recabar todas las contribuciones, es indispensable, es necesario cambiar el sistema de la clasificación de las contribuciones. El principio progresista del libre municipio es el que debe formar las clasificaciones de las rentas".

Ya que con la práctica anterior, hacía que los estados al fijar -- sus rentas y dejar al municipio su parte, obtenían el 50 ó 60% de ellos, dejando un miserable 20 ó 40% al municipio. "¿con esto a dónde va a dar la libertad municipal?' No señores, no sucederá esto, el municipio va a ser la base de la organización política, del municipio van a salir los diputados a la legislatura local". Pero no deja de observar este diputado que el estado debía de vigilar al municipio, esta práctica era indispensable, porque hay que tener en cuenta la inexperiencia de los ayuntamientos en su inicio liberal. Clasifica los servicios que debía prestar

el mismo gobierno del estado, haciendo una especie de presupuesto y lo que sobrara de las contribuciones se destinaría al mejoramiento del municipio, ese era el sistema.

Decía que los interventores que nombrara el estado o la federación sólo vigilarán las partidas que le correspondían al estado y a la federación, dejando la parte que le corresponde al municipio, y creía que no existía ningún peligro inminente, pues la intervención sólo era de vigilancia e información al ejecutivo del estado.

En lo que se refiere a la competencia que debía tener o nó la Corte Suprema; expresó: "nosotros, queriendo respetar la autonomía local, hasta un grado extremo y suponiendo que lo esencial de la vida municipal estriba en la cuestión económica, hemos creído que sólo la cuestión económica era la que valía la pena que tuviera una intervención protectora de la Suprema Corte de Justicia y queriendo respetar hasta donde sea posible la soberanía local, hemos creído que era conveniente que sólo en cuestiones hacendarias resuelva la Suprema Corte de Justicia"²¹⁹, así mismo consideraba que el municipio en sus primeros años de libertad tropezaría con muchas dificultades y enemigos, por lo que debían tener una buena defensa de sus intereses y un sistema para que preservara la autonomía municipal. Además, para no centralizar al Municipio era necesario que la Corte resolviera sus conflictos hacendarios, puesto que las legislaturas locales y el Tribunal de Justicia del Estado podían interesarse malamente en algún municipio, y éste no alcanzara justicia, por

lo que la Corte como cuerpo desinteresado resolvería imparcialmente las cuestiones hacendarias municipales.

Con esta disertación finalizaba la sesión de la tarde del 24 de -- enero, la que continuaría ese mismo día, pero por la noche.

En la siguiente sesión el C. presidente secretario Meade Fierro, cuenta la asistencia y hay 124 diputados. Hay quórum.

El primero en hacer uso de la palabra fue el C. diputado Lizardi: que habló en contra, "porque todos hemos venido a luchar por la liber-- tad municipal, toda vez que el municipio es la primera expresión políti-- ca de la libertad individual y que la libertad municipal es la base de --- nuestras instituciones sociales, se peca por el buen deseo de hacer de -- los municipios libres absolutamente librès, de fundar entre ellos la so-- beranía municipal y de hacer del municipio, que es la primera represen-- tación del individuo en sociedad, base y objeto de nuestras instituciones sociales y de nuestra nacionalidad." 220.

Recordemos la bella frase de Lizardi, "el municipio libre como base del pueblo libre". Este diputado seguía diciendo en su disertación; "la administración libre del municipio, es la única base sólida de su li-- bertad económica, si los municipios no tienen libertad económica, si -- los ayuntamientos no pueden administrar libremente sus intereses, ja-- más serán libres. Estoy perfectamente de acuerdo en que el Municipio maneje su hacienda, que recaude todos los impuestos y contribuya a los

gastos públicos del estado en la porción y términos que señale la legislatura local; pero ¿qué es lo que constituye la hacienda municipal?"²²¹.

Como se puede constatar los anteriores diputados estaban debidamente de acuerdo en cuanto al principio de la autonomía del municipio - en materia económica, pero sin embargo, no se había logrado llegar al punto medular unificando los diferentes criterios y determinar y definir el concepto, las rentas y contribuciones o el sistema más apropiado de la administración municipal. El diputado Lizardi, había llegado a comprender realmente el problema y se cuestionaba; "¿Qué es lo que constituye la hacienda municipal?". Parece modo de mentira, pero aún el eco de esta interrogante llena el ambiente municipal de nuestro país, ya que hasta la fecha no se ha definido la hacienda municipal.

El diputado Lizardi decía; "ese problema, no se debe ni se puede resolver en el Congreso, porque solamente las necesidades locales, las necesidades de cada Estado vendrán a decirnos en cada momento si los municipios son capaces para fijar sus arbitrios y el estado debe limitarse a una parte proporcional, o si los municipios deben fijar y el Estado exigirles determinada cantidad, o si el Estado debe reservarse determinados ramos y dar otros al Municipio, propongo que el municipio no recaude todos los municipios, sino que recaude los que en la forma y términos le señale la legislatura del estado".

Finalmente y ante la imposibilidad de conceptuarse una verdadera hacienda municipal y estatal, sugería que los conflictos hacendarios-

puso que la fracción II del artículo 115 quedara de la siguiente forma: --
"Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formar
rá de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados, y --
que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades"²²⁵

Todavía en esos momentos los revolucionarios congresistas insist
tían en discutir el nuevo voto particular, por lo que en las sesiones del-
24, 29 y 30 de enero de 1917 se observó la más honda preocupación por -
llevar a cabo la verdadera conquista del pueblo y para el pueblo, un munic
cipio realmente libre y genuinamente democrático.

En la madrugada del 31 de enero el Congreso se encontraba debi-
damente instalado y dispuesto a terminar todos los trabajos y decididos a
resolver los destinos del municipio, votaron el artículo presentado por -
la comisión, que tuvo 88 votos por la afirmativa y 62 por la negativa.

La asamblea con este hecho, daba término a una jornada que tal-
vez consagraba a medias la libertad municipal, pero indudablemente lle-
gaban a la cima apremiados por el tiempo y en gran parte a la fatiga, deu
bido a lo difícil del tema, se aprobó el punto intermedio de toda la discus
sión, pretendiendo armonizar las diferentes opiniones vertidas en el se-
no del Constituyente con motivo de la libertad municipal, consagrada en
el artículo 115 de la nueva constitución.

En la tarde del día 31 de enero, reunido el congreso con asisten-
cia de 184 diputados, se llevó a cabo la clausura del mismo, el president

te entregó al primer Jefe, la Constitución de 1857 debidamente reformada, lo que en verdad era una nueva ley fundamental con modificaciones - sustanciales y la inclusión de preceptos con un gran contenido social.

Cabe decir, ya para finalizar, que el congreso constituyente que acabamos de ver en una de sus partes, sesionó por primera y última -- vez como tal, auténticamente como poder legislativo, lamentablemente el régimen presidencialista debidamente justificado ha impedido que el congreso o poder legislativo sesione en forma autónoma y liberal, se ha convertido en un órgano de mero trámite en la aprobación de las iniciativas de ley que manda el ejecutivo, actualmente formado por diputados -- que hacen de la sagrada tarea legislativa su modus vivendi (debido a que su posición obedece a componendas de carácter político y consecuentemente son designados por el ejecutivo) y el mejor ejemplo lo constituye los diputados electos que salen de las filas de los sectores del partido; - C. T. M. , C. N. O. P. , y C. N. C. , por lo cual carecen en su mayoría de -- autenticidad representativa.

II. - EL MUNICIPIO LIBRE COMO LO ESTABLECE EL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

En este apartado sólo veremos los cambios que ha sufrido el Artículo que consagra al Municipio Libre, desde su inclusión al Plan de Guadalupe, suscrito por Venustiano Carranza, que es a partir de entonces cuando el ideal revolucionario se va cristalizando en las funciones del primer jefe de la revolución y hasta la actualidad.

Aunque los decretos expedidos por don Venustiano Carranza a la sombra del Plan de Guadalupe, jurídicamente no tenían valor alguno, -- así mismo las reformas que se decretaban a la constitución de 1857 y -- que se adicionarían a dicho plan; eran inaplazables y con ellas se definía el momento histórico y se encauzarían la victoria de la revolución por -- los senderos legales de la vida social de México.

Ya el primer jefe en la ciudad de Veracruz, había expedido una Ley que consagraba la libertad municipal y fue la de 26 de diciembre de 1914 así como en la Convención de Generales de 3 de octubre de ese -- mismo año que había dicho: "Las Reformas Sociales y Políticas de que hablé a los principales Jefes del Ejército, como indispensables para satisfacen las aspiraciones del pueblo en sus necesidades de libertad económica, de igualdad política y de paz orgánica, son brevemente enumeradas las que enseguida expreso: el aseguramiento de la libertad municipal como base de la división política de los estados y como principio y enseñanza de todas las prácticas democráticas" ²²⁶. Indudablemen-

te que el jefe constitucionalista anhelaba ante todo y sobre todo la Institución del Municipio Libre.

En el proyecto de reformas que presenta el 1° de diciembre de 1916 ante el Congreso, en el título 5° del mismo expone: "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".

Como puede verse, este artículo no contenía nada relativo a la Hacienda Municipal. La Comisión Redactora del Congreso expuso a debate el día 24 de enero, un artículo más explícito adicionando la fracción II - que originó verdaderos debates acerca de la libertad económica que debía tener el Municipio, ya que ésta es la base primordial de la libertad política de los ayuntamientos, el cual lo hemos visto en forma bastante amplia en el apartado anterior.

En cambio la primera y tercera fracciones de su simple lectura se desprenden los principios fundamentales de la libertad política municipal contenidos en el ideario del jefe Carranza. En cuanto a la fracción II sólo se discutieron las formas, los detalles y se olvidó lo sustancial de dicha fracción, así como también se desechó la propuesta de la auto-

ridad que resolvería los conflictos hacendarios. Lo que sí se discutió grandemente fue la defensa de la libertad económica por lo que se trataba de imponer inspectores y vigilantes en la contabilidad del ayuntamiento. Los Constituyentes en su afán por decretar la Libertad Municipal -- elaboraron un voto particular y un nuevo proyectos, pero ninguno de estos fue tomado en cuenta, por virtud de que no consideraban el sentir de la asamblea, finalmente el C. diputado Ugarte expone que según su opinión la fracción II debería ser la siguiente:

"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".

Ante la urgencia por terminar los trabajos y quizá por la fatiga que había ocasionado la discusión de las últimas sesiones se aprobó el artículo presentado por la Comisión con lo que se dio fin con todos sus defectos al Artículo 115, que entró a la Constitución en los siguientes términos:

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

I. - Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de --

elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.

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

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

Así quedó formado el Artículo 115 al promulgarse la Constitución y la fracción II quedó en los términos propuestos por el C. Ugarte. Posteriormente este mismo artículo sufrió adiciones y modificaciones que -- sin lugar a dudas exigió el desarrollo del país y del municipio.

En 1928 el 28 de agosto se adicionó al párrafo 3° de la fracción -- III lo siguiente: "respecto del número de representantes en las legislaturas, que sería proporcional al número de los habitantes de cada población del estado" ²²⁷.

La otra reforma fue publicada el 29 de abril de 1933 en el Diario Oficial quedando de la siguiente manera:

"Art. 115... "

"Fracc. I... "

"Los Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos de los Ayuntados

mientos electos popularmente por elección directa, no podrán ser electos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñan las funciones propias de esos cargos cualquiera que sea la denominación que se les dé no podrán ser electos para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan este carácter sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios que hayan estado en ejercicio" 228

Más después, en Decreto que fue publicado el 12 de febrero de 1947 se adiciona al párrafo 1º la fracción I del Artículo 115 para que quede en los siguientes términos:

"Art. 115..."

"Fracc. I..."

"En las elecciones municipales participarán las mujeres en igualdad de condiciones de los varones con el derecho de votar y ser votadas". Con lo que se daba cabida al sufragio femenino y con el derecho de poder ser votadas a un puesto de elección popular.

"Fracc. II..."

"Fracc. III..."

Por último durante el gobierno de Adolfo Ruíz Cortines, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de 17 de octubre de 1953 se reformó la fracción I del Artículo 115 para quedar en los términos en que hasta la fecha lo conocemos. Se suprimió por tanto el párrafo primero de-

dicha fracción en el que se concedía el voto a la mujer y el derecho a -- ser votadas. Esta ha sido la trayectoria del Artículo 115 que consagra la autonomía municipal, transformando el viejo Artículo 109 de la Constitución de 1857 que establecía; "Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular".

Lo que no se ha llegado a cumplir es lo preceptuado por Decreto de 31 de diciembre de 1935, en que se faculta al Ejecutivo Federal para expedir una Ley reglamentaria del 115, en lo que se refiere a los ayuntamientos libres, lo que quiere decir que sólo basta con que se exiga el -- cumplimiento del citado Decreto. En el último capítulo de este trabajo - explicaremos la utilidad que tendrá la citada Ley en cuanto se pueda nutrir y hacer efectiva la Libertad Municipal.

III. - ANALISIS DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

Hemos estudiado los debates que se suscitaron en el Congreso - Constituyente; por virtud del Artículo 115 constitucional; asimismo, -- apreciamos que la fracción II de dicho Artículo originó los más enconados debates en lo que se refiere a su redacción y contenido original, de entre todos los puntos que más sobresalieron en la discusión de esta -- fracción, se destacaron los siguientes:

I. - ¿Deben los ayuntamientos recaudar todos los impuestos o únicamente, los meramente municipales?.

II. - ¿Se atenta contra la autonomía del Municipio Libre con la designación de inspectores por parte del gobierno del Estado? y

III. - ¿De los conflictos de carácter hacendario entre el municipio y los poderes del Estado, debe de conocer la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Congreso local o el Tribunal Superior de Justicia -- del Estado?.

Estas son pues, las cuestiones que levantaron el mayor interés - dentro de cada una de las asambleas que se ocuparon de este precepto y particularmente de la Fracción II.

En contra del primer apartado se dijo: Que se iba a crear un -- absolutismo municipal, que se invadía la esfera de la competencia estatal; porque sólo la legislatura local estaba facultada para decretar contribuciones, rentas o impuestos; que el hecho de recaudar todos los im

puestos, no sólo municipales, sino del estado; facultaba a este último para que nombrara inspectores y vigilantes en cuanto a la recaudación de impuestos. Lo que viene a contribuir a una intervención directa e inmediata del Estado sobre el Municipio.

Por lo tanto, para evitar esta intervención estatal en el Municipio, era necesario que hubiera una oficina recaudadora del Estado y otra de la administración fiscal del ayuntamiento.

A favor del mencionado punto, se expresó: Que los municipios deben recaudar todos los impuestos, ya que "la independencia municipal no consiste en que el ayuntamiento no cobre más de lo que le corresponde", sino, en que, "tenga todo lo suficiente para sus gastos", de esta manera no se invade ninguna atribución del Estado, ya que; "los municipios están organizados por la ley fundamental municipal de cada Estado que dictan las legislaturas, y allí dice precisamente cuál debe ser la hacienda municipal". Por otro lado, "la fracción II dice: Los municipios administrarán libremente su hacienda. Quiere decir únicamente la hacienda municipal, no todos los fondos del Estado".

En apoyo a la recaudación por parte del municipio de todos los impuestos, se dijo: "que con la creación de dos oficinas recaudadoras, una del Estado y otra del Municipio, se hará un embrollo imposible ya que los causantes no sabrían a quienes les deben pagar, si a la administración del Estado o a la administración municipal, y esto sin motivo, sin resultado práctico."

El C. diputado Jara, al respecto manifestó; "Que los ayuntamientos no podían gozar de su libertad si no es sobre la base de una libertad-económica efectiva", y que si se deja al Estado que disponga de las rentas del municipio, "dándole lo que quiera, los municipios quedarán en las mismas condiciones en que han estado hasta la fecha" y agregaba, "queremos que haya una base para que el Estado no tenga sujeto al municipio, - porque en esas condiciones, hay que tenerle presente, cuando un estado no quiera darle libertad a sus municipios, basta con que la legislatura -- les ponga taxativas, basta con que el Ejecutivo inicie determinadas medidas y que sean aprobadas por el Congreso local, para quitar su libertad a sus municipios".

El C. diputado Medina, refiriéndose a la opinión vertida por algunos diputados en el sentido de que se le estaba concediendo un poder ilimitado al municipio en cuanto a la recaudación de impuestos, manifestó: "yo no veo ningún peligro inminente en lo que se llama el absolutismo -- municipal, yo no veo ningún peligro en que el municipio disfrute de su hacienda recaudando todas las contribuciones, asignando al Estado la parte que le corresponde".

En cuanto al segundo punto de la controversia, se dijo que efectivamente, con la designación de inspectores y vigilantes, se estrujaba y mutilaba la libertad municipal; porque además, "al establecer una intervención directa e inmediata del Estado sobre el Municipio... sólo significa subordinar los ayuntamientos al Estado".

El C. Alvarez que habló en defensa, expresó: "no es exacto que se atropelle la soberanía municipal, que la utilidad de los inspectores -- consiste en ésto: que vigilan, como dice el proyecto, la contabilidad municipal y no pueden poner el remedio, no pueden poner un remedio efectivo, porque se les autoriza para que no vayan a procesar a los munícipes, no se les autoriza para que se metan en la contabilidad, sino nada más -- para que la vigilen y den cuenta a la legislatura local. .No se lesiona la autonomía municipal nombrando inspectores por parte del Estado", y -- concluía, "en nuestro medio no se puede soñar con ayuntamientos que no tengan ni siquiera la vigilancia del Ejecutivo".

Respecto al tercer punto del debate, los CC. diputados que estaban a favor de que resolviera la Suprema Corte de Justicia los conflictos hacendarios del Municipio con el Estado, argumentaron: "que al salir -- los municipios a la vida libre, van a necesitar de un sistema de vigilancia legal para que no tropiecen desde un principio con dificultades y que puedan tener su autonomía propia", por eso, "hemos creído que era conveniente que sólo en cuestiones hacendarias resuelva la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como un alto cuerpo desinteresado", ya que si resuelve la legislatura local o el tribunal Superior de Justicia del Estado tal vez por una "especie de solidaridad" o por "espíritu de corporación", se resolviera parcialmente y "de esta manera... el Municipio no podría alcanzar justicia, que es lo que nos proponemos".

Por su parte el C. diputado Alvarez, argumentó; "en los conflic-

tos hacendarios la intervención de la Suprema Corte no lesiona la soberanía del Estado y es saludable porque queda fuera de la órbita local".

Los que su posición era contraria a estos argumentos, decían que con la intervención de la Suprema Corte, se atacaba la soberanía del Estado capital. Y manifestaban: "¿Por qué darle esa atribución a la Corte Suprema de Justicia?, ¿Por qué centralizar?, ¿Por qué una cuestión meramente del Estado va a ser resuelta por la Suprema Corte de Justicia, - que es de carácter federal?, ¿por qué no ha de conocer de esos conflictos la legislatura local del Estado y el supremo Tribunal de Justicia del Estado?".

El C. Medrano decía apoyando esta cuestión que: "entre los conflictos del Municipio y el Estado, por cuestiones hacendarias, debe resolver la suprema Corte de Justicia. Esto, sencillamente señores, es contrariar todo sentido común, porque nosotros no podemos admitir que dentro del Estado un Presidente Municipal porque se le antoje quejarse a la Corte, tan sólo porque no se le apruebe un presupuesto, venga a imponerse al C. Gobernador o a la Legislatura del Estado".

Por su parte el diputado Calderón, expresó: "Las dificultades del Estado se resolverán dentro del estado; de otra manera nuestra República no será federal: será un conglomerado de municipios en el campo económico que ocurrirán a resolver sus asuntos a México ante la Suprema Corte de Justicia".

Es obvio que la fracción II del artículo 115 constitucional originara los más encendidos debates; constituyó un punto fundamental en las - discusiones por la que todos los constituyentes coincidieron, y fue la libertad económica del Municipio.

De la lectura del artículo 115 presentado al Congreso por la Comisión se palpa inmediatamente que las fracciones I y III no tenían objección alguna, se había condensado perfectamente el pensamiento del primer Jefe en cuanto a los principios generales de la libertad municipal , - pero la inclusión de la fracción II despertó en el recinto parlamentario - los debates que hemos descrito anteriormente.

Era natural, la libertad política que tanto se había deseado y por la que se luchó en la revolución, no podía existir o sólo iba a ser un capítulo bellamente plasmado en la Constitución, si en ella no se precisara y aún más se reglamentara la libertad económica.

Desafortunadamente sólo se discutió lo relativo a los principios - generales, derechos inalienables e imprescriptibles, de formas, de detalles, de la manera de ser. Pero no se llegó a definir concretamente - el medio para garantizar esa libertad, no se llegó a descubrir cuál iba a ser lo que nutriría a esa libertad o autonomía.

Se llegó a confundir la facultad de legislar sobre contribuciones - municipales con la facultad o atribución que se le concedía al Ayuntamiento para que recaudara todos los impuestos o nada más los que le correspon

pondían, por eso, cuando se propuso todo ésto, se argumentó que los municipios no tienen facultades para legislar, que no son Repúblicas, que no son Estado dentro de otro Estado, etc. Sin embargo, no se trataba de que los municipios en su afán de tener libertad legislaran sobre impuestos o rentas o contribuciones, ni tampoco recaudaran todos o nada más los impuestos que le correspondían, sino cuáles eran los sistemas impositivos que se debían tomar, es decir, qué era lo que entendían por hacienda municipal?. ¿De qué estaba formada ésta?, etc., esa era la cuestión principal a la que nunca llegaron los constituyentes.

No obstante ésto, un diputado del Congreso lo descubre o lo trata de explicar, pero al mismo tiempo elude este problema de definir cuáles son los impuestos propiamente municipales y cuáles no. Esto lo veremos cuando el diputado Medina refiere: "El principio adoptado por nosotros y por toda la asamblea es que es preciso, es ineludible, que el Municipio tenga su hacienda libre. Las diferencias que hay sobre esta materia estriba en esto: ¿De qué ramos, de qué capítulos se va a formar esa hacienda municipal? . El Municipio debe tener su hacienda propia, porque desde el momento en que el Municipio en hacienda tenga un tutor sea el estado o la federación, desde ese momento el Municipio deja de subsistir".

Dentro del mismo contexto, el diputado Lizardi, en la tarde del 24 de enero de 1917, en su disertación hizo un intento para clasificar los impuestos o contribuciones municipales y estatales, al plantear es-

ta interrogante: "¿Qué es lo que constituye la hacienda del Municipio?" y contestó, "Hay tres sistemas perfectamente distintos para saber qué es lo que constituye la hacienda del municipio. Si consideramos el absolutismo municipal, podemos decir que el municipio recaudará todos los -- impuestos; si consideramos la acción del estado sobre la marcha municipal, diremos que la legislatura del estado determinará todo asunto municipal y otros asuntos del estado. Entre estos dos extremos existe también un término medio que los municipios administren libremente sus arbitrios y que los estados fijen su contribución, o la parte proporcional -- o una cantidad fija anual, y ¿quién de nosotros, señores diputados, podrá decir qué es lo más conveniente para la administración municipal?". Estos problemas no debe resolverlos la Constitución, ni podemos nosotros resolverlos; porque solamente las necesidades locales, las necesidades de cada estado vendrán a decirnos en cada momento si los municipios -- son capaces para fijar sus arbitrios y el estado debe limitarse a una parte proporcional, o si los municipios deben fijar y el estado exigirles de terminada cantidad, o si el estado debe reservarse determinados zancos y dar otros al municipio".

Así mismo, la respuesta ni siquiera quedó en el vacío del recinto legislativo y los constituyentes resultaban vencidos a poco de que terminara la tarea parlamentaria, en uno de los conceptos de nutriente libertad municipalista.

Pienso que esta coyuntura, radica en el hecho de que el municipio

aún no tenga la suficiente libertad económica, ya que no se ocupó el Congreso de formular definiciones o conceptos concretos, como: ¿Qué debe entenderse por impuesto propiamente municipal, qué, ramos, qué grupos de la economía debe gravar el Municipio? . ¿Qué bienes constituyen la hacienda municipal? . ¿Qué es en síntesis la hacienda del municipio , de qué está compuesta?.

De la respuesta concreta y acorde a estas interrogantes hubiera surgido una distinta fracción II del Artículo 115, o quizá más completa, más afortunada y más cierta, que resolviese todos los conflictos relativos a la libertad municipal.

Si bien es cierto, por otra parte, que la Constitución sólo debe ocuparse de las bases y principios generales, igualmente es cierto, que en la misma debe procurarse asegurar un mínimo de garantías sociales, políticas, económicas a los individuos como a las instituciones.

Así como el artículo 27 o el 123 de la Constitución, garantizan derechos a la propiedad , y derechos laborales para los trabajadores -- respectivamente, el 115 que consagra la libertad del municipio debería de garantizar la práctica de esa libertad, entendida ésta en el concepto concreto de lo que es la hacienda municipal, dejando a una ley reglamentaria su organización.

Pero no solamente no se llegó a esto, sino que se dejó la más amplia facultad a las legislaturas de los estados para que legislen en mate

ria de impuestos locales, cosa que se debió al descuido, a la fatiga o a la prisa que tuvieron los constituyentes en los últimos momentos del Congreso. Por otra parte se suprimió de los proyectos y de los votos particulares la facultad que se le había concedido a los municipios, para recurrir en demanda de justicia en sus conflictos hacendarios, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ante la legislatura del Estado o ante el Tribunal Supremo del Estado.

Afortunadamente, en un momento de cimera actitud frente al problema de la libertad económica del municipio, que parecía que la condenaran o la absolvieran; el diputado Medina señalaba de antemano el error en que se pudiese caer al aprobar o negar la fracción II, cuando dijo: "Y si nos equivocamos, ya tendremos la oportunidad de corregir. ¿Con qué derecho vamos a aceptar que éste sea un mal sistema? . ¿Hemos experimentado algún caso que nos sirva de antecedente? . ¿Qué es lo que tenemos en vida municipal? . Mañana acaso, tendremos ordenanza municipal que nos indique cuáles son los impuestos que debe recaudar el municipio y cuáles el estado. Si acaso hay ordenanzas municipales, éstas son muy raras, y todavía podemos decir que en México no está establecida la teoría municipal que pueda decir cuáles son los impuestos exclusivamente municipales y cuáles no. El pasado no conocía siquiera el nombre de libertad municipal, ni la organización municipal".

Tal vez la intención del C. Medina, era dejar el debate abierto , para que en algún tiempo se enmendara el posible error, quiere decir -

que, no estaba convencido de que se llegase a definir perfectamente la libertad municipal, por otro lado, es la pauta a seguir si queremos realmente que el municipio funcione con autonomía, no todo está perdido, -- ahora que nos damos cuenta que en el municipio es en donde puede surgir la verdadera práctica de la democracia, démosle el camino y aprovechemos el sendero legislativo para guiar al Municipio hacia una actitud de justicia y verdadera autonomía tanto económica como política.

Para este caso intentamos expresar algunas reformas a la Constitución en el artículo 115 relativo, y exigir que se cumpla con el decreto de 31 de diciembre de 1935 que faculta al Ejecutivo a expedir una Ley -- Reglamentaria en lo que se refiere a los ayuntamientos libres, regular de acuerdo a la experiencia y a la realidad de la vida municipal; el criterio de lo que debe entenderse como libertad política y hacienda municipal, debidamente instrumentadas ambas para que el municipio preste -- los servicios públicos necesarios y correspondientes, y asimismo, goce de una plena autonomía política, económica y administrativa, y llegue al lugar que en el alma del constituyente anhelaron los diputados que fuera un Municipio Libre.

En cuanto al cambio social y político que tuvo la República con la Constitución de 1917, Ochoa Campos ²²⁸^{bis} nos dice: "Cabe advertir que , en los artículos 27, 115 y 123, está la clave de la transformación social y política de la revolución. La cuestión agraria, el medio político inmediato, en que se desenvuelve la vida del ciudadano y las condiciones legales del trabajador; son los tres pilares del nuevo edificio nacional levan

tado por la sangre de Madero, de Carranza. Ellos substituían el viejo sistema apuntalado en la tienda de raya, en los salarios de hambre, en las jornadas inhumanas, en la inseguridad, en el despojo y en la paz de cementerio, enredadera en los panteones, así como en el caciquismo y en la conculcación de los derechos políticos.

Pero en materia municipal, no era suficiente con abolir las prefecturas; había que completar la obra modernizando y haciendo efectivo y eficiente el sistema local, a fin de que, al disfrute de los derechos de aparejarse un desarrollo genuino y orgánico de los servicios públicos - en ciudades, villas y aldeas de toda la República''. Esos tres preceptos hacen la gran diferencia entre la Constitución de 1857 y la de 1917, 49 artículos de los 128 de la Constitución anterior, nos dán ese común denominador, y entre esos artículos modificados está el 109 que se convierte por el anhelo de libertad de los constituyentes, en el actual 115 - que consagra a partir de ahí el principio de libertad municipal.

Si el régimen municipal fue ignorado por la Constitución de 1857, y los estados de la federación fueron realmente gobernados por los jefes políticos, prefectos y subprefectos nombrados por sus propios gobernadores con el visto bueno del gobierno del centro; el municipio acabó por desaparecer en el largo período del gobierno de Porfirio Díaz.

El régimen de prefecturas legalizado en el Porfiriato por virtud a la conculcación del municipio por la Constitución de 1857, llevó a cabo la sofocación absoluta de las aspiraciones democráticas salidas de la

comunidad rural, por eso, la abolición o reforma de aquella constitución y el robustecimiento del régimen municipal, fueron entre otros factores; los objetivos sociales, político y económicos que prendieron la mecha de la Revolución mexicana. Cabe decir lo expuesto por Emilio Rabasá que expresa; "Por debajo del gobierno están los jefes políticos que, como - simples agentes suyos, no hacen sino cumplir sus órdenes y servir, pa - ra que la autoridad que representan tenga medios inmediatos de acción y centralización. Para jurisdicción más estrecha, los ayuntamientos -- ejercen en los municipios en que los distritos se fraccionan, la adminis - tración de las ciudades o aldeas, comprendiendo en la demarcación de - su incumbencia parte del territorio del distrito, en que se encuentran po - blados rurales, generalmente de carácter de propiedad privada"²²⁹.

La institución del Municipio Libre, propuesto por don Venustiano Carranza en las adiciones al Plan de Guadalupe y llevado hasta el consti - tuyente; surtió sus efectos e hizo que se incluyera con un conjunto de -- normas y principios fundamentales en la estructura del artículo 115 de la Nueva Constitución. De acuerdo al 115 constitucional, los estados - miembros, "tendrán como base de su división territorial y de su orga - nización política y administrativa el Municipio Libre". Lo que quiere - decir este primer párrafo, es la libertad con que cuentan los municipios que componen el territorio del estado, y su relativa dependencia que tie - nen del propio Estado.

Indudablemente que el término "LIBRE" con que el primer Jefe -

designó al Municipio no quiere decir que tenga independencia, o que, -- constituya otro poder igual al del Estado, o sea, un poder dentro de otro poder, sino que esto se traduce en autonomía interior dentro del Estado.

Los estados cuentan con circunscripciones aún más grandes que los municipios y son, los distritos; que se sirve de ellos para efectos -- electorales y fiscales, que nada tiene que ver con los municipios, ahora bien, la demarcación municipal dentro del Estado no quiere decir que -- tenga un carácter federal, por lo que la ley fundamental no tiene ninguna intervención al respecto, sino sólo consagra el precepto institucional de la libertad municipal.

El término municipio libre como lo establece el precepto Constitucional, denota una autonomía política, administrativa y económica. - Este derecho que tiene el Ayuntamiento está consagrado tanto en la Constitución Política como en las constituciones locales de cada Estado, por lo que, disfruta del marco jurídico federal y local en toda la República.

Como existe el principio de que las constituciones de los estados no deberán de contrariar a la ley fundamental; la autonomía política de los ayuntamientos no debe en ningún modo ser afectada, y en este sentido el artículo 115 establece en su fracción I. "Cada Municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad inmediata entre éste y el Gobierno del Estado", este precepto establece implícitamente que sea la propia comunidad quien de

signe en forma directa a los integrantes del ayuntamiento. Deberá de ser en forma democrática a través del sufragio efectivo e igualmente -- preveé que las legislaturas locales impidan la elección directa de los regidores, síndicos, presidente municipal, etc. , así como de que haya personas intermedias como los prefectos, jefes políticos o subprefectos -- que en épocas anteriores ahogaban la vida municipal.

Esto sin embargo, ha seguido sucediendo, ahora no son los prefectos ni jefes políticos, sino los caciques regionales o locales; quienes interceden entre el Gobernador y la comunidad, haciendo que el gobierno estatal intervenga en la vida municipal, principalmente en las elecciones municipales.

Por otra parte, otros agentes intermedios son los funcionarios menores y el aparato burocrático del gobierno, al que tiene que enfrentarse el alcalde para hacer llegar al gobernador los problemas de su -- municipio.

Los vicios centralistas que sufre el municipio en este tiempo, -- impiden la realización del anhelo democrático que debía llevarse a cabo en la vida de la comunidad.

Por lo que se refiere a la libertad administrativa con que cuenta el municipio, las legislaturas de los estados se encargan de señalar las materias sobre las cuales deban de actuar los municipios, y reservan -- las funciones que le competen al estado propiamente. Sin contrariar al

mandamiento de la ley fundamental, las legislaturas locales subordinan al municipio, los ramos de la administración pública que no sean federales, así como a los servicios públicos que deba prestar y que no conciernan a la órbita federal ni estatal que deba prestar a la misma comunidad.

El Municipio dentro del derecho administrativo está considerado como una institución descentralizada en la prestación de los servicios públicos, " La forma más característica de la descentralización regional en el derecho constitucional y administrativo mexicano, es el municipio". Así mismo dice este autor que; "Los problemas de los municipios son principalmente de índole política y económica. El problema político se resume en la constante e indebida intromisión de las autoridades locales en la integración y funcionamiento del municipio. El problema económico se finca en que los gobiernos locales reducen considerablemente los ingresos de los municipios".

En síntesis, quiere decir que; "La descentralización regional es una forma de organización administrativa descentralizada, que tiene por finalidad la creación de un ente público, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio (el municipio) que atiende las necesidades particulares de una limitada circunscripción territorial"²³⁰.

Otro autor nos dice: " Las razones que han conducido a este régimen de descentralización por región, consisten fundamentalmente en que él se adapta de una manera más efectiva a las aspiraciones democráticas, ya que da oportunidad a los interesados de hacer la designa-

ción de las autoridades que han de manejar los negocios que le son comunes y, por lo mismo, de ejercer sobre dichas autoridades un control por la vía de la opinión pública, que unida a la posibilidad que tienen todos los vecinos de la circunscripción territorial de llegar a ser electos, constituye una participación del pueblo en los negocios públicos que le afectan. Además, la descentralización por región, significa la posibilidad de una gestión más eficaz de los servicios públicos y, por lo mismo, una realización más adecuada de las atribuciones que al Estado le corresponden":

"El Municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un poder que se encuentra al lado de los Poderes del Estado; el municipio es una forma en que el estado descentraliza los servicios públicos de una circunscripción territorial determinada"²³¹.

Esta es pues la consideración que exponen autores del derecho administrativo, y que definen al municipio como el ente descentralizado por región de los servicios públicos.

La fracción I del artículo 115 de la Constitución en su párrafo segundo, establece el procedimiento electoral de todos los miembros del ayuntamiento, así como los requisitos y el período de duración en su cargo, también dispone la prohibición, de ser designados para el período inmediato, por lo que dispone: "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 deno-

minación que se les de, no podrán ser electos para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio".

La autonomía hacendaria municipal establecida en la fracción II del artículo 115 constitucional, quiere decir que, el ayuntamiento administrará libremente su hacienda, sin que dicha fracción exponga los ramos y materias impositivas que sean la fuente de sus ingresos, la designación de esos ramos y materias le corresponde a las legislaturas de los estados, quienes están facultadas por la Constitución para determinar las rentas e impuestos que deba recaudar el Municipio.

En el Constituyente se discutía si el Municipio debía o no recaudar todos los impuestos, por lo que el problema financiero no quedó debidamente definido, puesto que sólo se discutieron los principios libertarios, pero no se defendió acertadamente la autonomía hacendaria y por lo tanto la libertad municipal; fundada precisamente en la libertad económica que debía tener, quedando sin estructura e indefinida ni mucho menos cuáles son los capítulos o ramos que la constituyen.

El artículo 31, fracción IV de la Constitución, establece que todo impuesto debe decretarse en una ley, o sea, derivado de un acto de autoridad que tenga como atributos la abstracción, la impersonalidad y la generalidad y que provenga del órgano formalmente legislativo

por lo que el municipio al estar impedido de esta facultad no le es posible legislar en materia fiscal para su propia localidad, pues se trata de un órgano administrativo.

Supongamos que los municipios tuvieran capacidad legislativa tributaria, encontraríamos en toda la República una soberana anarquía fiscal en cada estado miembro, por lo que existirían tantas ordenaciones tributarias como municipios.

Siendo atribución solamente de la legislatura local, fijar las contribuciones que nutran la hacienda municipal, esta obligación es limitada e imperiosa, ya que tales órganos deberán decretar las suficientes para atender las necesidades del municipio, sin que dejen de llevar a cabo esta función que les impone la fracción II del artículo 115.

Por lo que se refiere a la cuestión hacendaria que se discutió en Querétaro, Tena Ramírez ²³² nos afirma; "para llenar el vacío del proyecto del Primer Jefe, se plantearon las más variadas soluciones en torno a la autonomía financiera del municipio, dos soluciones aparentemente opuestas (la del primer dictamen, que hacía partícipe al estado de -- los ingresos del municipio, y la aprobada que hace partícipe al municipio de los ingresos del Estado). Adolecieron del mismo defecto, consistente en no señalar específicamente las fuentes impositivas que en -- todo caso corresponden al municipio. De este modo la autonomía financiera, y con ella la libertad municipal, han quedado a merced de la legislatura y del ejecutivo, que de acuerdo a su conveniencia política pue

den aumentar o disminuir los recursos municipales''

La fracción III del 115 constitucional, establece; "los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales". Si nos internásemos en el estudio de lo que constituye la personalidad jurídica, es seguro que no terminaríamos en este trabajo, además de las limitaciones propias.

La persona jurídica o persona moral, como nos la explica el Derecho Civil, es un ente ficticio sujeto de derechos y obligaciones, es decir, un centro de imputación normativa, creada por la norma jurídica - quien la reviste de facultades para adquirir derechos y obligaciones.

Aunque hemos coincidido que es una creación natural a través del régimen de vecindad, y que no es producto del estado, corresponde al poder legislativo, a partir de la institucionalización de los poderes constitucionales, fijar los requisitos jurídicos para que una comunidad de -- personas, de familias, se instituya en municipio.

Inmediatamente que esa comunidad de gentes se ha fundado institucionalizando las relaciones de vecindad, la constitución federal de la República, ipso jure, otorga a esta institución eminentemente jurídica- la categoría de persona moral con vista a que pueda adquirir derechos- y obligaciones.

Para el derecho constitucional el municipio no constituye un órga

no de desconcentración administrativa, como lo es para el derecho administrativo. Una entidad autónoma y libre debe de otorgársele la respectiva personalidad jurídica, las funciones y actividades del municipio son diferentes a las del Estado, por lo cual poseen un estatus jurídico diferente, el municipio representa a un grupo de hombres que es el elemento humano de un estado, asentado en diferentes comunidades, afrontando los problemas propios de una localidad aislada, y todos los bienes de esa comunidad pertenecen a los miembros que la componen; el ayuntamiento es el órgano administrativo que provee de bienes y servicios a esa comunidad, por eso, es propio que el derecho le otorgue la categoría de persona jurídica para que en su desarrollo social, político, económico y cultural, pueda ser sujeto de derechos y obligaciones.

La autonomía que debiera de caracterizar aún más al municipio, actualmente se confunde en casi todos sus factores, si entendemos a la autonomía fielmente como la establece la fracción I del 115 de la constitución, ésta no se da en la mayoría de los municipios, y si por otro lado, estamos convencidos de la autonomía económica dispuesta en la fracción II del citado precepto, que la entendemos como autosuficiencia económica, tampoco se lleva a cabo en todos sus términos.

Hemos asegurado así mismo, que son condiciones absolutamente indispensables, que deben estar unidas y que no se da la una sin la otra, recordemos lo que expone Flores Magón²³³; "la libertad política no da de comer al pueblo, es necesario conquistar la libertad económi-

ca base de todas las libertades. Y mientras no se avance valerosamente por el camino de la libertad económica, no se hará obra sana".

Si afirmásemos una vez más, como lo hizo el constituyente de Querétaro, de que el municipio sin libertad económica no puede gozar por tanto de ninguna libertad política; que es el presupuesto de la verdadera democracia local, tendremos que decir que, el Municipio libre como lo expresa Felipe Tena Ramírez²³⁴, "ingresó a la constitución con dos defectos sustanciales: la forma de resolver los conflictos hacendarios de éste con las autoridades del estado, y la autonomía financiera. Ellos han sido aprovechados por las constituciones de algunos estados para socabar la libertad municipal y han colaborado sin duda al hasta ahora escaso éxito de la democracia del municipio, la cual adolece por lo demás del vicio común a toda nuestra democracia, por cuanto falsea y suplanta en los comicios una voluntad inepta para expresarse e impotente para defenderse".

Ciertamente la ocasión es imperiosa para rescatar al municipio de la manipulación en que se encuentra, es cierto además, que no tiene ninguna defensa, ni puede recurrir a alguna autoridad o tribunal que resuelva sus conflictos con el estado, es lamentable que el constituyente no haya podido dejar la facultad al municipio de ocurrir ante la Corte o ante otro jurado. Por otra parte, sería imposible que el ayuntamiento tuviera justicia si las legislaturas locales resolvieran los conflictos hacendarios, claro está que las sentencias serían parciales al gobierno a quien le deben su designación, pero la Corte Suprema o El Tribunal Fis

cal de la Federación, bien podrían resolver dichos conflictos sin el problema de la parcialidad.

En este caso no se atropellaría la soberanía de los estados, sino que se defendería la autonomía del municipio, aquí sucede una cosa un tanto cuanto curiosa, mientras que los estados defienden su soberanía, imponen a los municipios su más abierta intervención, por otra parte, al ser las legislaturas de los estados las únicas que pueden "señalar las contribuciones de la hacienda municipal", fácilmente, cuando al estado no le conviene que se le dé más o que se le dé menos, con sólo ordenar a éstas se está liquidando la autonomía o autosuficiencia económica que deben tener los municipios.

¿Entonces a qué autoridad va a ocurrir el municipio por esta violación? . A la propia legislatura que antes le prohibió o le disminuyó una contribución o al Tribunal Superior de Justicia del Estado? . Prácticamente y conforme a la constitución, a nadie puede recurrir el Municipio.

Véase el reciente caso del Municipio de Zapopan en Jalisco, ante el delito cometido o no por el alcalde, las únicas autoridades que resuelven ese problema son las locales (Tribunal Superior de Justicia, y el -- Congreso Local) las cuales están al mando y "buen gobierno" del ejecutivo del estado, por tanto el municipio, está completamente en las manos del gobernador. No es menester hacer un análisis de este hecho --

por lo que lo hemos insertado como mero ejemplo de la vida práctica que viven los municipios. Otro ejemplo lo tenemos en el estado de Coahuila en que la constitución por reforma de 1942 establece que, corresponde -- "soberanamente y discrecionalmente al ejecutivo declarar cuando haya - desaparecido el ayuntamiento de algún municipio, que es llegado el caso de nombrar ayuntamiento provisional". (Art. 134)²³⁵

Entonces, ¿Cuál libertad económica y política del municipio? , a dónde están la autonomía y la libertad municipalistas; queremos advertir que la autonomía significa independencia de los gobiernos locales, pero no del estado nacional, es decir, si se abolió la existencia de los prefectos, jefes políticos y subprefectos, fue para que el Municipio tuviera realmente asegurada su libertad, no sólo del propio gobierno, sino del propio estado, era una centralización absoluta, ahora, los gobernadores actúan como jefes políticos y como prefectos, centralizando la acción política y económica de los municipios, los cuales deben ser independientes del gobierno estatal.

El Municipio fue separado de la esfera del gobierno central, no por razones técnicas, sino por razones políticas, las cuales se discutieron en el Congreso Constituyente, que dieron teóricamente la libertad al municipio. Entiéndase que el Municipio sin una concreta libertad económica, está condenado a morir abandonado y dolorosamente.

"No debemos olvidar que la más bella y excelsa idealidad jurídica plasmada en las normas constitucionales, no deja de ser una vana --

quimera sin la existencia y operatividad de los factores que hagan posible su proyección objetiva, en el ámbito de la realidad. Las bases que nuestra ley fundamental instituye para el municipio configuran esa idealidad" 236

El gobernador del Estado de México, Jorge Jiménez Cantú, expresó en días pasados; "el federalismo significa libertad y democracia para el país y que éstas se irán incrementando en la medida en que se refuercen las entidades federativas, cuya base es el Municipio Libre"²³⁷.

Señaló además; "el municipio debe buscar como meta, lograr la autenticidad del federalismo, ser autosuficientes económicamente, pues su dependencia de la Federación o del Gobierno del Estado frena su desarrollo y su independencia". No hay duda, mientras el municipio dependa económicamente, no importa de quién, no podrá tener la libertad que todos deseamos, no tendrá la autonomía que lo debe caracterizar y será una idealidad jurídica, es necesario restituirle su dignidad, liberarlo de la esclavitud política y económica que lo hace sucumbir; al respecto tenemos lo que opina Felipe Tena Ramírez ²³⁸. "Cuando los pueblos aprendan el ejercicio municipal de la democracia, estarán dotados para afrontar los problemas cívicos de cada entidad federativa y los del país en general, porque en los pueblos habrá despertado la conciencia de la propia responsabilidad".

Ahora que se ha instrumentado la Reforma Política, esperemos -

I. - AUTONOMIA POLITICA

Como hemos visto con anterioridad, todo estado como toda municipalidad están formados por los tres factores principales: La población el territorio y la autoridad común a la generalidad de la población. Dentro del Municipio el factor que mejor define su carácter local, es la población que se caracteriza por su densidad y por las necesarias relaciones de vecindad que existen entre sus miembros. Ya que sin la existencia de lo vecinal, no se comprendería al Municipio.

Precisamente de ese conjunto de habitantes, de vecinos, surge un sistema de preocupaciones generadoras de bienes y servicios comunes, los cuales constituyen en sí mismos la materia de un régimen local o municipalista. No obstante esto, no todo núcleo de personas ubicado en territorio determinado y subordinado a una autoridad común y ésta sujeta a su vez a otra de mayor jerarquía constituye un Municipio, sino que, a ese grupo o núcleo de personas debe agregársele el factor volitivo, es decir, la libertad jurídica de elegir a su representante común, elemento sin el cual no habría tal Municipio.

Ahora bien, el Municipio es jurídicamente una persona de derecho público constituída por el conglomerado humano del territorio en que está asentado administrando sus propios y peculiares intereses y que dependen de una entidad pública superior, el Estado Nacional.

El Municipio cuenta además con su autoridad común cuyo fin es

la satisfacción de las necesidades de sus integrantes y que por sus características pueden ser satisfechas con sus propios medios sin necesitar la ayuda de otros organismos estatales. Por lo tanto, para que el municipio pueda brindar y satisfacer estos bienes y servicios y satisfacciones se requiere que posea una verdadera autonomía que es lo que trataremos en este apartado.

Esa autonomía se desglosa en los siguientes puntos:

- a) La libre elección del ayuntamiento por la población del municipio, hecha en forma popular y directa;
- b) La administración de sus propios y peculiares intereses sin estar dependiente del gobierno del estado;
- c) La autosuficiencia económica y la libertad de administrar su hacienda; y
- d) La investidura de persona jurídica para todos los efectos legales a que hubiere lugar.

Con lo que además, no dejará de estar subordinado al gobierno del centro, con lo cual no contradecemos la tesis de Hans Kelsen, ya que no suponemos que el Municipio hubiera sido Estado, sino que, el municipio si es una institución natural, ya que el individuo al relacionarse se instituye, ciertamente creemos que el municipio como forma sociopolítica es anterior al Estado, ya que se institucionalizan las relaciones de vecindad, por eso en Atenas y Roma que eran ciudades-estados, contenían una gran cantidad de materia municipal, pero de ningún modo --

puede subordinarse el Estado al Municipio.

Entonces el problema fundamental que tiene el municipio, para - que su gestión administrativa sea eficaz y para su propia subsistencia, - es lograr una mayor autonomía política y económica, y hacer que la tendencia centralizadora del gobierno del estado no procure la sumisión municipal. Si logramos este objetivo tendremos una verdadera reconquista municipal.

"Uno de los más explotados motores ideológicos de la revolución fue el de la libertad municipal. Este es también el nombre de uno de los peores fraudes políticos sufridos por el pueblo mexicano. La supresión de la jefaturas políticas y en general, de los eslabones administrativos - que se interponían entre los ayuntamientos y los gobiernos de los esta-- dos, la declaración constitucional de ser el municipio la base de la divi sión territorial, política y administrativa de las entidades federales, y los textos que proclamaban su autonomía, hacían expresar que, por fin, la vida nacional quedaría edificada sobre sus cimientos naturales, que - las más próximas y cotidianas relaciones entre los habitantes de México y el Estado, tendrían un sentido real, práctico y eficaz, creando un ambiente inmediato de autonomía, capaz de constituir una muralla defensi- va contra las extralimitaciones de las jerarquías más distantes y un punto de partida para la favorable transformación de dolencias nacionales - inveteradas" 239

Efectivamente, unos de los principios ideológicos de la revolu-

ción fue la libertad municipal, que quedó consagrada definitivamente en la Constitución de 1917. La supresión de los jefes políticos, prefectos y subprefectos y en fin toda la cadena de trámites administrativos y opresivos, quedaron prácticamente suprimidos, proclamando y haciendo de ese régimen municipal imperante, uno mejor, a salvo de las intervenciones centralistas de gobiernos disfrazados de patriotas.

Es cierto, el municipio es una institución inmediatamente vinculada con el pueblo, uno y otro son palpables, es la representación del pueblo; como lo dijera el gran estadista norteamericano Abraham Lincoln, "es el poder del pueblo, para el pueblo y con el pueblo". Es la extralimitación del hogar mismo, es el primero y el único contacto directo con el pueblo y la autoridad política y administrativa.

Como el municipio contempla esos y otros conceptos para la realización de su comunidad, es necesario que se nutra con una real y verdadera autonomía política.

La fracción I del artículo 115 constitucional, la establece: "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 este año de 1979, en que se festeja el cincuenta aniversario de la autonomía universitaria, nuestro máximo organismo de enseñanza superior, el concepto de autonomía sugiere un verdadero análisis, pudiera ser que el sólo transcurso del tiempo haga que se adquieran o -

se pierdan derechos en este sentido.

La autonomía municipal fue proclamada insertándola en la constitución de 1917, la autonomía universitaria se adquirió en 1929, así como el pueblo dio la victoria a los postulados de la revolución y especialmente se logró la libertad municipal; "el estudiantado fue, indudablemente, el factor decisivo en la gesta autonomista de la universidad nacional. Los grupos estudiantiles, mientras tanto, habían ido consolidando sus organizaciones".

Pues bien, dijimos que al transcurrir el tiempo, la autonomía -- podía perder u obtener mayores beneficios o simplemente cambiar la estructura de su concepto.

¿Qué se entiende entonces por autonomía? y ¿Qué es en consecuencia, la autonomía política del Municipio?.

"Pueden reducirse a cuatro las condiciones necesarias para que una institución sea autónoma. Primera; Que haya sido creada por un acto soberano del Estado"²⁴⁰, en efecto, el estado en forma libre y soberana llevó a cabo la reforma a la Constitución de 1857, creando una nueva ley fundamental, incluyendo en la misma al Municipio Libre.

Las razones eminentemente políticas, argumentaron en el constituyente, la autonomía del municipio, las razones técnicas decidieron en cambio la autonomía de las universidades; el fin del Estado al descentralizar a una institución, es por prestar un servicio en su mejor forma.

"La autonomía universitaria no es sino la máxima forma de descentralización administrativa". Desde el punto de vista administrativo, el municipio es la limitación entre lo público y lo privado, una institución que es autónoma no es de ningún modo privada, sino pública; su estructura es muy diferente a la del estado, pero del cual no es independiente el Municipio.

Segunda condición: "una entidad autónoma debe ser dotada de personalidad jurídica"²⁴¹. Este es uno de los caracteres más importantes de la descentralización, ya que con ese carácter es posible que el municipio maneje sus propios intereses, y no se vea como los secretarios de estado u otra entidad centralizada, que sus actos son los mismos que los del estado, es decir, el estatus establecido en el párrafo III del artículo 115 diferencia al municipio de las demás instituciones centralizadas por el Estado, al otorgarle constitucionalmente personalidad jurídica propia, que lo hace sujeto de adquirir derechos y contraer obligaciones en la prestación de los bienes y servicios a la comunidad.

Tercera condición: "las instituciones autónomas, poseen patrimonio propio"²⁴². El municipio cuenta con su patrimonio en el cual no puede intervenir el estado, al mismo tiempo que le garantiza su existencia física y le permite una mejor movilidad y solvencia económica, el municipio debe ser autosuficiente en cuanto a su economía. El patrimonio municipal está formado precisamente de sus bienes y de su hacienda que forman la capacidad de autosuficiencia que pueda tener, sin

descartar que el gobierno estatal o central, destinen ciertas partidas al Municipio para la realización de alguna obra puramente federal o estatal como la educación escolar, vías de intercomunicación, etc. Casos en que el ayuntamiento no está posibilitado para llevar a cabo esas actividades u obras, como no quiere decir que los fondos ministrados por los gobiernos central y local, impongan dependencia formal, sino sólo transferencia de recursos.

Cuarta condición: que es la principal y que es la medida de las demás condiciones, es decir, "la facultad que tiene el organismo autónomo de nombrar, remover, designar, reglamentar y revisar en la medida en que sean depositadas estas facultades en la entidad autónoma", por esto se mide el alcance de su autonomía.

Esta es otra característica del régimen autónomo, quiere decir que, las entidades que gozan de ella pueden nombrar, remover, etc. libremente a sus autoridades encargadas de la gestión de sus intereses propios, y estas autoridades no podrán ser removidas por el gobierno, ya sea estatal o central, por lo que en todo lo referente a nombramientos, remociones, estarán sujetas a las normas establecidas por las comunidades y serán directamente responsables del desempeño de sus funciones ante ellas.

El término de autonomía no debe entenderse en su sentido más estricto, como la atribución de darse sus propias normas, sino la de poseer aquellas facultades indispensables frente a los poderes políticos

superiores. Como ya lo hemos dicho, esas facultades son fundamentalmente la elección de sus propias autoridades, la libre administración de sus intereses y la autosuficiencia económica.

Con este alcance, la autonomía municipal ha sido reconocida en muchas constituciones. Para que la autonomía política se de en el municipio, éste debe poder elegir entre sus ciudadanos los que hayan de aplicar la ley en la localidad, resolver acerca de la organización de su gobierno, determinar su competencia puramente local, todo esto mediante el proyecto y la sanción de los mismos componentes de la comunidad sin la intervención del gobierno estatal.

Sin embargo, la ley orgánica del municipio que emana de las legislaturas locales, es la que regula la organización municipal, que de ningún modo quiere decir autonomía.

En México, el municipio buscó afianzar la autonomía introduciendo sus bases en la Constitución, a partir de la cual se considera el único medio idóneo para darse estabilidad y asegurarse garantías jurídicas, pero no se estableció la intervención de tribunales judiciales que resolvieran los conflictos entre el municipio y el estado, ya sea en conflictos hacendarios, electorales, etc.

"El municipio está obligado a seguir las directrices, los intereses y las metas generales de la federación, así como cumplir con los objetivos políticos y económicos del gobierno federal, y los objetivos fi

nancieros que le señale el Estado. Su autonomía sólo se refiere a la administración de los servicios públicos que motivaron su creación y a la administración de los bienes que forman su patrimonio" ²⁴³ . La autonomía entendida de esta forma, no es la que se pretendió dar en el constituyente, ni lo que anhelaron los propios municipios, cierto que así se le considera, pero ese no es su carácter, puede ser ésta una de las consideraciones que más han tomado del municipio para tenerlo como delegado administrativo y destruirle su verdadera concepción de poder local.

El ayuntamiento autónomo, debe ser libre en todos los sentidos - de su vida práctica, el régimen autonomista existe desde que el Estado - reconoce el carácter de comunidad natural del municipio, con sus fines y medios propios y por lo tanto con su esfera particular de actuación. - Esto quiere decir, el reconocimiento expreso por parte del estado soberano, de la substantividad real, geográfica y sociológica de la entidad - municipal.

Desde este punto de vista, el municipio es considerado en sus relaciones con el estado, como una individualidad natural colectiva que tiene en sí misma el principio de una vida propia y que tiene además derecho a administrar ella misma sus bienes patrimoniales.

Ahora bien, sociológicamente la autonomía supone la existencia - de un núcleo social homogéneo, con vida propia, con una vigorosa personalidad que se destaca en el medio social con caracteres propios, es de de

cir, supone la existencia de una verdadera comunidad natural independiente de los miembros que la forman, en su aspecto jurídico impone condiciones de capacidad dentro de esa comunidad natural. Esa capacidad consiste en que el ente moral autónomo pueda darse las normas que rijan su actividad, así como determinar y garantizar la fuerza obligatoria de los mismos en el momento de su aplicación, por lo cual puede gobernarse así mismo.

Es característica esencial de una institución autónoma, el poseer facultades legislativas desde el punto de vista material, pero no formal, siempre dentro del campo de su propia jurisdicción. Esta potestad puede tener diversos grados, pudiendo ir desde la facultad de darse su propia constitución, es decir, para determinar su forma de organización y gobierno y delimitar su competencia, hasta la sola facultad de elaborar un reglamento autónomo que, sujeto a una ley superior que es la que genera el órgano y su funcionamiento regule las actividades de la entidad local en aquellas materias señaladas por la misma ley como de la competencia de dicho organismo.

Del derecho de los organismos autónomos a la libertad política, se sigue también el derecho a gozar de la autonomía administrativa, de suerte que autonomía significa la existencia de un vínculo de esfera de acción independiente para organismos locales, dentro del cual se aplican las leyes locales, se ejerce un gobierno local que se administra con la aquiescencia del gobierno central en cuanto no invade atribuciones de

este poder o de los otros organismos estatales. Por lo tanto, la autonomía supone autoridades libres con iniciativa y responsabilidad, electos popularmente y en forma directa por los integrantes de la comunidad local, en su competencia no se concibe la subordinación ni supeditación de las decisiones de las autoridades de un organismo autónomo a otras autoridades, rechaza toda intervención extraña a ella, es elemento indispensable; la libertad dentro de la norma jurídica fundamental.

Asimismo, el régimen de la autonomía municipal en México, puede ser afectado por normas legislativas de su misma categoría o de categoría suprema o por resoluciones judiciales, pero nunca por resoluciones de autoridades administrativas.

Podemos concluir que la institución municipal y la autonomía son conceptos inherentes, imprescindibles; como comunidad natural el municipio se da en orden de la razón y del tiempo antes de la creación del mismo estado, nace por obra de la necesidad, de la urgencia, deben por lo tanto; regularse las relaciones entre él y el estado, bajo la condición de respeto a los derechos y a la existencia del municipio. Este tiene desde su inicio funciones propias, intereses particulares, derechos privados, debiendo de ser respetados como círculo de acción dentro del cual se realizan funciones y se ejercen derechos locales.

Así el municipio se nos revela como un núcleo social coherente, homogéneo, con vida propia e independiente, como comunidad natural de los miembros que la componen, con personalidad social consistente y --

consecuente con ésto, con capacidad para gobernarse y administrar libremente su esfera de competencia.

Es imposible que sea considerado como "poder soberano dentro de un estado", como lo manifestaron algunos Constituyentes en 1917 y -- otros autores que lo tienen como tal, y además que se esté rompiendo la unidad jurídica de la nación, pues no hay que olvidar que la autonomía -- consiste única y exclusivamente en un gobierno propio administrando libremente sus intereses peculiares, no siendo por tanto independiente del Estado, al contrario, como lo expresa González Luna ²⁴⁴ ; "es el primer peldaño en la subida hacia la plenitud social; la nación".

Por tanto, si el municipio vive en un ambiente de libertad, de verdadera autonomía, la comunidad aprendería a sentir la democracia y llevarla a cabo en todos los actos de la vida práctica. En efecto si el municipio no fuera objeto del "monopolio político de una fracción violenta, -- opresora, corrompida, medularmente corrompido como consecuencia de la infección política que sufre todo el organismo nacional, agobiado bajo la carga de tareas administrativas extrañas, consumido de indigencia fiscal, carente de recursos indispensables para la atención eficaz de servicios elementales, jurídicamente inerme y desamparado respecto de -- exigencias y embestidas del gobierno del estado. La validez o nulidad de las elecciones está en manos de las legislaturas locales"²⁴⁵. Todos -- estos defectos y otros mucho más hondos y graves, hacen del municipio un verdadero delegado administrativo, que conspiran al lado y lado de --

los caminos, y donde "se han roto las fibras ultra sensibles de los pueblos y sobre todo de los indígenas", los cuales desean vivir democráticamente, eligiendo sus propios gobernantes, donde se "desarrollen las elecciones verdaderamente libres, para que los ayuntamientos se desliguen de las viejas estructuras anquilosadas del pasado"²⁴⁶

Al respecto recordemos lo expuesto por Fustel de Coulanges que dice: "El espíritu municipal obedece a la autonomía de cada comunidad, no podían unirse varias comunidades, porque cada una de ellas tenía sus dioses, su religión, sus autoridades, la religión de una no podía ser de otra, los dioses de una comunidad no podían ser invocados por los ciudadanos de otra comunidad, por eso, el gobierno municipal se conserva en cada comunidad, y no se pierde sino hasta cuando el despotismo inunda la conciencia del hombre. Todo, absolutamente todo, había sido municipal, el derecho, la religión, el gobierno"²⁴⁷.

Quiero terminar señalando como fondo y marco de las anteriores consideraciones, una vivencia en un municipio concreto, mi Municipio natal de Tizayuca, en el Estado de Hidalgo, "un pueblo como lo dice el poeta- colgado de una estrella mutilada". Una ciudad clara, humilde, modesta, eminentemente agrícola y ahora industrial, con un paisaje agreste, árido y temporalero, donde los campesinos humedecen con sus dolores y lágrimas un pedazo de la tierra morena de México.

Nuestro querido municipio cuya importancia dentro del contexto

del desarrollo del estado cada día crece más y más, es la provincia de México, cuya vida se consume en cada atardecer con el ritmo arterial y transparente de sus habitantes, es el sentido y fin de los logros diarios en la actividad colectiva, aquí no todo es material, las conciencias se nutren de lo humano, del paisaje fugaz y delicado que ofrece la naturaleza; lleno de hombres con paso ágil y vigoroso, y no de aquellos que caminan sin rumbo y huelen a bandera fornicada, es en síntesis la ciudad que inicia su desarrollo fincado en el progreso agroindustrial, con el hábil esfuerzo de sus habitantes.

A Tizayuca tocó el honor de haber sido el solar nativo del segundo emperador Azteca, Huitzilihuitl - "ave de ricas plumas" - , cuyo gobierno tuvo que luchar contra los tlaltelolcas y enfrentarse con el poderío de los tepanecas a quienes pertenecían las tierras ocupadas por los mexicanos. El emperador Huitzilihuitl murió en el año de 1409, dejando un ilustre heredero, Moctezuma Ilhuicamina - "flechador del cielo" -

Por último anotaremos las raíces de la palabra Tizayuca: Tizatli, tiza, "yo" voz impersonal del verbo hacer o preparar, que dan: Tizayo, preparar o hacer tiza, más la terminación "can"lugar, o sea Tizayocan; "lugar donde se hace tiza" ²⁴⁸.

Tocó a este suelo de clima agradable la suerte de ver nacer al gran poeta Ignacio Rodríguez Galván, y de ser cuna de la inspiración de su vasto y excelso patrimonio poético y horizonte donde los versos se vuelven nítida poesía.

Sólo que hay ciudades que nacieron entre tormentas, amenazadas, con hombres que siembran vientos para que se cosechen tempestades, y nuestro municipio tiene esa dolorosa característica, ese signo de desgracia sombría.

Esa paz, esa armonía local de toda comunidad; delicada expresión de sus integrantes, se rompe en la realidad estrangulada por los déspotas caciques que ahogan la voluntad colectiva de los hombres, impedidos de la potestad para darse un gobierno libre y autónomo, en la medida de una vida más justa, próspera y fecunda.

Así como lo expusimos en el estudio del caciquismo, y con fundamento en una experiencia personal en el Municipio de Tizayuca, pude palpar los matices de la política caciquil llevada a cabo por el cacique del lugar.

En las elecciones del Presidente Municipal para el período de 1979-1981, logré constatar las prácticas intermediarias que realiza el cacique con el gobierno estatal en conexión con los funcionarios menores del Estado, naturalmente se trataba de imponer el candidato más impopular e ineficiente de la localidad, y esto se logró.

El pueblo, con el deseo de terminar con tanta imposición dado que el cacique tiene 40 años mangoneando la política local, presentó su queja al Gobernador.

Venciendo los problemas de escasez de recursos económicos,

el grueso del pueblo se traslada a la capital con el objeto de entrevistarse con el jefe del estado, esto no se logra fácilmente, se tienen que hacer largas esperas y más largas las entrevistas con los funcionarios -- que nada resuelven y sí minimizan los ánimos del pueblo que desea democratizar la vida municipal.

Es necesario vencer varios obstáculos para que la reclamación -- llegue a la persona idónea, para ésto, la primera barrera que está al -- frente, es la burocracia oficial, quien da largas al asunto y niega la presencia del Ejecutivo, por otra parte, los mismos funcionarios engañan-- concediendo audiencias para enterarse del asunto, que obviamente no -- les incumbe y que además no tienen la menor posibilidad de solucionar, pero que sin embargo, cumplen su cometido; dar esperanzas al pueblo. La reclamación se sintetiza en lo siguiente: por lo que respecta al citado municipio: Imposición del candidato a Presidente Municipal; viola-- ción a lo establecido en las bases para llevar a cabo la elección; no haber tomado en cuenta al Presidente local del Partido Oficial; acabar con la intromisión y "mangoneo" del cacique en la política local, irregularidades en la asamblea municipal para la selección del candidato y la de-- nuncia del cacique que tiene una existencia de 40 años en la vida local.

Estas fueron pues, las peticiones que se le hacían al Gobierno -- del Estado. Primeramente, aquel grupo de individuos fue recibido por el Secretario Particular del Director de Gobernación, después por el -- Subdirector de la misma dependencia, después de que el funcionario hu

bo oído tales quejas, solicitó a los reclamantes que volvieran al día siguiente a exponer su problema personalmente al Director de Gobernación.

Siendo recibidos al día siguiente, por dicho funcionario, quien turnó el asunto al Director General de Gobierno, diciendo que en problemas electorales sólo el partido podía resolver, de lo demás, es decir, de la denuncia del caciquismo, manifestó que se iba a llevar una investigación al respecto. Ya con el Director General de Gobierno, volvió a suceder lo mismo que con los anteriores; se expuso el problema, los agravios a la libertad política del municipio, etc. y el citado funcionario prometió y repitió lo mismo que los anteriores, sin embargo, hablaría con el Gobernador, a quien solicitábamos ver únicamente y no a tanto funcionario inútil e impedido para resolver lo que planteábamos.

Mientras esto sucedía, el término para que se tomara la protesta a los candidatos electos seguía corriendo, por lo tanto el cacique y su candidato movíanse en el Partido gozando de todo el apoyo del Gobernador, por fin en un descuido se logró hablar con éste, fue obra de la casualidad, pero cuál fue nuestra sorpresa; rápidamente nos manifestó: "su asunto está resuelto, no se preocupen, el Delegado del Partido tiene instrucciones precisas, hablen con él", entramos al juego.

Todo estaba decidido, el tiempo se vino encima, nadie ni ninguna autoridad ni funcionario hicieron caso de nuestra demanda justa y democrática, ni el Gobernador, ni sus funcionarios leales, mucho menos el delegado estatal del P. R. I., igualmente el Secretario General del Comiu

té Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional, así como tampoco los diarios a que ocurrimos para expresar nuestra queja, no lo hicieron, el cacique debió gastar no su fortuna, sino el presupuesto municipal para acallar el movimiento democrático de la comunidad.

Agentes de Gobernación del Estado preguntaban y anotaban los -- nombres de toscos campesinos y comerciantes que se destacaban por su arenga, tal vez para identificarlos y observar un estricto control, ojalá que en la relación de esos nombres se anote como encabezado: "lista de ciudadanos que desean la libertad para su Municipio".

El Presidente que terminaba su período, fue hasta antes de ser Alcalde, el Caballerango de los caciques, por lo que se deduce que el presupuesto municipal fue saqueado por sus benefactores.

Los sectores del Partido oficial cumplieron su cometido, los comisariados ejidales fueron delegados en la convención municipal y al final de cuentas el Municipio sigue en las mismas condiciones de vida que hace 40 años, claro, los caciques han mejorado.

Podría haberme excedido al relatar este hecho ¡ terrible ! , pero que mejor ejemplo que la misma realidad, la misma experiencia - ¿cómo es posible que a escasos 50 kilómetros de la ciudad de México - exista aún el caciquismo local, pero es cierto. Coincidimos en que la libertad política de los municipios sólo existe en la teoría, la vida real de cada uno de nuestros municipios es fatal, la libertad no sólo no se -

atropella, sino que no existe.

La conclusión a que he querido llegar con el esbozo del proceso político en la elección de los presidentes municipales, es que; habiendo analizado el presente estudio, el Municipio carece no solamente de autonomía económica, lamentablemente y esto es más grave aún, carece de autonomía política. La primera es complemento de la segunda, faltando cualquiera de ellas, el Municipio queda aniquilado.

II. AUTONOMIA ECONOMICA.

Así como el institnto de sociabilidad fue el común denominador - que influyó en forma determinante en la formación de la comunidad; la - autonomía económica podremos decir; que es el denominador de la autonomía municipal.

El Municipio como entidad autónoma, tiene sus propios y específicos objetivos y fines, los cuales se pueden resumir como paulatina--- mente se sintetizan las necesidades de cualquier comunidad, o en un -- grado menor la familia: casa, vestido, alimentación, cuidado, seguri-- dad, educación, etc., entendiendo esto en el sentido de crear un medio y un ambiente de personas y bienes como el necesario para la evolución de las actividades de todos los miembros del municipio, la comunidad o la familia. Y dentro de este marco, poder abrir el cauce a las manifestaciones sociopolíticas del hombre en la anatomía del poder municipal o local.

El diccionario jurídico define a la autonomía, y dice: "debe en-- tenderse, en su acepción actual, como facultad de una comunidad huma-- na de gobernarse así misma, mediante sus leyes propias y por autoridades elegidas de su seno"²⁴⁹. Traducida la autonomía económica por - nuestro régimen constitucionalista de 1917, ésta se consagró en la fracción II del artículo 115, como; "la libertad que tienen los municipios de administrar 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" 250

En esa forma se concretó el principio más general sobre la libertad municipal y es lo que debemos entender por autonomía económica lisa y llanamente, dicha fracción II antes de ser reformada y ya reformada, despertó los más encendidos debates en el Constituyente, por virtud de ser la base de toda libertad, por eso; "la Constitución de 1917, en esencia, es suma de aspiraciones que concretamos con un sólo aforismo; justicia social. Justicia social implica libertad económica, libertad política, libertad del hombre" 250 bis.

Por lo tanto, los diputados revolucionarios, no los renovadores, lucharon hasta el último momento por la justicia socio-económica del municipio, de haber alcanzado este objetivo no se lamentara actualmente la no observancia de la Constitución, sin embargo, encontramos en ella -- respuestas claras a las reclamaciones de los campesinos y obreros, en las leyes reglamentarias de los artículos 27 y 123 constitucionales, ahora sólo falta darle al artículo 115 que instituye el Municipio Libre, su ley reglamentaria para que dentro de su fracción II funde entre otras -- cuestiones una equitativa participación del ayuntamiento en los impuestos, señale los impuestos propios municipales, reglamente conveniente y jurídicamente las relaciones laborales de sus empleados, regule las operaciones de crédito con algunas instituciones crediticias del gobierno federal para que lo auxilien; la organización y delimitación de los tributos e impuestos del municipio, el estado y la federación; instrumen--

tar un régimen impositivo sobre actividades comerciales e industriales, así como la exportación de mercancías al extranjero; instrumentar una economía para apoyar los proyectos municipales tendientes a la explotación de recursos naturales, extractivos y de transformación.

En fin, por lo que es necesario e indispensable que se reglamente y se planee la actividad municipal en todos los órdenes; políticamente para fortalecer nuestro sistema republicano, representativo, federal y democrático, al mismo tiempo de que el pueblo o la comunidad aprende a vivir y practicar la democracia popular; administrativamente, desde el punto de vista de la descentralización y no delegación de los servicios públicos puramente locales, mejorando y haciendo eficaces y prontos dichos servicios como la prestación de bienes; sociológicamente en lo que respecta a la relación afectiva entre la familia y la institución -- política del municipio y la propia comunidad, basada en la interrelación de vecindad de los hombres; laboralmente en cuanto a la relación contractual de sus empleados y trabajadores asistidos por la ley respectiva y los derechos que de ella emanen; económicamente en lo relativo al -- aprovechamiento de los recursos naturales, para instrumentar fuentes de trabajo y producción y sus consecuencias mediatas e inmediatas, el mercado interno y externo y la circulación de productos y bienes de producción ; fiscalmente, en vías de aprovechar los impuestos, contribuciones, derechos, rentas, etc. , para la autosuficiencia económica con el fin de proveer de mejores servicios y apoyar las instituciones.

En el campo de la educación, destruyendo el analfabetismo y en caminando hacia mejores formas de vida, moral, cívico y material, es decir, la cultura, para que nuestro pueblo entienda el proceso histórico del país y del Municipio; estadísticamente, para contar con datos ciertos y matemáticos de los recursos con que contamos y de lo que podemos tener en la comunidad. Todo ello se lograría hasta en el Municipio más humilde de nuestra patria, podríamos encauzar a mediano y -- largo plazo el mejor aprovechamiento de todos los recursos disponibles orientados en la brújula del beneficio colectivo.

"La constitución de 1917 nos enmarca por ejemplo, dentro de la estructura política federal y democrática, con los tres poderes autónomos, aunque interdependientes entre sí; esta carta magna descansa, como basamento jurídico institucional en el municipio libre"²⁵¹.

La función democrática está apenas en su proceso, no se puede afirmar que el municipio es libre, sujeto a la política centralista de los gobernadores, y éstos a su vez, no gozan definitivamente del uso de su soberanía; pero estas modalidades democráticas están ya en la constitución y lo que únicamente hace falta es que nuevos hombres, con espíritu revolucionario las cumplan"²⁵².

De este modo, no podemos decir que la constitución es inoperante, sino que, los encargados de hacerla cumplir no lo hacen, entonces, es culpa de los hombres que tienen la imperiosa obligación de tenerla y

mantenerla en vigor, la observancia de la ley suprema, quiere decir, - el fiel cumplimiento de los principios de la revolución mexicana, porque es el documento directorio de aquellas aspiraciones consagradas en ella.

Pero el México de hoy, no puede ser el México de 1910 ni el de 1920. A nuevas condiciones objetivas, nuevas concepciones y propósitos políticos y económicos. Lo inmodificable es que muchas de las situaciones que la revolución mexicana propuso modificar en favor de los mexicanos, no sólo subsisten sino que se agravan y se tornan más desquiciantes, por ejemplo: el Municipio actual que está a merced de la política de los ejecutivos de los estados, del cacique, del partido oficial y los cuales intervienen en su vida local, haciéndolo sucumbir en su propósito democrático.

Es pues, el momento de partir, para con la misma mística y obsesiva preocupación lograr la mutación de los valores, que la corrupción ya secular en México ha destruido, incrementada por la permanencia de un mismo grupo y un mismo partido en el poder, grupo que en la molición y las tentaciones y canongías del gobierno, olvidó su origen y hoy suele expresarse por voceros de alto nivel oficial, con las mismas sin razones de los sectores que la revolución combatió y cuyos privilegios se propuso anular.

Mientras haya funcionarios corruptos, mientras siga imperando en la familia revolucionaria los privilegios del poder, los dineros fáciles, los automóviles caros, etc. y no se instrumente una mejor ley de

responsabilidades de los funcionarios, mientras el gobierno de cualquier estado esté a merced de contrabandistas, de asesinos y mientras el ejecutivo esté comprometido con sus colaboradores, seguirá el mismo ambiente de corrupción, de robo, de fraudes, de endeudamiento externo, de irresponsabilidades con magnitudes del pozo IXTOC I, en fin, no podrá haber un asomo de democracia ni en el gobierno central ni mucho menos en los gobiernos locales o municipales.

Ahora bien, la libertad política como la hemos dicho, no concurre sin la libertad económica, las cuales organizan un municipio verdaderamente autónomo. Para que la autonomía municipal sea una feliz realización, no es nada más necesario con que cuente con la libertad económica y política, sino que, cuente con los recursos legales indispensables para impedir la intervención del estado o el abuso del poder regional, y que pueda y haya a quien recurrir, algún Tribunal o la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el constituyente se introdujo el artículo 115 sin que se definiera a qué autoridad podía hacer valer sus derechos municipales.

Con este defecto ha vivido el Municipio a merced del poder centralista, a lo que fijen las legislaturas que se confabulan con el gobernador, el Municipio está sin que ninguna autoridad neutral lo pueda defender o resolver sus conflictos, por lo que, es imposible hablar en términos generales de autonomía, claro que teóricamente el municipio es libre, pero en la práctica deja de existir esa libertad.

Por otra parte, el régimen patrimonial del municipio autónomo-

está formado por sus bienes propiamente patrimoniales, la autosuficiencia económica que es la capacidad que tiene el municipio de bastarse por sus propios medios para su subsistencia, con el objeto de satisfacer sus necesidades locales.

La hacienda municipal, por lo tanto, constituye en sí la capacidad económica que posee el ayuntamiento, y la libre administración de dicha hacienda, se traduce necesariamente en la autonomía económica. Ahora bien, para saber los alcances o dimensiones de esa autonomía, es necesario saber de que está compuesta, o mejor dicho, cuáles son los ramos - en materia fiscal que constituyen el sostén económico municipal.

En cada estado de la República, los municipios han establecido -- sus ingresos de acuerdo con sus posibilidades, tradiciones y convenios - con los mismos estados. Aunque parecidos en términos generales, existen entre ellos algunas diferencias que los hacen característicos de la región. Esta es una clasificación de los ingresos que normalizan la situación de la mayoría de los municipios:

IMPUESTOS: diversiones y espectáculos, matanza de ganado, -- juegos permitidos, actividades mercantiles e industriales, expendios de bebidas alcohólicas y anuncios y propaganda comercial.

DERECHOS: servicio de agua, licencias, construcción de bardas, mercados, placas, botones y tarjetas, panteones, legalización de formas, alineación de predios, inspecciones, servicios sanitarios, pavimentos, - banquetas, drenaje y alumbrado público.

PRODUCTOS: ocupación de la vía pública, arrendamiento de inmuebles, arrendamiento de muebles, venta de bienes muebles e inmuebles y publicaciones.

APROVECHAMIENTOS: recargos, rezagos, reintegros y multas.

PARTICIPACIONES. FINCAS URBANAS: gasolina, cemento, vehículos de tracción animal, fundos mineros, bebidas embriagantes, explotación forestal, consumo de energía, cerillos y fósforos, cerveza y tabacos labrados.

EXTRAORDINARIOS: donativos recibidos, préstamos solicitados, subvenciones del gobierno del estado, subvenciones de la federación y depósitos recibidos.

En cada uno de estos capítulos, las insuficientes participaciones que deja la federación y el estado al municipio, explican la endeble economía municipal que hace de el municipio un dependiente del estado y de la misma federación.

Hemos visto en épocas anteriores que, los municipios eran libres porque poseían los medios financieros suficientes para subsistir, los cuales eran los propios y arbitrios que siempre atenderían al patrimonio del ayuntamiento y que éste administraba libremente sin que la autoridad superior pudiera intervenir, así como los pósitos y las alhóndigas.

Sólo en casos urgentes o especiales, se recurría al impuesto y con la anuencia del virrey; En el siglo XVI, los ayuntamientos efectiva-

mente dispusieron para cumplir sus funciones, de dos clases de bienes, los comunes y los propios.

Los bienes comunes, eran los que se disponía para el disfrute -- del común de los vecinos, tales como: fuentes, plazas, mercados, los -- arenales y riberas de los ríos, ejidos, dehesas, etc. Los propios, eran las tierras inalienables destinadas a los ayuntamientos para que sus rentas se aplicaran a los gastos municipales.

Los arbitrios se formaban de: las sisas, derramas, contribuciones, y concesiones, que en obvio de repeticiones ya hemos explicado en su oportunidad, no sin tener en cuenta la cooperación vecinal y el donativo que alguna persona prominente hacía al ayuntamiento para satisfacer algún problema local.

Durante el régimen de intendencias, época en que el control de -- los ingresos del ayuntamiento se hizo más riguroso, no dejó de tener -- sus ventajas, por lo que las erogaciones del municipio estaban sujetas -- a una estricta medida de fiscalización.

La hacienda municipal, reglamentada de esta manera en esta época, disponía de recursos mediante sus mismos bienes comunes y pro-- pios, descargando a los pueblos la parte de los gastos locales que considerara no muy gravoso, en México se agravó la situación por la expedición de las leyes de desamortización, por una parte, y por la otra al dejar a las legislaturas locales la facultad de señalar los conceptos que --

formarían la hacienda municipal.

La ley de 12 de septiembre de 1857, clasificó las rentas, se ocupó únicamente en dividir las entre la federación y los estados, sin tomar en cuenta a los municipios, sin embargo, detalló los renglones considerados siempre como municipales, asignándolos a los estados y a la federación, y en lo que respecta al Distrito Federal y a la Baja California, de hecho continuaron existiendo las rentas municipales y continuaron recaudándose con entera separación de las demás.

Otra de las cuestiones que afectaron la hacienda del municipio, fue la llevada por la Constitución de 1857, que abolió las alcabalas, que aunque aseguramos que fue una medida progresista, no dejó de repercutir en la economía municipal, menguando a tal grado ésta que fue difícil erradicarla.

Desde el panorama del municipio en cuestiones financieras, obtuvo por este tiempo los créditos del interior y del exterior del país, esto dio un nuevo medio de proveerse satisfactorios. Podía llevar a cabo grandes obras que sus ingresos le permitían, ayudados por préstamos de bajo interés a largo plazo de amortización, o de los bandos del país a plazo menor.

Actualmente, otros organismos han venido a sustituir dichos créditos o préstamos, como por ejemplo: BANOBRAS, INFONAVIT, BANRURAL, la S. S. A. etc., que otorgan apoyo financiero, asistencia técnica,

médica y preventiva, encaminado todo ésto al desarrollo de las comunidades de la república y la ejecución de obras de urgente necesidad local.

La más honda preocupación de los constituyentes de Querétaro, - fue la de proveer al Municipio de la libertad económica, consignando en la fracción II del 115, la libertad de administrar su hacienda con la respectiva suficiencia de ésta para atender a sus necesidades. Dicho sea de paso, lo expuesto por Emilio Rabasa en cuanto a la centralización que vi vía el municipio en el período porfirista; "una legislatura con las funciones de su carácter, el ejecutivo representado por un gobierno que dirige toda la administración y de quien dependen como agentes, los jefes políticos y ayuntamientos, lo mismo que la tesorería general" ²⁵³ .

Otro autor, Moisés Ochoa Campos nos señala los conceptos que - por ingresos percibe el Municipio, los cuales son: "participaciones, licencias y permisos al comercio, impuestos sobre diversiones, explotación de rastros, multas, mercados, impuestos adicionales para obras - materiales, derechos sobre registro de la Propiedad, panteones, impues tos sobre patentes, arrendamientos y derechos sobre Registro Civil" ²⁵⁴ . En general, la hacienda municipal se compone de los capítulos siguientes: Impuestos, Derechos, Productos, Aprovechamientos, Participaciones y Extraordinarios.

Por cuanto a lo más productivo de todo este régimen fiscal del mu nicipio, es lo relativo al comercio, al rastro, a la industria y a la agri-

cultura. Porque el impuesto predial o la contribución son conceptos que se pagan al Estado y la participación que tenga el municipio debe ser mínima, por lo cual ante la escasez de conceptos que tiene el municipio se ve agobiado el ingreso fiscal del ayuntamiento.

Consideramos que la causa directa e inmediata de la penuria fiscal o económica del municipio, se debe como dice Ochoa Campos a; " la enorme descompensación que existe en la percepción de los ingresos fiscales en México, y ella es motivo de que, para la ejecución de obras y servicios indispensables , los municipios tengan que recurrir de contínuo al auxilio de los estados y de la federación estableciéndose una dependencia económica tan nefasta como la Política" ²⁵⁵.

"Esto lo vemos en la balanza tributaria que absorbe la federación que es sólo del 74.69% del total del ingreso fiscal de 1964 de la República, y cómo los ingresos municipales tienen el 3.84% de todo el total, -- por lo que los 2377 municipios que cuentan con 145,712 localidades mayores o menores tienen que sufragar sus gastos puramente domésticos -- con los 889.3 millones de pesos sobrantes" ²⁵⁶.

Y consiguientemente, las percepciones de los estados y municipios se conservarán en la misma escala, mientras, tendrán que sopor--tar la tendencia ascendente de la participación de los ingresos por parte de la federación, aunque no pueda darse este caso drásticamente, pero sí veremos que la desproporcionalidad será la misma. Eso es precisa

mente lo que la ley reglamentaria del 115 constitucional, debe estipular, el equilibrio o el justo reparto de los ingresos totales de la federación.

Ahora que en la actualidad "la deuda externa en México crece -- desorbitadamente gracias a Pemex y a la Comisión Federal de Electricidad principalmente. A fines de 1979 se informa, la deuda externa oficial será de \$33,000 millones de dólares. Y sabido es que la inflación, el de empleo y la tensión social crecen todos los días"²⁵⁷. Lo que repercute no sólo en la economía del país sino en la política, en la sociedad, por lo que estos fenómenos no son creados por sociólogos, por abogados, sino son problemas reales quiéramos o no, que repercuten en las economías lo cales y en la vida municipal de cada estado.

No podemos creer que la venta del petróleo nos quite la crisis que vive actualmente nuestro país, si ésto sucede, no será un triunfo del pueblo entero, sino una derrota que, ciertamente más pronto o más tarde -- producirá no sólo millonarios al estilo del Shā de Irán, sino multitudes - de puños que lo griten desesperados y dispuestas a crear el caos, en encender toda la pradera con la primera chispa de rebeldía e inconformi-- dad. Luchamos porque halla una mejor organización económica y política del país, del municipio; que es la base y esencia de nuestro federalismo y es el sostén del régimen interior de los estados.

El Presidente Municipal debe vigilar todo el funcionamiento del - Municipio pero no le es posible, la centralización que sufre, la depen-- dencia política, económica y educativa no le permiten instrumentar un -

verdadero organismo autónomo, el problema va hasta la raíz, demos una práctica democrática a la vida municipal, los grandes pueblos de la antigüedad a fuerza de practicar la democracia llegaron a tener un horizonte esplendoroso en la cultura, por eso Octavio Paz dice; ²⁵⁸ "los hombres se instituyen a través de la cultura" y aprenden a ser hombres viviendo en libertad .

En consecuencia, la mejor forma para robustecer la autonomía o libertad del Municipio en todas las formas y sistemas y en todas las entidades federativas, es dotarlo de todos los medios suficientes para que logre su objetivo, porque si sigue con el mismo panorama de limitaciones, dependencias y sujeto a la autorización de las legislaturas locales para crear sus impuestos, nunca se logrará el bello anhelo que aún sigue plasmado en la conciencia de los pueblos y en nuestra Constitución Federal.

El actual régimen nos favorece, y nos favorece aún más la acertada política del Presidente; la reforma administrativa es un buen síntoma en las labores de la administración pública y en los sistemas de informática a los ayuntamientos y a los gobiernos de los estados, sin cuyo curso no puede redondearse ninguna planeación en el país.

Responsabilidades, tareas conjuntas y también equidad en las recaudaciones fiscales y en los pagos de compromisos y obligaciones burocráticas y magisteriales, así como la aplicación de partidas a obras públicas, se reflejarán de modo más técnico y exacto, gracias a los nuevos

métodos decretados por los funcionarios del ramo en la órbita federal. - Actualmente queremos que se vaya imponiendo un criterio de más respeto a los poderes estatales y principalmente municipales, lo que signifique un motivo de mayor regocijo para el sistema federal, que es el coordinador de los propósitos y probabilidades y no monopolice el poder en todos sus órdenes.

Instaurada y entendida así la nueva política, cada presidente municipal que es la autoridad básica del aparato administrativo oficial, debe formar parte de los planes administrativos del país, para servir mejor y obtener mayores atenciones del estado y federación.

Una información clara, pronta, veraz, concisa de lo que ocurre en todo lo largo y ancho del país, permitirá jerarquizar las obras públicas que se realicen, impulsar el desarrollo donde sea más urgente y - - oportuno hacerlo, revisar las comunicaciones y prioritariamente comunicar a las localidades más atrasadas para integrarlas al complejo desarrollo tecnológico y cultural que sufre el país, así mismo en concierto de comunicaciones destruir los viejos y nefastos caciques regionales que ahogan la vida local, alentar la inversión, combatir la miseria y la ignorancia y que nuestros municipios dejen de ser pueblos polvorientos y olvidados, estos son pues los objetivos que debe iniciar la reforma política y su comienzo se ubique precisamente en el gobierno local, de lo contrario podrá sufrir alteraciones que no concurren con los fines específicos de su creación.

Al respecto, el presidente municipal de Garza García Nuevo León afirmó: "que la corrupción y la crisis de los municipios se deben a una falta de control y de una base jurídica que hagan operante a la institución mientras no se delimitan las obligaciones y responsabilidades de cada -- uno de los integrantes del ayuntamiento, el funcionamiento será raquítico y sujeto a improvisaciones, la reforma administrativa pretende corre-- gir estas fallas y más necesario elaborar un plan nacional de organización municipal, aseguró también, que con la creación de una base jurídica y -- otra en general para los municipios, se tendrá la ventaja de organizar un efectivo control presupuestal que evite duplicidades, al mismo tiempo -- que impide la hegemonía de los tesoreros"²⁵⁹. Es de verse que en esa declaración se palpa la crisis municipal, de que se hace necesario la instrumentación de un orden jurídico reglamentario que emane del precepto constitucional que consagra al municipio libre, para que la reforma ad-- ministrativa tenga plena validez.

Otro problema que sufren los municipios en cuanto a la participa-- ción de ingresos federales, la expone el tesorero del ayuntamiento de Du-- rango, Jacobo Flores de la Parra que dice: "un problema toral de los -- municipios del país es la inexistencia de coordinación y comunicación entre la Secretaría de Hacienda y los Municipios, para efecto de participa-- ciones federales. Como efecto de la incomunicación entre las entidades mencionadas, los municipios se ven desprotejidos en sus acciones, ya -- que no tienen bases firmes para poder disponer de las participaciones -- en su oportunidad"²⁶⁰.

Ahora no solamente tiene que ser aprovechada la participación en su oportunidad, sino que éstas no podrán ser menores de un 10% y en -- cuanto a la propiedad inmueble o predial, rústica o urbana no podrá ser menor del 50% y finalmente sobre el comercio y la industria, por ningún motivo puede ser menor del 25% de participaciones para el municipio. -- También lo más importante que apunta el citado tesorero es la continúa- comunicación que debe haber entre los municipios y la Seçretaría de Ha- cienda, creemos que esto es acertado toda vez que es una entidad autóno- ma que además podría resolver los problemas locales con mayor eficien- cia porque si de lo contrario el municipio sigue a merced del estado y - de la legislatura, lo que va a pasar es que siga tan centralizado como has- ta la actualidad, por otra parte, como no tratamos de que se desvincule- el municipio del estado, sino que sea respetada su autonomía política y - económica, proponemos que los conflictos hacendarios que se susciten - entre el estado y el municipio, deberá resolverlos o la Suprema Corte - de Justicia de la Nación o el Tribunal Fiscal de la Federación como órga- nos netamente neutrales e imparciales, que de ningún modo sus decisio- nes van a invadir la soberanía de los estados, sólo van a defender como lo habíamos dicho, la autonomía de los municipios.

Creemos sin embargo que, la reforma administrativa estructura- da por el actual gobierno va a ir al fracaso, no funcionará si no se inicia desde la célula municipal, desde la cimiento de toda la organización polí- tica y administrativa del país. Toda reforma toda innovación comienza- desde lo más diminuto, puede suceder lo que fue la democracia transpa-

rente con el anterior Jefe del Comité Ejecutivo Nacional del P. R. I. , fue tal el fracaso y fue tanta la transparencia democrática que ningún ciudadano alcanzó a verla, a palparla, no existió, más bien de lo que se trató fue de la dedocracia transparente.

No creemos que esto mismo suceda con la reforma administrativa, que ésta no mencione la voluntad democrática del pueblo, ahí donde la comunidad necesita vivirla, no en las altas esferas ni en los niveles estatales y federales nada más, sino en el Municipio.

Así como en este tiempo nos toca ver como se inicia y como se desarrolla una constitución democrática en Nicaragua, y cómo ese país, ese pueblo tiene la oportunidad de demostrar el amor a la libertad, sin dictaduras ni siquiera la del pueblo, podemos nosotros ver también la evolución democrática de nuestros municipios, erigida como bandera de la democracia política y de la democracia como sistema de vida.

III. - MANIPULACION DE LOS MUNICIPIOS POR LOS CC. GOBERNADORES DESDE EL PUNTO DE VISTA POLITICO-ECONOMICO.

Hemos insertado este apartado por virtud de que en la actualidad los gobernadores de los estados manipulan al municipio en los aspectos de su vida local más importantes.

Si como dice Tocqueville²⁶¹; "pero el municipio existe desde que existen los hombres, la libertad municipal es cosa tan rara como frágil. Entre todas las libertades, la de los municipios, que se establece tan difícilmente es también la más expuesta a las invasiones del poder, para defenderse con éxito, es necesario que hayan alcanzado todo el desarrollo y que hayan mezclado con las ideas y hábitos nacionales, de esta manera, mientras la libertad municipal no haya entrado en las costumbres, es fácil destruirla".

La autonomía del régimen municipal en toda la República desaparece al esfuerzo de las comunidades, la libertad no se crea ni se decreta, el municipio nace y crece en forma aislada, secreta, sólo el tiempo y las costumbres consolidan la libertad municipal, por eso, "la libertad no es un don de la naturaleza, es una creación lúcida e intencionada de la voluntad humana"²⁶². Pero para que esa libertad esté garantizada, debió de haberse arraigado en las conciencias de los hombres, y en el espíritu municipal, debió de adherirse en la comunidad, desarrollarse en el ambiente semibárbaro de la localidad para que dicha autonomía política y económica pudiera ser firme y verdadera.

En efecto, esta institución ha tenido sus ciclos de verdadero florecimiento, de auge, ha llegado a construir ciudades-estados, fue bastimento para la reconquista española y en Francia fue considerado como un cuarto poder, en América fue el baluarte jurídico para la conquista española, vivió la colonización y sufrió hondamente la inestabilidad política de México, hasta la Constitución de 1917, en que fue elevado a rango constitucional. Pero el revés de su florecimiento ha sido tan grave que ha roto el concepto de libertad natural.

Así mismo, el municipio fue centralizado en Francia por el absolutismo bonapartista y derrotado en Villalar, en México durante el período de Porfirio Díaz fue destruido por el centralismo de los jefes políticos y prefectos que funcionaban en los estados, atando la autonomía local de las comunidades.

Al triunfar la revolución, el municipio obtiene la institucionalidad y en el artículo 115 de la nueva constitución se sostienen los principios fundamentales del Municipio Libre.

A partir de ahí, el régimen municipal de México es la base de la división territorial, administrativa de los estados, se establece la libertad política en cuanto a la elección popular directa del ayuntamiento y la desvinculación de cualquier autoridad intermedia, así como la libertad económica, que faculta al ayuntamiento a administrar libremente su hacienda y como toda entidad autónoma, poseedora de personalidad jurídica.

ca propia.

Este es el panorama que tiene actualmente el municipio dentro del régimen constitucional, las constituciones locales a su vez, contienen disposiciones al respecto que alguna u otra manera también decretan la libertad municipal, sin contrariar al artículo 115 de la Constitución, pero que difieren unas de otras en cuanto a su medio y necesidades propias de cada estado.

La práctica viciosa del poder que llevan a cabo los gobernadores en sus estado, alcanza a centralizar y manipular a los municipios en sus aspectos más importantes y fundamentales.

Fundado en la experiencia, los gobernadores manejan a su antojo la libertad política de los ayuntamientos, no existe la tal elección popular directa de los miembros de los ayuntamientos, todo el proceso electoral que se sigue para la elección del Presidente Municipal está intervenida en todo momento por el C. Gobernador, yo pienso que esto se debe sin duda a la necesidad de que haya estabilidad política dentro del estado y en cada una de las municipalidades esté el incondicional del gobernador, o el perro faldero útil al sistema de dominación.

Por ejemplo: la elección de los candidatos del partido se hace en una "convención interna" que reúne a los miembros de los tres sectores de partido: C. N. C. , C. N. O. P. , y C. T. M. Se les comunica quiénes son los candidatos propuestos por los caciques y aprobados por el gober

nador. Finalmente tiene lugar la elección constitucional democrática - donde el pueblo va a votar por el único candidato en lista.

A esto se le puede llamar democracia o libertad política?, desde luego que no. En 1978, durante la elección de candidatos a Presidentes Municipales en el Estado de Hidalgo, de los 84 municipios que componen el Estado, 72 de ellos estaban inconformes con el candidato que se les impuso por el gobernador en contubernio con el Delegado Estatal del P. R. I. , el Diputado Local, Federal o el cacique de la localidad controlado por el Ejecutivo del Estado. En ese mismo momento pudimos corroborar cómo el Jefe del Estado maneja a su antojo y descaradamente el proceso electoral en su totalidad, decimos descaradamente porque ni siquiera se preocupan por cubrir las reglas de la Convocatoria a que hemos aludido, que se expide al efecto; sobre el particular quiero seguir con el mismo ejemplo de la elección del Presidente Municipal de Tizayuca, deseo manifestar que se violó la mencionada convocatoria a todas luces y como decíamos descaradamente, porque entre otros requisitos de la misma, establecía; que el candidato debe ser miembro activo del partido, mayor de 25 años de edad, vecino y residente en la localidad, publicación de la misma convocatoria, etc. , requisitos que desde luego no fueron cubiertos tanto por el candidato como por las autoridades, toda vez que el candidato del gobernador actual Presidente Municipal a las fechas de la elección tenía 23 años y jamás había pertenecido al partido que lo postulaba, así como era absolutamente desconocido para la población.

Además era el candidato del gobernador en confabulación con el cacique del pueblo, lo que dió como resultado que el candidato había -- reunido al pueblo pero en su contra, no obstante es hasta la fecha, el -- flamante Presidente Municipal.

Imposición y elección no del pueblo, ni para el pueblo, ni con el pueblo, sino del cacique, con el cacique y para el cacique. En síntesis las elecciones se llevaron en franca y abierta violación de la Constitu-- ción Política del Estado y de la Constitución de la República; y es el pue_ blo el que tiene que ver ésto con resignación y consecuentemente sopor- tar la serie de violaciones a sus derechos democráticos y de hombres.

Acorde con lo anterior nos interrogamos. ¿Cuál libertad política? todo está manipulado, tanto por el cacique local, como por el Jefe del - Ejecutivo Estatal, así como por el Partido Oficial, nada escapa de su -- control (que ironía).

!Cuando los municipios ramificados por centenares en cada uno de los estados de la República, administren libremente su hacienda, cui_ den la higiene, la salubridad y la educación de los vecinos que habitan - en ellos y designen a sus propios funcionarios exigiéndoles estrictamen te todas las responsabilidades en que incurran, obligándolos a ajustar - sus actos a severa moral administrativa, entonces los gobernadores y - legislaturas locales tendrán que concretarse a desarrollar una política- de mayor amplitud de miras más vastas a favor de los intereses genera_ les del Estado, sin intervenir en los asuntos domésticos de cada muni-

cipalidad. Con esto se logrará al mismo tiempo que la designación democrática de esos mismos gobernadores y legislaturas, sea hecha libremente en cada municipio y de conformidad con la ley"²⁶³.

En cuanto a la manipulación económica de los municipios por los gobernadores, podemos decir que el centro o ejecutivo estatal tiene manipulado al municipio por las siguientes razones;

a) Las cantidades que le corresponden al municipio por concepto de participaciones federales, las envía la federación vía tesorería del estado, en este proceso el gobernador para tener al Presidente Municipal como su mozo; que quiere decir según el Diccionario Hispánico Universal, a fojas 987, "hombre que sirve en oficios humildes", le traslada las participaciones cuando quiere y como quiere y en caso de que el alcalde no sea "obediente" con el ejecutivo, éste no le enviará las mencionadas participaciones, con lo cual el presidente municipal no tendrá los medios económicos para pagar siquiera los sueldos a los empleados del ayuntamiento.

b) El gobernador del estado controla los ingresos provenientes del agua potable municipal, amén de administrarla y suministrarla a su gusto y de acuerdo a los intereses del cacique local, de esta forma el Gobernador a quien quiere exenta del pago y a quien no quiere no exenta y le carga además las respectivas adiciones a esa cuota, con lo que el ejecutivo queda bien, pero al Presidente Municipal le crea conflictos dentro de la población.

c) El Gobierno del Estado cobra todos los impuestos sobre predial, traslado de dominio, otorga licencias para juegos y diversiones, herencias y legados, impuestos sobre la industria, la producción y el comercio sobre capitales, agricultura, ganadería y comercio, inspecciones, tránsito, explotación de bienes del estado, aprovechamientos, derechos, impuestos indirectos, sobre ingresos personales, participaciones en impuestos federales, registros, recuperación, subsidios federales, aportaciones municipales, multas, deuda pública, etc., de lo cual se desprende que los ingresos más jugosos los cobra el Estado y como decíamos, manejándolos a su arbitrio y capricho, siendo por tanto los siguientes capítulos a través de los cuales el Municipio nutre su raquítica economía: impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones y subsidios; que se traducen en los siguientes conceptos: participaciones, licencias y permisos al comercio, impuestos sobre diversiones, explotación de rastros, multas, mercados, impuestos adicionales para obras materiales, derechos sobre Registro de la Propiedad, panteones, impuestos sobre patentes, arrendamientos y derechos sobre Registro Civil.

De estos capítulos y conceptos, las insuficientes participaciones que le dejan la federación y el estado al municipio, hacen explicable el motivo de la penuria municipal, por lo tanto, la descompensación que hay en la percepción de los ingresos Fiscales de la República son la causa directa e inmediata de la pobreza que viven nuestros municipios, y ello es motivo para que tengan que recurrir a la ayuda de la federación-

y el estado para llevar a cabo obras y servicios indispensables, estableciéndose así, una de las peores dependencias; la económica, sin la cual el propio municipio no es ni libre ni autónomo.

Objetivamente hemos llegado a esta conclusión, así mismo nos preguntamos ¿Cuál es la autonomía económica y administrativa municipal? . Lo que en realidad administran los ayuntamientos y presidentes municipales es la miseria e inanición de los pueblos, la ignorancia, el vicio, el desempleo.

Al mismo tiempo, el Alcalde tiene que administrar las órdenes liberticidas dadas por el cacique o el Gobernador, cuando alguien toma la palabra de reivindicación, ¿Por qué sucederán estas cosas, es que el hombre contemporáneo no ha alcanzado su madurez política, no goza -- por tanto de una conciencia política precisa, o es que no sabe, si inicia una revolución, qué ideología, qué conceptos reales va a sustentar en la acción rebelde para mejorar la conducta y la vida de los pueblos?.

Tal vez sea eso, no tiene madurez ni conciencia política, ni mucho menos van a clarificar los conceptos e ideología directrices, porque su pensamiento se lo han embotado, ellos los enemigos, han destruido - la fibra ultrasensible de los pueblos y de los hombres, y es el hombre - precisamente quien tiene que cambiar el estado de cosas que existen, es el elemento esencial del cambio que se avecina, sin su participación se anulan los objetivos.

Porque el pueblo ya no es capaz de elegir a sus representantes ,

por años se ha hecho costumbre que el Presidente saliente seleccione y - designe a su sucesor, por eso las masas obreras, campesinas y popula- res no se realizan políticamente en la democracia, en la vida ciudadana, esto para ellos está prohibido, sólo esperan el momento de saber a quién van a apoyar, es decir, las masas de hombres son ya inmotivables, ali- neados a la consigna del señor del estado, a esperar el acostumbrado re- sultado final, o sea, el "acierto luminoso". A diferencia de la designa- ción del Presidente de la República, el Alcalde es nombrado por el Gober- nador del Estado, quien en contubernio abierto y descarado con el Delega- do Estatal del P. R. I., eligen y hacen el juego político con el "prospecto" sirviendo en todo momento de intermediario entre el ejecutivo del estado y el pueblo, el cacique local dándole fin al aparente ámbito de soberanía municipal y ahogando en esta forma la democracia local. Democracia -- que no admite adjetivos o aleaciones, es -sui generis- la democracia se lleva a cabo o no es democracia.

Lo expuesto nos lleva a meditar sobre la impotencia de los hom- bres, de los partidos políticos o sobre el sistema imperante que crea va- cios, transparencias y desorientaciones en el pueblo, tendremos que con- cluir que el remedio de todos los males es la mutación de los valores, - del hombre mismo, de las instituciones y del sistema, equiparar al desa- rrollo un proceso permanente de revolución, de cambio radical, que lo- gre la transformación del individuo y se extienda a una transformación - colectiva, no sólo con soluciones económicas, sino que se requiere la -- atención integral de lo humano, porque no sólo de pan vive el hombre, -

es necesario repetir que la política es la manifestación activa de la convivencia cordial y pacífica, se hace imperiosa la vida democrática de -- nuestros municipios, porque su naturaleza exige autonomía, participa-- ción ciudadana y purificación a través de la lucha dura, infatigable y lu-- minosa de sus componentes para el debido cumplimiento de la responsa-- bilidad política y democrática del pueblo.

IV. - EL GOBIERNO FEDERAL Y LOS MUNICIPIOS.

Lo que tratamos de expresar en este punto, es ver de cerca la - colaboración que recibe el ayuntamiento de las instituciones creadas por el gobierno federal y la ayuda que éste propiamente presta a los municipios de la República Mexicana.

Entre las instituciones públicas creadas por el gobierno federal, para el auxilio de las comunidades y en fin para todo el país, se encuentran las siguientes:

El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, el Banco de Crédito Rural, la Secretaría de Salubridad y Asistencia, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, la Comisión Federal de Electricidad, el Comité Administrador del Programa de Construcción de Escuelas, las Juntas Federales de Mejoras Materiales y el Programa Nacional Fronterizo entre otras.

El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A., "es una institución nacional de crédito que forma parte de la banca oficial del -- país, creada por el gobierno federal en febrero de 1933, para satisfacer las necesidades en materia de obras y servicios públicos tanto municipales como estatales" 264 .

Dentro del sistema bancario y monetario, "México inició su reorganización económica y financiera, sin un sistema en orden, en medio

para el pago de estas obras es de 10 a 15 años, con un interés que va de un 9% a un 14%; por otra parte, el plazo concedido a obras, como pavimentación, mercados, rastros, se eleva el interés y se acorta el plazo para la amortización del crédito, también depende que la tasa de interés sea baja o alta, según el número de habitantes de la localidad.

La forma de pago que el Banco impone a sus deudores especialmente a los municipios, consiste en el fideicomiso otorgado de los ingresos de los servicios públicos generados a través de los pagos o cuotas que hagan los beneficiados, previamente aprobados por el Congreso del Estado, del Municipio de que se trate, asimismo, la garantía de los créditos concedidos, está constituida por la Constitución Política del Estado, que es el deudor solidario del ayuntamiento vinculando las participaciones disponibles que los gobiernos locales y las municipalidades tengan de impuestos federales, por lo cual deberán afectarse en fideicomiso para garantizar el préstamo, los intereses y demás accesorios, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberá proveer a disposición de la acreedora dichas participaciones.

El Banco sólo financía las obras que deseen, el no ejecuta dichas obras, el proyecto de obra realizado por el municipio debe ser revisado por el Banco quien va ir cubriendo el importe de la obra en la medida en que le sean presentadas las estimaciones mensuales o semanales del avance que tenga la obra, sólo podrá exhibir un 25% del total al inicio de las actividades.

de vista político y burocrático, sí es la más fidedigna, cuando menos en la gran mayoría de los casos en tratándose de municipios, que según se sabe, encuéntrase al borde de la ruina, al punto que algunos de ellos no totalizan en presupuesto mensual el importe del salario mínimo de la ciudad. ¡Así de increíble y de patética es la miseria de ciertos ayuntamientos que de acuerdo con la Constitución deben estimarse como 'municipios libres', y claro que viene a cuento el comentario clásico en el sentido de que la única libertad que tienen esos municipios es la de fallecer de inanición.

La historia de este drama político, económico y social que en diversas modalidades y proporciones aqueja a entidades federativas y las subespecies municipales, se encuentra en el acendrado centralismo de nuestro sistema, que pese al federalismo teóricamente consagrado en la Carta Magna, la realidad fehaciente indica que somos tan centralistas como el que más. Y obviamente, los recursos del país están concentrados en forma similar a como el poder político, de suerte que la Federación se lleva la tajada del león y proporcionalmente, a una escala mucho más reducida, los gobiernos de los estados. A los municipios les vienen tocando verdaderas migajas del pastel presupuestario del país, con las muy contadas excepciones de ciertas grandes ciudades que cuentan con industria próspera y medios de subsistencia que los hacen verdaderamente -- autónomos.

Que en estas condiciones el Banco encargado de promover las --

obras y servicios públicos del país quiera acudir en auxilio de estados y ayuntamientos, se comprende por la situación de verdadera postración en que, comparativa y relativamente en cada caso, se encuentran esas entidades políticas de la República. Empero, en la práctica se observará que el mentado auxilio va a ser muy relativo y condicionado, pues el profesor Enrique Olivares Santana, actual Secretario de Gobernación, enunció: "si se hace un mercado, quienes lo van a usufructuar deben costearlo, y si se realiza una tarea de orden social... se aplique el mismo principio" ²⁶⁹. Se supone que el auxilio podría consistir en que el BNOSP contribuya con una parte del financiamiento, no en calidad de donativo sino de crédito, a cambio de lo cual podría suceder que la realización de las obras quedara condicionada a constructores voraces que convertirán en utilidad personal el auxilio del banco. Cuando menos, esto es lo que ha sucedido proverbialmente en materia de contratación de obras que reciben el patrocinio federal.

La lógica de nuestro desarrollo, o mejor dicho, la falta de lógica que rige nuestro subdesarrollo, enseña que no puede esperarse un gran rendimiento por este camino; el profesor Olivares, tuvo toda la razón cuando afirmó "si descuidamos al cliente (sic) esas áreas retardarían el desarrollo nacional" y pocas dudas caben de que la ministración de auxilio a clientes del banco para que sean ellos quienes deban costearlo incurre en el círculo vicioso de no poder ayudar a quienes más lo necesitan porque no puedan pagarse la ayuda ni ser buenos clientes de este problemático banco oficial.

Otro organismo de ayuda que beneficia las condiciones de vida de alguna localidad, es el INFONAVIT, que está formado por representantes del gobierno federal, de los patrones y los trabajadores; es una institución de carácter público que brinda un servicio social a los trabajadores, a los cuales les proporciona la ventaja de poder adquirir una vivienda acorde a la época actual, por virtud de ser sujetos de crédito y contribuir a la superación integral de la familia y al fortalecimiento del bienestar colectivo de la sociedad.

Es decir, para proporcionar lo anterior, concede créditos a los trabajadores para que adquieran o construyan sus viviendas, para lo cual cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios.

La Secretaría de Salubridad y Asistencia, la cual colabora a través de los centros de salud instalados en las cabeceras municipales o en las localidades de ese municipio; su ayuda consiste en la asistencia médica y control sanitario de la comunidad, así como las campañas contra las epidemias o enfermedades comunes.

Su función consiste en; vigilar el fiel cumplimiento de las reglas contenidas en la legislación sanitaria federal o estatal, promover, organizar y supervisar las actividades de la comunidad para el mejoramiento de las condiciones de salud pública, asesorar a las autoridades municipales y grupos interesados en la salud, atender la demanda de servicios y situaciones de emergencia que afecten a la salud de la localidad, informar periódicamente sobre las actividades realizadas y los hechos-

trascendentales que sucedan en la localidad.

La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, a través de sus dependencias colabora en la planificación y ejecución de programas técnicos para el desarrollo agrícola, ganadero y forestal de la comunidad, sus actividades se clasifican en; asistencia técnica, fitosanidad, para combatir y prevenir plagas y enfermedades a los cultivos, control biológico, planeación agrícola, semillas mejoradas y certificadas, organización de productores regionales agrícolas, desarrollo forestal y ganadero.

El Banco de Crédito Rural, es una institución crediticia que otorga préstamos financieros a los agricultores en sus actividades pecuarias y agrícolas, encaminado su objetivo a promover el desarrollo de la agricultura y la ganadería.

Así mismo a producir los elementos necesarios para la alimentación humana como la de los animales de trabajo y consumo de la población, colaborar en la producción de materias primas que reclama la industria nacional, garantizar la ocupación y el bienestar del campesino - generando riqueza a través de los créditos concedidos a alguna actividad agrícola, pecuaria o ganadera, organizando la comercialización de los productos obtenidos, garantizar o buscar los precios más convenientes de esos productos dentro del mercado nacional e internacional. Proveer el crédito oportuno para el mejor aprovechamiento de los recursos humanos, naturales y financieros de la comunidad y sus integrantes, financiar

obras de ejidatarios y pequeños propietarios.

La Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente, cuya función es tá encaminada a prevenir y controlar la contaminación del aire. Este organismo tiene gran actividad en las grandes ciudades como el Distrito Federal y el área metropolitana, los municipios de Tlalnepantla, Naucalpan, Ecatepec, etc., así como también los municipios de las capitales de los Estados de Jalisco, Nuevo León, México, Querétaro, etc., es decir, donde la industria o los índices demográficos son mayores, sus actividades decíamos son bien importantes, van desde concientizar a la población del mejoramiento y la protección del ambiente, vigilar que la Dirección de Policía y Tránsito lleven a cabo el reglamento para reducir el ruido y la contaminación humeante de los vehículos y máquinas, hasta promover campañas de reforestación o forestación en áreas recreativas, campos deportivos, vacacionales o parques nacionales.

Contribuye en la creación de comités orientados hacia el desarrollo de hábitos de higiene industrial y colectiva, procurando mejorar la calidad del aire, del agua, del suelo, los alimentos, etc., mejorar el cuidado y estética de los espacios públicos, así como de la forestación urbana.

El municipio es la célula de nuestra organización y por ello el punto de partida de múltiples aspectos de la administración pública. En consecuencia, el desarrollo que alcance y el nivel de bienestar a que lleguen sus habitantes, es uno de los indicadores del grado de desarro-

llo nacional de nuestra estructura social, política y económica.

Además de ser la célula más elemental de forma de gobierno en contacto directo con los servicios públicos necesarios para el progreso de las comunidades, y él es el punto de partida de múltiples aspectos de la administración, el municipio es una de las partes fundamentales en la concepción del progreso con justicia social.

Los organismos que hemos detallado, colaboran dentro del gobierno al mejoramiento social y económico del Municipio, todos ellos llevan a cabo funciones muy importantes en cada localidad, como el municipio - en las condiciones en que se encuentra no podría llevar a cabo, el Gobierno federal proporciona ayuda para el mejoramiento de los mismos.

La Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas en colaboración con el Estado y el Municipio, lleva a cabo obras típicas que indudablemente contribuyen al mejoramiento de las condiciones de vida de la población; como lo es la remodelación y construcción de edificios municipales, remodelación de plazas cívicas, arreglo de vías públicas, mejoramiento y construcción de mercados y tianguis, mejoramiento de viviendas, construcción y mejoramiento de salones de reunión, campos deportivos, juegos infantiles, rastros, etc.

V. - EL MUNICIPIO VISTO POR LOS PARTIDOS POLITICOS

Para entender lo que significa un Partido político es necesario definir a éstos tomando para este caso el concepto que nos parece más apropiado el vertido por el Licenciado José López Portillo, que dice; "En su significación específica y no genérica de parcialidades políticas comunes a todos los tiempos y organizaciones, los partidos políticos son agrupaciones legítimamente reconocidas por los regimenes constitucionales de mocráticos que tienden a organizar la opinión pública para procurar dentro de las marcas legales, el control del gobierno tanto en lo que se refiere a la elección de gobernantes, como ideas, medidas legales, políticas y administrativas circunstancialmente deseadas" 270.

O lo que expone el maestro José Muñoz Cota, que considera al Partido político como "un grupo de presión que se propone hacer uso del poder para satisfacer sus fines concretos, los que expresa mediante un programa" 271.

Los partidos políticos se han preocupado por el mejoramiento del régimen municipal, por eso, en cuanto a los principios y programas de los diferentes partidos políticos nacionales, el municipio ha sido objeto de algunas consideraciones dentro de sus actividades políticas. Veamos a algunos de ellos que en la actualidad están debidamente registrados.

Cuando Plutarco Elías Calles, funda el Partido Nacional Revolucionario con el objeto de unificar en una sola organización política a las variadas tendencias, partidos, caciques y caudillos, y reglamentar en

consecuencia el aparato político; en la Convención Constitutiva del Partido celebrada en Querétaro, en enero de 1929, se ocupó del tema del régimen municipal, expresando: "el Partido Nacional Revolucionario reconoce que la prosperidad de México debe ser una resultante de la prosperidad de todas y cada una de las unidades de su organización política, es decir, de sus municipios.

"Que la prosperidad y el florecimiento del municipio libre no se logrará mientras no se tenga la eficiencia económica municipal, es decir, que el resultado de la tributación en los municipios sea bastante a cubrir sus gastos públicos y para establecer los servicios municipales que la vida moderna exige.

"A través del tiempo y por razones históricas se ha venido produciendo una centralización en el orden económico, que se ha traducido en un verdadero empobrecimiento de la hacienda municipal y en una concentración de los fondos públicos.

"En las condiciones actuales que en esta materia prevalecen será escaso el número de municipios que puedan por sus propios recursos realizar las obras de saneamiento que le son urgentes; de aprovisionamiento de aguas, de pavimentación, de carreteras, etc., así como el establecimiento y sostén de planteles de educación y seguramente que estarían en condiciones de hacerlo si el régimen rentístico no les absorbera la mayor parte de sus elementos, al grado de dejarles únicamente lo que le son absolutamente indispensables para mantener sus servi-

cios más elementales.

"En esta virtud, el Partido Nacional Revolucionario luchará porque en forma segura, aunque lenta, se vaya reformando la organización hacendaria actual, proponiéndose a fortalecer la hacienda municipal, - hasta lograr establecer las verdaderas bases de la vida económica del municipio libre y por ende, de un progreso material y cultural" 272.

Como resultado de la Convención surgió el Partido Nacional Revolucionario que conforme a su declaración de principios, acepta el sistema democrático y la forma de gobierno que establece la Constitución política de la República, en forma absoluta y sin reservas de ninguna especie. Con esto el Partido Nacional Revolucionario, consolidaba en lo político, el México de las instituciones revolucionarias, integrado como ya dijimos de las tendencias, partidos, caciques y caudillos de aquella época los cuales estaban en seria pugna por el poder.

Este Partido establecía la necesidad de fortalecer la hacienda del municipio debido a que entendían y así lo manifestaban que, la prosperidad de México debe ser resultante de la prosperidad económica de cada uno de sus municipios. "Hasta el advenimiento del Partido Nacional Revolucionario, desempeñaron su papel varios y muy connotados partidos con características regionales. Así, por ejemplo, el Partido Nacional Agrarista y el Partido Laboralista y el Partido Cooperativista, que alcanzaron un nivel nacional. Conjuntamente, con ligeras variaciones en el tiempo, el Partido Fronterizo, el Partido Socialista del Sureste y -- otros, llegado el momento decidieron los destinos de algunas entidades

federativas o de algunas regiones en la geografía de México. Lógicamente, al centro de cada uno de estos partidos con mayor o menor influencia, como elementos innegables de presión política, estaban los caudillos. No podemos disociar sus nombres de la significación de los organismos ya citados: Emilio Portes Gil, Saturnino Cedillo, Felipe Carrillo Puerto, Tomás Garrido Canabal, etc.

"El genio de un hombre Plutarco Elías Calles, analizó el problema y encontró la solución sencilla y profunda a la vez. Unir a estos partidos en uno sólo y, de este modo, debilitar y nulificar la trascendencia de los grupos regionales; ello significó el final de la edad feudal en México, a la vez que, aumentó la autoridad del Jefe Máximo, supremo dictador vestido de demócrata, y decididor de los rumbos electorales para el futuro. El hombre fuerte eliminaba a los hombrecillos fuertes y al crear un sólo organismo político centralizaba, monopolizaba la brújula administrativa-total" 273.

Esta ha sido pues, la historia de lo que hoy es el Partido Revolucionario Institucional, en forma somera, y a lo que obedeció su creación. Al cambiarse el Partido Nacional Revolucionario en Partido de la Revolución Mexicana, el 1° de abril de 1938, formuló una nueva declaración de principios en los que no incluyó absolutamente para nada disposiciones al régimen municipal, sin embargo, hace referencia sobre formas y problemas que se viven en la comunidad local.

No obstante ésto, en el Plan Sexenal para el período de don Ma--

nuel Avila Camacho 1941-1946, que fue aprobado por la Asamblea Nacional del Partido, se establecieron disposiciones de gran interés, como - las siguientes respecto al municipio: "el partido postula que la acción gubernamental debe tender: a garantizar la institución del municipio libre".

"Dentro de los dos primeros años del sexenio se expedirá la Ley Orgánica del artículo 115 constitucional, con la tendencia de garantizar y fortalecer la institución del municipio libre como base de las instituciones democráticas".

"Se prestará apoyo a los ayuntamientos a efecto de que puedan - realizar debidamente las funciones que tienen encomendadas por razón de su propia institución" ²⁷⁴ . Establecía este Plan una reforma en la - Constitución, que delimitara la competencia tributaria entre la federación, los estados y los municipios y que se fundaran los medios legales de uniformar los sistemas fiscales en toda la República. "La ley proveerá a la creación de un organismo integrado por representantes de la federación, los estados, los territorios y el Distrito Federal, que tengan las siguientes facultades esenciales: I. Proponer la delimitación de la competencia tributaria entre la federación, los estados y los municipios..." . En el artículo 19 establecía; "deberá adaptarse la legislación sobre servicios públicos a las condiciones que permitan acrecentar las actividades del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras -- Públicas. Las seguridades sobre las inversiones de este banco deberá ser objeto de una ley de Crédito Municipal para servicios públicos" ²⁷⁵.

El Presidente Avila Camacho tradujo estas disposiciones en brillantes conceptos vertidos en su mensaje a la Nación del 1° de febrero de 1941, conceptos que sólo fueron y quedaron como tales.

El cambio del Partido Nacional Revolucionario al Partido de la Revolución Mexicana, significó más que el cambio del nombre, la necesidad imperiosa de modificar el antiguo partido, toda vez que la rápida evolución político-social que sufrió el país, necesitaba de un partido nuevo que fuera acorde a la política del gobierno y a la transformación del país entero. Este partido por su parte, había hecho un buen papel; unificar todas las tendencias e instituciones por el sendero oficial, bajo una misma dirección social y política marcada por el César en turno, las conquistas de la revolución se habían cristalizado en el reparto de la tierra y la organización de la clase obrera y además se estaban mediatizando las protestas de sectores sociales que aún no alcanzaban justicia de aquella revolución.

El Partido Revolucionario Institucional que sustituyera al Partido de la Revolución Mexicana, celebró su asamblea constitutiva los días 18 al 20 de enero de 1946, en donde se aprobaron la declaración de principios, el programa de acción del Partido y los Estatutos del mismo. En esta asamblea se tocó al municipio en el capítulo de los estatutos respecto a los comités municipales del P. R. I. en toda la República.

En la asamblea nacional de febrero de 1950 celebrada por el Partido se expresó; "existe una estrecha coordinación en las actividades y

en el ideario de nuestro partido, desde los comités municipales y los comités regionales hasta el comité central ejecutivo. Estamos únicamente empeñados en que nuestra acción tenga por campo el escenario municipal al que consideramos la célula democrática de la Nación. Coordinando las bases que desarrollan los comités municipales y los comités ejecutivos de nuestro partido, en conexión con el comité central ejecutivo, hemos llegado a construir una fuerza constante de promoción cívica de carácter nacional" 276.

Posteriormente al celebrarse la segunda asamblea nacional, el 7 de febrero de 1953, se reformó la declaración de principios, programa de acción y estatutos del partido, entre sus reformas encontramos conceptos referentes al régimen municipal; "El municipio es la institución política y social más directamente relacionada con la familia, el hogar y el individuo, aspiración constante del partido es garantizar su libertad y autonomía, logrando que sea siempre un auténtico reflejo de la voluntad democrática de los ciudadanos y responda en forma genuina a sus aspiraciones y necesidades" 277.

Por lo que se refería al programa de acción, establecía: "Procurar el fortalecimiento económico, político y administrativo de las instituciones municipales, para que se puedan prestar con eficacia los servicios públicos que la civilización y la cultura ponen a disposición de la comunidad. Apoyar a las instituciones públicas y particulares dedicadas a la construcción de viviendas para los obreros y clase media. Pugnar -

porque en los programas de obras públicas municipales se conceda atención preferente a las que beneficien a los sectores más extensos de la población, o a los más desamparados económica y socialmente, porque en cada entidad federativa se coordine la ejecución de obras municipales de beneficio colectivo, fomentando la emulación entre los diversos ayuntamientos" 278.

Por último uno de los documentos que defienden la autonomía del municipio, es el Plan básico de gobierno para el período 1970-1976, que dice: "El Plan considera, asimismo, que el federalismo, para ser verdadero y funcional, requiere de una vida municipal sana. La autonomía de los estados se funda en la libertad de los municipios. Es condenable por igual, la decisión política centralizada, adoptada en la capital de la República y la centralización de decisiones en la capital de un estado.

Para el Plan, tiene una especial importancia la lucha por la autonomía municipal en todos los sentidos; vigorizando su economía, estableciendo un nuevo tipo de relación entre el municipio, el gobierno estatal y el federal, combatiendo las viejas y nuevas formas de caciquismo que ahogan la libertad y la democracia municipal, en contra de las dinastías familiares y las pequeñas camarillas que en la penumbra tratan de decidir los asuntos del municipio.

El Plan condena la idea reaccionaria de que la autoridad estatal es la suprema responsable de la vida política de la entidad y que por ello le son inherentes las decisiones fundamentales de la colectividad :

que deben gozar de la suficiente independencia para que logren captar -- democráticamente la voluntad ciudadana y sean receptores de las inquietudes de los ciudadanos. Al proponernos luchar electoralmente por los ayuntamientos, lo hacemos con la meta de darles un contenido democrático, que permita la participación de todos a la solución de los problemas comunes".

Dentro de los estatutos de este partido, encontramos como finalidades la de; "ampliar y fortalecer nuestra vida democrática, la de luchar por un desarrollo económico, justo y equilibrado"²⁸⁰. Dentro de los municipios se encuentra el comité municipal del partido, integrado por un presidente que durará en su encargo tres años.

En lo que respecta al Partido Acción Nacional, que celebró su -- Asamblea Constituyente en las sesiones del 15 y 16 de septiembre de -- 1939, aprobó los principios de doctrina que al referirse al Municipio exponen en sus puntos principales; "la base de la estructuración política nacional ha de ser el gobierno de la ciudad, del municipio. Histórica y técnicamente la comunidad municipal es fuente y apoyo de libertad política, de eficacia en el gobierno y de limpieza de la vida pública".

"El gobierno municipal ha de ser autónomo, responsable, permanentemente sujeto a la voluntad de los gobernados y a su vigilancia, y -- celosamente apartado de toda función o actividad que no sea la del municipio mismo".

"Sólo en estas condiciones puede cumplir la administración del

municipio sus fines propios y realizar con plenitud su sentido histórico, sólo así pueden evitarse el vergonzoso desamparo y la ruina de nuestras poblaciones, el abandono de nuestra vida local en manos de caciques irresponsables, la falta completa o la prestación inadecuada y miserable de los servicios públicos más urgentes, y sobre todo, la degradación de la vida política nacional".

Durante los días 20 y 21 de abril de 1940, el Partido celebró una Segunda Convención Nacional, en la cual se aprobaron los puntos del Programa Mínimo de Acción Política, que en el punto referente al Estado se ocupa del Municipio, asentando: "Para que el Estado sea en México un Estado Nacional, democrático y solidario, lucharemos:

b) Porque tengan vigencia real los principios constitucionales del federalismo, concretando en soberanía interior de los estados conforme al pacto federal y autonomía y suficiencia económica de los municipios, víctimas de un centralismo que en lo político es imposición y en lo económico es dependencia.

c) Porque los Poderes Legislativos y Judicial dejen de ser apéndices del Ejecutivo, en lo federal y estatal".

En lo relativo a las instituciones intermedias, el Partido expone: dentro de este mismo Programa de acción: "El principio de la autonomía es básico para la vida de la nación; pero sólo puede ser eficaz cuando se asegure la participación real y adecuada de todos los miembros de la ciudad en su gobierno, para hacer que esta autonomía se exprese en cum

plimiento verdadero de los fines municipales y se complete y depure con la responsabilidad. Debe suprimirse para los municipios, toda función de intermediación en la política general electoral".

"Deben establecerse los procedimientos de iniciativa, revocación y referéndum en todas las administraciones municipales de la República. En la reglamentación de la autonomía municipal precisa establecer la -- distinción entre el municipio rural y el que comprenda a la ciudad, te-- niendo en cuenta que la simple acumulación de población implica una mo-- dificación esencial de los servicios municipales y del concepto del go-- bierno municipal. En todo caso, la organización municipal ha de orien-- tarse esencialmente, a permitir y obtener la más activa, ilustrada y -- constante participación de los habitantes en la decisión de los asuntos -- municipales".

Así mismo, este Partido al proyectar los Principios de Doctrina aprobados en la Asamblea Constitutiva, ofrece una orientación más jus-- ta en la acción política de los mexicanos o para los mexicanos, y al -- ocuparse esta proyección del Municipio, expone: "El Municipio es la - forma de la sociedad civil, con autoridades propias y funciones especí-- ficas, cuya misión consiste en proteger y fomentar los valores de la -- convivencia local y prestar a la comunidad los servicios básicos que la capacidad de las familias no alcanzan a proporcionar".

"El Municipio, base de la organización política nacional, debe -- ser comunidad de vida y no simple circunscripción política. El Gobier--

no Municipal debe tener autonomía política y recursos económicos propios, suficientes para cumplir sus fines. Por tanto, debe integrarse democráticamente sin interferencias de la federación o de los estados, que priven de recursos económicos a los municipios, violen su autonomía, mutilen sus funciones y fomenten la supervivencia del caciquismo".

"Es contrario a la naturaleza del Municipio, atribuirle funciones o responsabilidades regionales o nacionales y utilizarlo como apéndice administrativo o como instrumento de control político por parte del Gobierno Federal o de los Estados".

"Los ayuntamientos deben tener posibilidad constitucional de recurrir a las leyes o actos de otras autoridades que lesionen la autonomía del Municipio o le nieguen los medios necesarios para cumplir sus funciones".

Este Partido opina que; "los estados no son entidades autónomas de una Federación, sino ínsulas cuyos gobiernos distribuye un centralismo partidista. Las relaciones de autoridades y pueblo son, por una parte, magnífico ejemplo de cómo se debe servir desde el poder público y, por otra, de cómo el pueblo otorga en un diario plebiscito su apoyo y su adhesión, a las autoridades que libremente eligió".

Por último, el Partido Acción Nacional estipula que, los militantes, dirigentes y Diputados del Partido; "Defenderán el respeto al sufragio efectivo, la vigencia real de los principios democráticos, del régi-

men federal y la autonomía municipal y combatirán el caciquismo en todas sus formas".

"Pugnarán por limitar el centralismo fiscal, base del centralismo político, de manera que el sistema de impuestos federales no deje a la merced del centro a los estados y municipios. Exigirán la independencia económica y política del Municipio y que el pueblo del Distrito Federal elija a sus autoridades"²⁸¹.

El Partido Demócrata Mexicano, registrado en el mes de mayo de 1978, incluye en su Declaración de Principios, al Municipio y considera; "Para el Municipio queremos autonomía, entendiéndola no como el desvincularse de los poderes estatales y federales, sino como la forma en que estrechadas sus acciones con ellos, pueda libremente disponer de su hacienda y administrarse de acuerdo con sus leyes y reglamentos internos".

"Es obvio que la autoridad municipal ha de ser el resultado de las opiniones y actuación de cuantos organizados legalmente intervengan en el proceso selectivo democrático".

Dentro de su Programa de Acción, refiere; "La forma de organización política, establecida por la Ley Constitucional, debe tener cumplimiento práctico: somos una República representativa, democrática y federal, integrada por estados libres y con base en el Municipio Libre y -- Autónomo".

Así mismo el Partido Demócrata Mexicano, en su lucha política -

por la democracia, declara en uno de sus órganos informativos que; "Actualmente, el federalismo como se practica en México, significa opresión hacia los estados libres y soberanos, por un centralismo viciado de origen y que por su estructura deja sin recursos financieros a los estados y municipios".

"El Municipio es la forma primera de la sociedad civil, cuando traspone los límites de la aglomeración familiar, cuando rebasa la unidad doméstica, es la etapa de la organización civil, con autoridades propias específicas, prohija la misión de amparar y proteger los valores humanos que la comunidad reclama. Es forma y servicio de la comunidad, es una realidad social y política eminentemente local, es la primera organización jurídica de la sociedad, crea el tipo nacional de autoridad, la gestión del bien común, vital y elemental condición de la persona misma.

"Un Municipio posee una autoridad que vela por la seguridad y la justicia, para ello debe ser autónomo, responsablemente con el pueblo y tener presupuesto suficiente no aniquilado por los impuestos de la federación. De acuerdo con el artículo 115 de la Constitución, representa al poder en su expresión territorial mínima pero adolece de grandes fallas que han impedido que se vigoricen y se conviertan en los pilares de la actividad pública. La principal falla es tener una hacienda limitada que se asfixia en un cúmulo de leyes y reglamentos de la federación y del estado. Un centralismo fiscal agobiante, frena la actividad de los municipios e --

impide que éstos puedan allegarse fondos, por otro lado, el atávico caciquismo, el mecanismo fraudulento que los monopolizadores del poder público utilizan para oprimir y falsear la voluntad popular; la corrupción administrativa en que se debaten ayuntamientos de origen vergonzantes - por estar funcionando sin consenso ni veto popular, ponen en serio predicamento el sistema político mexicano".

"Por lo mismo debe respetarse en la práctica al Municipio, como elemento básico de la organización constitucional del país, y se le reconozca en forma indiscutible su derecho a percibir ingresos suficientes - para el desempeño y las funciones que le son propias"²⁸².

Esta es a grandes rasgos la política del Partido que con su reciente inscripción al foro pluripartidista, quiere llevar a cabo en lo que respecta al Municipio Libre.

CAPITULO 5.

MARCO JURIDICO ADECUADO PARA QUE EL MUNI
CIPIO FUNCIONE REALMENTE CON AUTONOMIA .

MARCO JURIDICO ADECUADO, PARA QUE EL MUNICIPIO FUNCIONE REALMENTE CON AUTONOMIA.

Con base en el estudio que hemos realizado del Municipio desde los puntos de vista; sociológico, histórico, político, económico, legislativo y administrativo, consideramos la inclusión de este último capítulo como la síntesis jurídica que permita hacer llegar al Municipio la Autonomía real y verdadera que lo deba de caracterizar.

En estos momentos en que el actual gobierno pone en marcha la Reforma Política, la Reforma Municipal se hace cada día más obligatoria y más necesaria, considerando al Municipio como la célula generadora e integradora del esfuerzo nacional, que fortalece, dignifica y engrandece la organización política y administrativa de nuestra República.

El régimen municipal entendido en esta forma, es lo más vigoroso del presente y lo más prometedor del futuro; como el caballero andante, que en la geografía de México, cabalga el sueño inmodificable de la libertad municipal.

Por lo tanto, en este tiempo de crisis política, económica y social, de ajustes, de inquietudes, de dolores; nosotros como marineros que tenemos el timón vigoroso en las manos, debemos de denunciar la crisis que vive la Autonomía Municipal, debemos de hacer realizable el renacimiento del Municipio en forma integral: en lo político, económico, administrativo y social. Recordemos entonces lo manifestado -

por Fernando Benítez; cuando se refiere a los indios Otomíes; "liberándolos de sus caciques, de los rapaces explotadores en los que ha encarnado la ancestral figura del Coyote Viejo, el Dios de la discordia, especie de Caín que ha tratado de destruirlos, armando la mano del hermano contra su hermano. El que inició las guerras e introdujo la discordia en el Mundo"²⁸³.

Desde el marco que apuntan los anteriores cuatro capítulos de este trabajo, podemos llegar a la conclusión suprema de que, mientras no se decreta la Ley Reglamentaria del artículo 115 de la Constitución, no podrá el Municipio ni la Reforma Política evolucionar, ni fortalecer el Estado de Derecho ni mucho menos vigorizar las formas democráticas que nacen en el ayuntamiento y rigen nuestra vida social. Para ello, se hace necesario cumplir las consideraciones que contenga la mencionada Ley Reglamentaria.

Definimos al Municipio en su origen primitivo, como la forma sociopolítica por excelencia que institucionaliza las relaciones de convivencia social, apoyado fundamentalmente en las relaciones familiares de los hombres, de lo que se concluye que el Municipio es un poder autónomo y reconocido por un Poder Soberano. En México, a partir de 1917 al alcanzar el rango constitucional de Municipio Libre, el artículo 115 lo consagra como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados de la Federación, que adoptan para su régimen interior la forma de gobierno republicano, repre-

sentativo y popular. Esa misma característica de libertad que el Constituyente imprime al Municipio, sienta sus bases en las fracciones I, II, y III del citado precepto, que a la letra dicen: "I. Cada Municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado". "II.- Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y -- que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales, y "III. Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales"

De lo que se deduce, que el Municipio es autónomo y goza de libertad política, económica, administrativa y que posee personalidad jurídica propia.

No estamos en el supuesto inicial de que el Ejecutivo Federal tenga que decretar magnánimemente la Ley Reglamentaria del artículo 115 Constitucional, sino pedir que el Ejecutivo en turno cumpla con el decreto de 31 de diciembre de 1935, en que se le faculta para expedir una Ley Reglamentaria del artículo 115, en lo que respecta a los ayuntamientos-libres.

Como vemos, la tarea sólo quiere sus respectivas conclusiones, el anhelo revolucionario de los constituyentes de Querétaro no se ha llevado aún a cabo, el Municipio cada día pierde su verdadera estatura democrática por culpa de malos gobernantes que instrumentan reformas -

y aperturas democráticas ingenuas y apoyadas en la ignorancia.

Como todo ideal, el Municipio Libre y autónomo es una fe en la posibilidad misma de la perfección, es la indestructible esperanza de una vida mejor y en su agresión al pasado fermenta con solidez ciudadana una sana levadura de porvenir democrático.

Para que el Municipio tenga una verdadera autonomía, es necesario expedir la Ley Reglamentaria del artículo 115 de la Constitución, la cual deberá de comprender en sí misma los aspectos más importantes que aunque se hayan consagrados en la Constitución Política, requieren de una reglamentación concreta y una orientación más amplia para que la libertad del régimen municipal tenga una realización que hasta la actualidad no se ha observado en las localidades de la República, por tanto, consideramos que los aspectos que debe abarcar la citada Ley Reglamentaria, son los siguientes:

A). Considerar y respetar la autonomía municipal. Es decir, reconocer su existencia como poder autónomo y no tenerlo como un mero distrito de gobierno, como delegado administrativo que tiene la grave consecuencia de que el Presidente Municipal sea considerado como un mozo al servicio del gobernador del estado, del Partido oficial, del cacique o de otros funcionarios ya sean estatales o federales.

Al no reconocer el poder que entraña cada municipalidad, las cargas o funciones delegadas por leyes locales o federales, impiden al

municipio la realización de sus funciones y deberes específicos para -- con sus ciudadanos, tales funciones delegadas son en materia de salu--
bridad, educación, servicio militar nacional, del trabajo, etc. y las ta--
reas electorales entre otras, que como dijimos, distraen la atención de
las autoridades locales para que resuelvan los problemas de la comuni--
dad.

La tarea electoral que se le ha encomendado a los municipios, -
es la de colaborar en las elecciones federales y del estado; ha hecho de
los ayuntamientos organismos corrompidos por la política desatada del
partido oficial y los ha convertido en nudillos electorales para beneficio
personal de los candidatos y políticos de apoyo.

Apuntamos que como institución política y social, base de nues--
tra organización constitucional y poseedora de personalidad jurídica, -
debe de tener inevitablemente el poder autónomo, no sólo de palabra es--
crita, sino de obra en su cabal realización.

B). La Ley Reglamentaria que tratamos de que se instrumente -
deberá de aclarar la profunda confusión que existe en la fracción I del -
artículo 115 Constitucional, que estipula que la "libertad política del mu--
nicipio descansa en la elección popular directa de los ayuntamientos y -
que no habrá ninguna autoridad entre ellos y el gobierno del estado". -
Esto es textual, pero irrealizable, en el curso de este estudio hemos --
probado que la autonomía política del municipio no existe; los goberna--
dores, el partido oficial, el cacique, los diputados federal y local, los-

funcionarios se han encargado de destruir la libertad y el sufragio efectivo. Imponen y designan a las autoridades municipales sin cubrir siquiera las apariencias, giran instrucciones a las delegaciones del partido y organismos sindicales, así como a los sectores del partido que en contubernio con el cacique local designan al candidato más impopular de la comunidad, pero incondicional con las instrucciones de sus benefactores.

C). Establecer los requisitos cuantitativos de habitantes para la creación de nuevos municipios, así como la capacidad económica para su subsistencia propia.

D). Que así como los ayuntamientos son de elección popular y directa, el pueblo mismo sea quien tenga la facultad de disolverlos si la causa es grave y lo amerita, y no sea el gobernador y los demás poderes locales, los únicos para disolver discrecionalmente a los ayuntamientos. Poder que sólo lo utilizan para quitar a los presidentes municipales que no son obedientes y no respetan las reglas del juego; tal es el caso en vías de ejemplo de la Constitución del Estado de Coahuila que en su artículo 134 faculta al ejecutivo declarar cuando haya desaparecido el ayuntamiento, nombrar un ayuntamiento provisional, es decir, -- nombrar al perro faldero que le es útil, fiel y leal.

E). Deberá definir la autonomía administrativa interna del municipio. Se establece al respecto que el ayuntamiento goza de libertad administrativa, sin fiscalización política, económica ni administrativa,

que no habrá autoridad entre el Estado y el Municipio, sin embargo, la realidad nos demuestra lo contrario, según lo preceptuado en el artículo 87 de la Constitución de Baja California Norte, la Contaduría Mayor de Hacienda como dependencia del Congreso, revisará las cuentas anuales de los ayuntamientos con el objeto de examinar la contabilidad y verificar las entradas y salidas de los fondos municipales. Así, los Municipios deben soportar en su hacienda, la inspección de visitadores designados por el Ejecutivo y esto no sólo se debe a una práctica viciosa, sino que como vemos, se encuentran en las constituciones locales y en las leyes orgánicas municipales; disposiciones, que como hemos comentado, coartan la libertad municipal en la expresión genuina de la autonomía administrativa.

F). Establecer la posibilidad de que se asocien los municipios con vista a resolver conjuntamente sus problemas comunes, respecto a la prestación de algún o algunos servicios públicos.

G). Deberá de contemplar dicha Ley Reglamentaria, que todos los organismos que colaboren o auxilien al Municipio en las obras de utilidad pública y que por su cuantía el Municipio no pueda llevar a cabo los programas y actividades de dichos organismos ya sea federales o estatales, se subordinen a los programas de obras y servicios del propio ayuntamiento tomando el carácter de auxiliares del municipio y no como autoridades que impongan modelos de urbanización en las obras y servicios que estén fuera de las intenciones del ayuntamiento.

H). Reglamentar en todo lo que se refiere al urbanismo, vivienda rural y servicios públicos con base en una planeación estricta apegada a la ley de los Asentamientos Humanos en lugares de accidentada -- geografía y sea difícil la prestación de los servicios elementales.

I). Delimitar las normas que deba de fijar las Leyes Orgánicas Municipales en los estados. Al respecto, en toda la República podemos encontrar con que la Ley Orgánica Municipal es considerada como la Ley Reglamentaria del artículo 115 constitucional, nada más absurdo -- que eso; orientar tanto al ciudadano como a los propios presidentes y -- funcionarios municipales, que la naturaleza jurídica de las Leyes Orgánicas no obedecen a su característica, es decir, sabemos que se derivan del Congreso local reglamentando el título especial que se refiere -- a la materia municipal en cada estado, subordinándose a lo preceptua-- do por el artículo 115 Constitucional. Nos parece que en cuanto a la je-- rarquía constitucional que debe de tener el Municipio, falta un cuerpo-- jurídico que llene el vacío legislativo con lo cual pierde el sentido, la -- dirección y el contenido de la autonomía municipal. Me refiero a su -- Ley Reglamentaria.

Si el artículo 115 de la Constitución consagra la libertad munici-- pal, debe de tener su Ley Reglamentaria que oriente ese mismo precep-- to, así como el artículo 27 tiene su Ley Reglamentaria que es la Ley de la Reforma Agraria, o el artículo 123 reglamentado en la Ley Fede-- ral del Trabajo, o los artículos 103 y 107 constitucionales reglamenta-- dos en la Ley de Amparo; el municipio libre debe estar reglamentado --

en la respectiva ley secundaria, ahora bien, las constituciones locales tienen su ley secundaria que es la orgánica municipal, pero esas mismas leyes tendrían mejor contenido si participasen de las disposiciones de la ley reglamentaria y el panorama jurídico de los municipios no sólo tendrá recursos para hacer valer sus derechos, sino que también sería valedera su autonomía en materia legislativa.

El proceso legislativo que termina en la ejecución de las disposiciones del ayuntamiento, está incompleto, y por tal motivo ni siquiera se puede pensar en una base firme y jurídica que nutra la libertad municipal, cómo es posible pensar en municipios libres y autónomos si ni siquiera se ha decretado la Ley Reglamentaria que garantice la autonomía municipal, para que el ayuntamiento pueda formular su reglamento interior y la ley orgánica municipal de cada estado ajuste las modalidades de cada régimen municipal.

La tarea de los Constituyentes no se ha concluido, ellos, todos ellos, deseaban ver un municipio libre, con todas sus leyes, reglamentos para garantizar esa autonomía sui generis que se engendró en la lucha revolucionaria, no pensaron ni por equivocación que el Municipio llegara a lo que es hoy, el espíritu de ese Congreso de los días 24, 29, 30 y 31 de enero de 1917 en que se discutió la libertad municipal, todavía vuela muy alto, nuestro deber es alcanzarlo y realizarlo en la vida municipal.

Se hace necesaria aún más la ley reglamentaria por cuanto a la

reglamentación de la fracción II del artículo 115 constitucional, que se refiere a la hacienda municipal. La mencionada ley deberá de reglamentar todo lo relativo a lo que es la materia económica del municipio conforme a los siguientes principios:

a). Definir los conceptos y materias fiscales de los municipios. Se establece que los municipios contarán con su hacienda propia que la administrarán libremente. Pero, ¿Qué es la hacienda? . ¿La que se forma con las contribuciones que arbitrariamente señalan las legislaturas de los estados, y que según el artículo 115 deben ser las suficientes para atender las necesidades municipales?. Y ¿quién va a decir -- cuáles son las necesidades más urgentes de cada municipalidad y con qué cantidad se van a satisfacer esas necesidades?. Será la legislatura desde su recinto parlamentario, o el propio municipio que sufre la experiencia de sus presupuestos de miseria, quienes digan y expresen las necesidades y el costo para cubrirlas? . Y no conforme con esto , el Ejecutivo del Estado tasa la hacienda municipal y designa además, - las auditorías y visitadores para que fiscalicen los fondos municipales.

Como lo dicen los autores: Virgilio Muñoz y Mario Ruiz; "el - municipio mexicano subsiste sin los recursos económicos indispensables para resolver adecuadamente sus necesidades, ni siquiera las más elementales en muchos de los casos.²⁸⁴

"La penuria económica es su signo distintivo de nuestro municipio, que se explica fundamentalmente por el centralismo político y ad--

ministrativo, que consecuentemente ha determinado la centralización - de los recursos económicos. La federación ha dejado poco a las entidades federativas y éstas han dado cada vez menos a los municipios" 285.

Un ejemplo más claro lo advierten estos autores cuando citan - que, en el estado de Oaxaca que tiene 570 municipios se, "ha tenido que proceder al encarcelamiento de alcaldes electos (50 en 1977), para obligarlos a tomar posesión de su cargo. En muchos municipios de nuestro país, incomunicados y con menos de un peso de presupuesto diario, la posibilidad de llegar a la presidencia municipal se convierte en un te--mor entre los hombres de edad madura, para ello huir del poder constituye la esperanza".

Ante tales consideraciones y las ya hechas, ¿puede el Municipio tener autonomía económica, cuando económicamente está dependiendo de la federación, del Estado y del Congreso del Estado y de otros organismos descentralizados, a quienes recurre en busca de subsidios y - créditos para poder llevar a cabo las obras indispensables para la satisfacción de sus más urgentes necesidades?. Claro, hay excepciones, - existen Municipios en la República que su presupuesto rebasa al presupuesto de algunos estados, y que por su actividad industrial y comer--cial pueden sobrevivir y llevar a cabo obras de gran importancia, tales como: Naucalpan, Tlalnepantla en el Estado de México, el Municipio - de Guadalajara, cuyo presupuesto autorizado por el Congreso Local fue para el año de 1978 de \$492'499,558.91 entre otros.

Por tanto, como nos siguen diciendo los anteriores autores; "no es factible pensar en la viabilidad de la autonomía política, ni en la legitimación de la entidad que nos ocupa, sin que antes no se le provea de los suficientes recursos económicos que le garanticen una adecuada situación para enfrentarse a la realización de sus cometidos"

b). Que la participación de la federación y el estado además de no ser menores de un 10%, sean entregadas al municipio a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y no por vía de la Tesorería- General del Estado. Toda vez que como lo hicimos notar, el gobernador se sirve de este fondo para el municipio, con el objeto de manejarlo a su gusto y en provecho de su interés centralista y de mantener controlado y manipulado al municipio y al alcalde.

c). Que el Municipio participe en un 50% sobre los impuestos - prediales que cobra el Estado a través de las oficinas recaudadoras instaladas en cada municipio. Dijimos con anterioridad que el impuesto - predial deberá de corresponderle al municipio íntegramente, pero, por razones fiscales, que sea el 50%, toda vez que hay ciudadanos que no - pagan absolutamente ningún impuesto al Municipio y solicitan bienes y servicios, y sólo pagan al Estado el impuesto por concepto de predial o contribución de la finca urbana o rústica. En los mismos términos el - 25% deberá de corresponder al municipio en lo que respecta al comer- - cio y a la industria que grava el Estado o la Federacion.

A nadie más que al municipio le corresponde una buena partici-

pación en los impuestos prediales, industriales y comerciales de su jurisdicción, si esto se lograra, la economía de los municipios se vería un tanto aliviada y podría llevar a cabo las funciones propias que le corresponden.

En resumen, la Ley Reglamentaria debe de disponer los capítulos impositivos y los conceptos que formen a dichos capítulos, debiendo de ser los suficientes para agotar las necesidades del municipio.

Intentando clasificar a los capítulos fiscales consideramos que sean los siguientes: Impuestos, Derechos, Productos, Aprovechamientos y Extraordinarios. Debiendo de establecer con criterio justo, realista y equitativo los conceptos que dentro de los capítulos conviertan en autosuficiente la hacienda municipal.

d). Señalar los impuestos esencialmente municipales con la debida facultad para el ayuntamiento de imponer los impuestos o gravámenes que considere oportunos.

e). Deberá de equilibrar la desproporción entre los ingresos federales, estatales y municipales, que cada día se vuelve más desquiciante para el Municipio.

f). Es necesaria una coordinación mucho más estrecha entre el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A. y los Municipios, ya que aquél colabora en el financiamiento de obras municipales a través de los créditos otorgados a los ayuntamientos.

g). En la elaboración de esta Ley Reglamentaria es necesario dedicar el más alto significado a la regulación económica de los municipios, para que el sueño del constituyente sea real y el Municipio sea verdaderamente autónomo, pero con medios y medidas económicas y administrativas, y el ideal del Municipio Libre sea algo más pragmático y fructífero.

h). Nombrar o designar alguna autoridad competente para resolver los conflictos hacendarios que se susciten entre el Municipio y el Gobierno del Estado.

Creemos que no pueden ser los poderes locales quienes tengan que resolver dichos conflictos, sino una autoridad federal imparcial para resolver el derecho de uno o de otro, toda vez que si son las legislaturas locales, el tribunal superior del estado o el mismo gobernador; la resolución irá siempre a favor de los intereses del gobierno, por la sencilla razón a que obedecen la política centralista de cada gobernador.

Es curioso que mientras los jefes de los estados de la federación luchan por su libertad y soberanía, en contra del poder presidencialista, de cuyo sólo gesto basta para hundir en el infierno a un ciudadano o para elevarlo al cielo; impriman al municipio su más enconado propósito centralista, en este caso los municipios juegan el papel del niño en el cual la madre desquita el mal trato del padre. Por tanto, si se designare a la Suprema Corte de Justicia de la Nación o al Tribunal Fiscal de la Federación o cualquier otro organismo federal, se saneará la relación en

entre el Estado y los Municipios, este mismo tema se discutió en el Congreso Constituyente de Querétaro; el Diputado Alvarez, recordemos -- que manifestó al respecto: "En los conflictos hacendarios la intervención de la Suprema Corte de Justicia, no lesiona la soberanía del estado y es saludable porque queda fuera de la órbita local", con lo que estamos de acuerdo. Pero los opositores dijeron: "¿Por qué darle esa atribución a la Suprema Corte de Justicia?, ¿Por qué centralizar?. ¿Por qué una cuestión meramente del Estado va a ser resuelta por la Suprema Corte que es de carácter federal?". Por último, el Diputado Calderón manifestó; "nuestra República ya no sería federal, será un conglomerado de municipios en el campo económico que concurrirán a resolver sus asuntos a México ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación"286.

En eso terminó, sabemos, el debate sin tomar en cuenta lo relativo a ese problema, como decía, estamos de acuerdo en que sea un Tribunal Federal quien resuelva los conflictos hacendarios del Municipio, porque no se está invadiendo en ninguna forma la soberanía de los estados, ni porque se esté centralizando el poder, ni porque se quiera hacer un conglomerado de municipios en materia económica y la República no sea ya federal, ni mucho menos, porque se trata de defender la autonomía municipal, ya que si el municipio se ve afectado en la resolución que dice la legislatura local en cuanto a su presupuesto, es el municipio quien va a pedirle al mismo poder local que antes le había negado su derecho, le rectifique la resolución, ésto me parece absurdo

que sean los mismos poderes locales quien primero niegan el derecho al Municipio y segundo, que sean a los que tenga que recurrir el Municipio en demanda por la violación a sus derechos.

Por lo anterior, concluimos que, mientras el Municipio dependa de la voluntad arbitraria de los poderes locales y de la centralización del ejecutivo estatal, no podrá nunca llegar a ser autónomo, así como tampoco el régimen federal va a ser realizable si el presidencialismo actual concentra todas las actividades, decisiones para él y no descentraliza la responsabilidad histórica de gobernar a los demás estados -- miembros.

En cuanto a la reforma política de los municipios, es necesario que la ley reglamentaria que tratamos, contenga los siguientes lineamientos generales:

A). La creación de Comisiones Electorales del Municipio, para calificar la elección de Presidente Municipal, así como a los demás funcionarios municipales.

Esto, pensamos, es una gran medida de mucha utilidad para el pueblo quien es el que elige a sus propias autoridades y tiene así la -- oportunidad de calificar el proceso electoral que llevó a cabo en compañía de sus vecinos, dará oportunidad de llevar a esta comisión, a ciudadanos que puedan destacar por su solvencia moral, además de que se destruirá la negativa intromisión del Cacique o "Coyote Viejo", y políticos aventureros que desean beneficios políticos y económicos a costa

del pueblo que desea ser libre y democrático.

B). Que se imponga a los partidos opositores, una real participación en las elecciones municipales.

C). Que en este tiempo en que se ha iniciado la Reforma Política, las demás reformas o aperturas democráticas que instrumenten los nuevos y subsiguientes señores de México se inicien precisamente en -- los municipios.

Esto viene al caso, porque cuando sólo prevalecen los avances -- sociales en la cumbre, la democratización es aparente, superficial. La libertad que no viene desde abajo es sólo una máscara falaz.

Otra situación que pienso debe preocupar a quienes deseamos la autonomía para nuestros municipios, y que anhelo sea estudiada detenidamente, es la fracción añadida al artículo 115 Constitucional, que dice así: "De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las en -- tidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría -- en la elección de las legislaturas locales y el principio de representa-- ción proporcional en la elección de ayuntamientos de los municipios cuya población sea de 300,000 o más habitantes"²⁸⁷.

Es decir, como lo manifiesta Loret de Mola; "Poco a poco se -- avanza. Por eso en la Reforma política actual se da un gran paso hacia adelante cuando se prescribe la obligación para los estados de legislar -- para admitir regidores de partido o minoría en los cabildos. Lástima --

que esta costumbre saneadora sólo obligue en municipios de más de -- trescientos mil habitantes. Aplicado para todos, reduciría el imperio de caciques en el país. Un grupo de oposición metido en el ayuntamiento significa un avance democrático magnífico, sobre todo en localidades pequeñas" 288.

Por lo tanto, esa reforma o adición que se hace a la sombra de la Reforma Política actual, que por actual observamos: ¿por qué reducir el importante principio de representación proporcional a los municipios con trescientos mil o más habitantes? . ¿Por qué dejar en condiciones inferiores a la capacidad política de los menores de esa suma de -- ciudadanos? . ¿A qué se debe tan discriminatoria medida, si es en los -- municipios pequeños donde se encuentran las pugnas más radicales de grupos opositores? . Ayuntamientos con diversidad de corrientes y antagonismos internos, sería la forma más eficaz de combatir la corrup-- ción que impera en los niveles que constituyen la base de nuestra es-- tructura política y administrativa.

Por consiguiente, si sólo se toman en cuenta a los municipios -- que tengan más de 300,000 habitantes y se deja en los mismos términos de corrupción, manipulación, imposición a los demás municipios, además de que son pocos los ayuntamientos con esa cantidad de ciudadanos; la reforma política tendrá su primer fracaso, por que; "se estará frente a un aspecto más de las consecuencias del centralismo real, no obstante el federalismo formal. La Reforma Política es un proyecto de la

burocracia gubernamental central, más o menos apoyada por los grupos de presión. Pero no es una necesidad imperiosa para las sociedades y los poderes locales, para los cuales más que benéfica resulta agresiva. La acción política de las minorías manifestada desde 1968, fue interpretada desde el principio por ese poder central como una presión política-real digna de atención. De ahí, la apertura democrática Echeverrista y la Reforma Política actual. Pero no sucede así a nivel local, donde se dan los casos más patentes de represión de la disidencia sea ésta institucional o nó" 289.

No nos engañemos con reformas o aperturas que sólo benefician a restos de la comunidad nacional, los municipios más pobres y con menos recursos humanos y económicos, ¿ por qué? me pregunto: ¿nó se deslizó la reforma política desde los ayuntamientos más humildes?, -- ¿por qué no se educa al ciudadano y se introducen reformas desde las células políticas y sociales más pequeñas de nuestra geografía de miseria?. O es que acaso la Reforma siga una dirección opuesta que venga de los niveles más altos y pueda alcanzar a los municipios pequeños, si ésto sucede, la reforma política se extinguirá a mitad del camino, fenececerá al terminar el presente período que disfruta el César en turno y -- nuestras comunidades albergarán al cacique como el Dios de la discordia, que en la noche intermedia desata tempestades de corrupción, envolviendo al sistema político cruzado por funcionarios hipócritas " que compraron una cara nueva por que la suya les recuerda al pueblo".

En fín, "aparentemente tras esta realidad se esconde una autono

mía política de los gobiernos estatales, que correspondería con la tesis federalista; pero no hay tal, en la medida en que la actitud de los poderes locales obedece más a un arcaísmo político que a un ejercicio autónomo del poder. El asunto lleva a plantear que la Reforma Política es una necesidad para aquellas fracciones de la sociedad mexicana cuyo desarrollo ha sido paralelo al fortalecimiento de la economía capitalista. Es en estos ámbitos donde surgen la pluralidad ideológica y la diversidad política. Y el subdesarrollo de las diversas regiones del país contrasta con el modernismo de la gran capital y unas cuantas localidades más, dando lugar a la permanencia de las relaciones caciquiles".

"La única solución real, por tanto, está en provocar la modernización de las regiones atrasadas, de tal manera que el advenimiento de la estructura capitalista promoviera la pluralidad ideológica y, con ella, la necesidad de reconocer a la oposición. Y en esta labor los partidos de oposición tienen mucho que hacer, sobre todo, presentarse paralelamente a la modernización y, a base de habilidad, hacerse reconocer, los derechos políticos se conquistan y a base de eficacia se mantienen", porque, "con el manejo arbitrario y caciquil que los ejecutivos hacen de su poder", no se hará una labor democrática, "ni se hará efectiva la Reforma Política en los estados", si para los municipios menores está prohibida tal reforma política.

D). Ampliar la capacidad jurídica del Municipio, toda vez que para contratar en varios casos, requiere la autorización del gobernador

o del Congreso local, así como el problema que plantean las leyes orgánicas de algunos estados al permitir la fiscalización de los actos y de la hacienda municipal por constituir atentados manifiestos a la autonomía de los municipios.

En consecuencia, ¿puede ser libre el Municipio, cuando requiere el visto bueno del gobernador o de la legislatura local, para dictar sus propios y peculiares reglamentos? , ¿puede ser autónomo el Municipio, cuando no tiene siquiera la libertad de elegir a sus gobernantes?.

Y si a esto agregamos el atraso económico-social en que se encuentran la mayoría de los míseros municipios de la República Mexicana; el analfabetismo que impera en el pueblo; el olvido en que ha vivido el indio de México, en medio del fanatismo, la superstición, el caciquismo criminal y lacerante que lastima el pecho de los pobres; la falta de escuelas y comunicaciones que aún viven muchos municipios y la apatía e indiferencia de los consejales que dejan toda la carga en manos del Presidente Municipal, entonces; " De qué libertad democrática se puede hablar cuando los campesinos son utilizados como rebaños por caciques corrompidos, se les induce a matarse entre hermanos, se les obliga a proclamar candidatos o se les violenta para apoyar a sus propios masacradores, se les cercena el más elemental sentido de dignidad" 290.

Con esta materia humana castrada por los verdugos de la libertad municipal, jamás podrá recuperarse la autonomía municipal, que una vez lo caracterizó en una antigua sociedad civilizada, que derivó en

la libertad de los cabildos españoles y renació en la Colonia por los mejores años de la Nueva España.

E). Incorporar a la Ley Reglamentaria los sistemas de Revocación, Iniciativa, Referendum y Protesta al servicio de la comunidad municipal, porque el Municipio encarna y sintetiza la organización más democrática que se puede dar un país.

Por último, mientras el municipio mexicano siga en las mismas condiciones que hasta la fecha, no podrá llevar a cabo su función natural de poder local. Es necesario reconstruir en la anatomía del poder las bases legales y conmover la centralización imperante, que niega el poder autónomo de los municipios y sumerge en la indiferencia la ilusión democrática de la comunidad local.

Es necesaria en estos momentos la Reforma Municipal, para vigorizar al municipio, y en esta forma, robustecer nuestro sistema político y administrativo, dignificando al hombre mismo que entienda que, sin esta institución, no habrá medio que pueda cumplir los objetivos fijados por nuestra revolución.

Por otra parte, la perspectiva que presenta la lucha popular en los municipios, nos dá la medida exacta de la nula libertad y autonomía políticas que tienen los mismos, valerosamente debemos enfrentar y recapitular todas esas manifestaciones, porque no contradecemos el mensaje democratizador de los voceros gubernamentales y partidistas; es necesario vincular dichas protestas rojas al desarrollo nacional, pero -

que no sea el gobierno central, ni estatal, ni el partido oficial, ni los caciques, ni mucho menos esa turba de funcionarios corruptos y falaces que intermedian en las aguas heladas del centralismo bonapartista del gobierno, los que enderezcan esos deseos santificados del pueblo, sino que sea el pueblo mismo, la canalla que inveteradamente ha estado postrada en el enigma de la servilidad y mansedumbre, manipulada, sujeta; que sea portadora de la autonomía municipal y contenga el caudal de conciencia política que agrupada alcance una verdadera alianza popular.

Es cierto de que; "Sólo nuestra inagotable resistencia a todas -- las desgracias, nos ayuda a tolerar tanta pobreza, tanta injusticia, tanta ignorancia y tanta maldad".²⁹¹ En este sentido, creemos, el Municipio es el último baluarte institucional para restituir al ciudadano, su conciencia política, liberarlo de la esclavitud oficial, porque el Municipio constituye la primera escuela de formación social del ser y la familia, cuya presencia es circundante.

Así como también es cierto, de que el Municipio es el último eslabón de la cadena de dominación priísta y caciquil, someten y gobiernan a toda la población, convirtiéndola en un puntal de apoyo y garantía para los intereses de terratenientes, acaparadores, políticos que conforman los grupos locales.

En esta forma, el Municipio se debate en fango electoral producido por funcionarios voraces, violentando el voto "libre" del pueblo. Y

por la existencia del partido mayoritario instrumentado y fortalecido -- con todos los recursos del Estado, y los sectores a él adheridos, apareció haciendo sentir insignificante al individuo y a toda entidad e institución política, sucediendo con ésto el desvanecimiento del espíritu local. Por lo que, los partidos independientes no servirán ya en el presente y en el futuro, sólo serán figuras decorativas y complementarias en la arquitectura "democrática" de la Nación, cierto que la nueva representación en la Cámara con nuevos diputados, de nuevos partidos, quiere decir una apertura democrática o una pluralidad partidista, que ciertamente no fue un triunfo ni un logro popular, ni aún una victoria, se reduce esa farsa a una concesión dada por el gobierno federal.

Finalmente, la autonomía significa la facultad y responsabilidad que tiene el Municipio de gobernarse por sí mismo. Por la violación -- que ha sufrido su autonomía, significa recobrar el sendero autonomista que aún no ha logrado plenamente.

Por último, el Municipio Autónomo es como el velero del alba - que abre nuevos horizontes y siembra fecundas esperanzas.

CONCLUSIONES

PRIMERA. El Municipio es una forma natural que aglutina en su seno el esfuerzo humano, tendiente a la protección subsistencia así como, llevar a cabo mancomunadamente los objetivos que le son necesarios, pasando de esta etapa primitiva, el Municipio al institucionalizar las relaciones "domésticas" o de vecindad, se transforma en Municipio político.

SEGUNDA. La evolución y progreso del hombre primitivo repercute en la organización social de la comunidad, ésta es producto de la asociación primitiva de las familias, participando conjuntamente en el nacimiento del municipio primitivo. Por tanto, sólo basta que haya lazos de vecindad para que surja el Ayuntamiento natural como unidad sociopolítica que instituye las relaciones comunitarias.

TERCERA. El Municipio en su origen político se afirma en los pueblos de GRECIA Y ROMA, donde se encuentra una vasta materia municipal que nutre a la agrupación social y política de esas antiguas civilizaciones. El Municipio significa en este nivel, la forma de agrupación de los miembros que se asemejan a la estructura actual del Municipio, así como el ambiente democrático y geométrico que imponen los gobernantes a las instituciones políticas.

CUARTA. Los municipios franceses al llegar a un nivel bastante alto de eficiencia y prestigio, son considerados como un cuarto poder, su organización se difundió en España y llega --

hasta América con la nota característica de las instituciones bonapartistas.

- QUINTA. El Municipio Español participa de elementos romanos, aumentados y perfeccionados por los visigodos. Alcanza un gran desarrollo autonomista, pero cede finalmente ante la influencia centralista de Francia.
- SEXTA. El Estado Azteca contiene en la base de su organización -- social, política y económica al Calpulli, que tiene seme-- janza con el actual municipio.
- SEPTIMA. El régimen municipal en la colonia, alcanza un grado mayor de autonomía por la autosuficiencia económica que posee, asimismo, la misma estructura que los municipios españoles.
- OCTAVA. Por el centralismo impuesto a través del sistema de Prefecturas olvidaron reglamentar al Municipio las Constituciones de 1814, 1824 y 1857 negando la existencia de Municipios Libres con la grave consecuencia de la desaparición de algunos de ellos.
- NOVENA. El Municipio es el lugar donde se sintetizan y materializan los requerimientos de la Nación, donde mujeres y hombres iracundos conciben una vida más justa, progresista, real, libre, de sufragios y contabilidad efectivos, sin engaños, -- donde la voluntad acertada del pueblo se contemple sin obstáculos ni cortapisas.
- DECIMA. El Municipio, representado por un ayuntamiento de elección

popular directa, es un organismo político con personalidad propia, cuyas funciones administrativas, judiciales y raramente legislativas, se limitan por distintas leyes federales y locales.

DECIMA
PRIMERA.

Los Municipios sufren incontables problemas, contradicciones, injusticias, violaciones a los derechos locales, manipulaciones, imposiciones, pero el más angustioso de los males es la incontenible corrupción de nuestra vida política que repercute necesariamente en los municipios.

DECIMA
SEGUNDA.

El Municipio ha perdido en la actualidad su verdadero significado en la evolución histórica de México, por carecer de una materia política y legislativa confiable, disponible para estructurar su verdadera autonomía.

DECIMA
TERCERA.

El Municipio y la libertad que contiene en la geografía de México, son víctimas del poder informal del cacique, de este rapaz explotador que niega la vida democrática, pacífica y libre de la comunidad local. Por lo tanto, se hace necesario erradicar definitivamente el caciquismo, y no crearlo ni consecuentarlo como lo han hecho los llamados gobiernos "revolucionarios".

DECIMA
CUARTA.

El caciquismo frena la democracia municipal, al ser intermediario entre el pueblo y el gobierno estatal o federal, desde este punto de vista, el poder local de los ayuntamientos y en fin la autonomía política y económica, no alcanzan la madurez del ejercicio político de un poder verdaderamen

te autónomo.

DECIMA
QUINTA.

En la letra de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Municipio Libre se haya consagrado en su artículo 115, pero al no existir hasta la fecha una Ley Reglamentaria del citado precepto, las voluntades centralistas de los gobernadores y la manipulación política del partido y del cacique, transforman y restringen esa libertad municipal que se traduce en autonomía económica y política, siendo el Municipio un servidor fiel al servicio del Estado, la Federación, el Partido y el cacique, es decir, un instrumento económico y político al servicio del gobernador y del partido oficial.

DECIMA
SEXTA.

La solidaridad nacional, no puede ser el resultado de convenciones o pactos federales, ella está por encima de los intereses de todos los grupos, los únicos medios que fortalecen a la federación y solidaridad nacional, son los que iluminen y exploren cambios profundos en las formas económicas, políticas y sociales, ahí en el Municipio, donde se levantan las fuerzas populares y revolucionarias, donde germina la libertad, la democracia, la nación y la conciencia política de cada ciudadano.

DECIMA
SEPTIMA.

El Municipio se haya indefenso por virtud de que sus conflictos son resueltos por autoridades locales, que están obligadas a obedecer los mandatos del gobernador. Ante esta subordinación de los poderes locales; legislativo y

judicial, con respecto al ejecutivo, el Municipio recibe en su contra resoluciones parciales de acuerdo a la política centralista que llevan a cabo los jefes de estado.

DECIMA
OCTAVA.

Por tanto se debe dotar al Municipio de recursos legales - efectivos para cuestiones económicas y políticas y además un Tribunal Supremo ante el cual pueda hacer valer sus derechos de Municipio Libre.

DECIMA
NOVENA.

En consecuencia, concluimos que sea la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Fiscal de la Federación o cualquier otro organismo de carácter federal, quien administre la justicia y derecho que le corresponde a los municipios. No se atentará contra la Soberanía de los Estados, sino que se defenderá la Autonomía Municipal.

VIGESIMA.

Siendo el Municipio verdaderamente autónomo, el ciudadano crecerá y desarrollará en un ambiente democrático pleno, teniendo como consecuencia inmediata la educación cívica y moral indispensable, que los hará más conscientes de sus derechos y obligaciones, en fin de la identidad entre gobernados y gobernantes.

VIGESIMA
PRIMERA.

Se debe sanear el sistema electoral en los municipios, suprimir en estos ámbitos locales de una vez y por todas el fraude electoral que, convierte al Municipio en nudillos electorales que satisfacen los intereses personales de políticos disfrazados de patriotas.

VIGESIMA
SEGUNDA.

Se sugiere la perfección de la Reforma Política actual y --

consecuentemente se debe reformar el artículo 115 que en su parte conducente dice: "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 ayuntamientos de los municipios cuya población sea de 300,000 o más habitantes" Ya que la capacidad política de los ayuntamientos que no tengan esa cantidad de población, la dejan en condiciones inferiores, olvidando que en los pueblos pequeños se dan los más radicales grupos políticos.

VIGESIMA
TERCERA.

La Reforma que se propone, es la forma más eficaz de -- combatir y desterrar el caciquismo regional o local, así como la corrupción ya secular en México. Amén de que -- significa un gran avance democrático en la vida municipal.

VIGESIMA
CUARTA.

Estimamos que no se justifica la reforma de que los municipios de menor población de 300,000 habitantes, carez-- can de representación proporcional. Aquí se impone una interrogante; ¿Cuántos municipios tendrán la población es tipulada y por tanto gozarán de representación proporcional en toda la República?. Creemos que esto no tiene sen tido progresista, porque sólo unos cuantos municipios ten drán esa reforma y serán las capitales de algunos estados y otros más, donde la población alcance tal magnitud, pe ro no podrá ser la totalidad.

- VIGESIMA QUINTA. Otra situación importante que negará la prosperidad de la Reforma Política del actual gobierno, es la de prevalecer en lo alto de la pirámide de nuestra organización política. La Reforma Política y Administrativa, para que sean auténticas reformas democráticas, deben iniciarse en los municipios y así llegar a lo más alto de la pirámide, porque como se está llevando de arriba a abajo, carecen de autenticidad y no llegan a donde deben llegar: a la base del pueblo.
- VIGESIMA SEXTA. Se debe erradicar el caciquismo y las imposiciones y suprimir el poder discrecional de los gobernadores para declarar disueltos a los ayuntamientos o cesantes a los miembros de los mismos, debiendo en todo caso, crearse un procedimiento especial para la destitución de las autoridades municipales, en el que intervengan los ciudadanos del Municipio y sean ellos el órgano de acusación y la legislatura local constituida en Gran Jurado, previa la práctica de las diligencias respectivas, escuchar a los afectados.
- VIGESIMA SEPTIMA. El federalismo actual debe ser la división descentralizada del poder y de la riqueza, que permita el desenvolvimiento autónomo y equitativo de las regiones más apartadas.

CAPITULO 1.

I. - EL MUNICIPIO COMO FORMA SOCIOPOLITICA
EN LA HISTORIA.

1. Moisés Ochoa Campos LA REFORMA MUNICIPAL. Ed. Porrúa 1968, Pág. 20.
2. Ely Chinoy LA SOCIEDAD. Ed. F. C. E. 1974. Pág. 53.
3. Moisés Ochoa Campos. Op. Cit. Pág. 21.
4. Antonio Caso SOCIOLOGIA. Ed. Limusa Wiley, S. A. 1964. Méx. Pág. 57.
5. Citado por Antonio Caso. Op. Cit. Pág. 67.
6. Idem. Pág. 21.
7. Moisés Ochoa Campos Op. Cit. Pág. 21.
8. Aníbal Ponce LA EDUCACION Y LUCHA DE CLASES. Ed. Cultura - Popular Méx. 1978. Pág. 27.
9. Efraín González Luna EL MUNICIPIO MEXICANO Y OTROS ENSAYOS. Ed. JUS. 1977. Pág. 54.
10. Citado por Moisés Ochoa Campos. Pág. 25.
11. Adolfo González Posada EL REGIMEN MUNICIPAL DE LA CIUDAD MODERNA. Ed. Madrid. Victoriano Suárez. 1936. Pág. 56.
12. Alexis de Tocqueville. LA DEMOCRACIA EN AMERICA. Ed. Guadarrama 1974. Págs. 64, 65.
13. Aristóteles LA POLITICA. Ed. Porrúa. Colección "SEPAN CUANTOS". Nota de Gómez Robledo. Pág. 16.
14. Moisés Ochoa Campos. Op. Cit. Pág. 22.
15. Adolfo González Posada. Op. Cit. Pág. 56.
16. Moisés Ochoa Campos. Op. Cit. Pág. 22.
17. Citado por Adolfo G. Posada Op. Cit. Pág. 57.
18. Efraín González Luna. Op. Cit. Pág. 34.

a) ORIGEN DE LA COMUNIDAD SOCIAL.

19. Federico Engels ORIGEN DE LA FAMILIA, LA PROPIEDAD PRIVADA Y EL ESTADO. Ed. Progreso 1977, Pág. 19.
20. Idem. Pág. 24
21. Idem. Pág. 25
22. Nota al MANIFIESTO DEL PARTIDO COMUNISTA. Ed. Progreso 1976 Pág. 9.
23. Federico Engels. Op. Cit. Pág. 58.
24. Idem. Pág. 44.
25. Aníbal Ponce. LA EDUCACION Y LUCHA DE CLASES. Ed. Cultura - Popular Méx. 1978. Pág. 13, 14.
26. Federico Engels. Op. Cit. Pág. 50.
27. Ely Chinoy LA SOCIEDAD. Ed. F. C. E. 1974. Pág. 217.
28. Max Weber ECONOMIA Y SOCIEDAD. Ed. F. C. E. 1978. Pág. 289 - Tomo 1.

29. Idem. Pág. 297. Tomo I.
30. Idem. Pág. 291. Tomo II.
31. Aristóteles LA POLITICA. Ed. Porrúa. Colección "SEPAN CUANTOS" 1978. Pág. 157.
32. Platón LA REPUBLICA. Ed. Porrúa. Colección "SEPAN CUANTOS" -- 1978. Pág. 463.
33. Adolfo González Posada. EL REGIMEN MUNICIPAL DE LA CIUDAD-MODERNA. Ed. Madrid. Victoriano Suárez. 1936. Pág. 59.

II. - EL MUNICIPIO EN GRECIA Y ROMA.

34. Henrri Berr. Prólogo a la obra de Gustave Glotz. Ed. U. T. E. H. A. - 1960. Pág. VI.
35. Moisés Ochoa Campos LA REFORMA MUNICIPAL. Ed. Porrúa 1968, Pág. 54.
36. Gustave Glotz. LA CIUDAD GRIEGA. Ed. U. T. E. H. A. 1960. Pág. 37.
37. Fustel de Coulanges LA CIUDAD ANTIGUA. Ed. Porrúa. Colección - "SEPAN CUANTOS" 1978. Pág. 129.
38. Gustave Glotz. Op. Cit. Pág. 37.
39. Aristóteles LA POLITICA. Ed. Porrúa. Colección "SEPAN CUANTOS" 1978. Pág. 251.
40. Gustave Glotz. Op. Cit. Pág. 41.
41. Idem. Pág. 44.
42. Idem. Pág. 48.
43. Idem. Pág. 103.
44. Federico Engels ORIGEN DE LA FAMILIA, LA PROPIEDAD PRIVADA Y EL ESTADO. Ed. Progreso 1977. Pág. 116.
45. Citado por Adolfo G. Posada. Op. Cit. Pág. 36.
46. Moisés Ochoa Campos. Op. Cit. Pág. 65.
47. Gustave Glotz. Op. Cit. Pág. 134.
48. Idem. Pág. 145.
49. Natalicio González EL ESTADO SERVIDOR DEL HOMBRE LIBRE. -- Ed. Guaraní. Pág. 25.
50. Aristóteles Op. Cit. Pág. 252.
51. Federico Engels. Op. Cit. Pág. 119.
52. Adolfo González Posada EL REGIMEN MUNICIPAL DE LA CIUDAD - MODERNA. Ed. Madrid. Victoriano Suárez. 1936. Pág. 36.
53. Fustel de Coulanges. Op. Cit. Págs. 25, 26.
54. Federico Engels. Op. Cit. Pág. 116.
55. Idem. Pág. 121.
56. Moisés Ochoa Campos. Op. Cit. Pág. 73.
57. Idem. Pág. 76.
58. Idem. Pág. 66.
59. Adolfo G. Posada. Op. Cit. Pág. 46.
60. Citado por Adolfo G. Posada. Idem. Pág. 41.
61. Adolfo G. Posada. Op. Cit. Pág. 38.
62. Moisés Ochoa Campos. Op. Cit. Pág. 69.

63. Fustel de Coulanges. Op. Cit. Pág. 277.
64. Adolfo G. Posada. Op. Cit. Pág. 43.
65. Citado por Adolfo G. Posada. Idem. Pág. 77.

III. - EL MUNICIPIO EN FRANCIA.

66. Adolfo González Posada EL REGIMEN MUNICIPAL DE LA CIUDAD MODERNA. Ed. Madrid. Victoriano Suárez. 1936. Pág. 48.
67. Hans Kohn EL NACIONALISMO. Ed. México- Unidos 1954. Pág. 79.
68. Charles Petit-Dutaillis LOS MUNICIPIOS FRANCESES. Ed. U. T. E. H. A. 1960. Pág. 33.
69. Idem. Pág. 37.
70. Adolfo G. Posada. Op. Cit. Pág. 264.
71. Idem. Pág. 289.

IV. - EL MUNICIPIO EN ESPAÑA.

72. Moisés Ochoa Campos LA REFORMA MUNICIPAL. Ed. Porrúa 1968, Pág. 80.
73. Marx y Engels. LA REVOLUCION EN ESPAÑA. Ed. Progreso 1978, Pág. 42.
74. Idem. Pág. 10.
75. Julio D'Acosta y Esquivel Obregón EL FUERO DEL MUNICIPIO. Ed. JUS. 1948. Pág. 75.
76. Idem. Pág. 255.
77. Marx y Engels. Op. Cit. Pág. 10.
78. Idem. Pág. 12.
79. Idem. Pág. 9.

CAPITULO 2.

I. - LA COMUNIDAD INDIGENA MEXICANA.

80. Manuel Orozco y Berra HISTORIA ANTIGUA DE MEXICO Y SU CONQUISTA 1960. Vol. I. Pág. 117.
81. Francisco Javier Clavijero HISTORIA ANTIGUA DE MEXICO. Ed. - Porrúa. Pág. 171.
82. Citado por Moisés Ochoa Campos. Op. Cit. Pág. 31.
83. Idem. Pág. 32.
84. Moisés Ochoa Campos. Op. Cit. Pág. 33.
85. Idem. Pág. 34.
86. Francisco Javier Clavijero. Op. Cit. Pág. 72
87. Idem. Pág. 73.
88. Moisés Ochoa Campos. Op. Cit. Pág. 46.
89. Idem. Pág. 40.
90. Manuel Orozco y Berra. Op. Cit. Pág. 161. Volumen I.
91. Francisco Javier Clavijero. Op. Cit. Pág. 200
92. Idem. Pág. 216.

- 93. Idem. Pág. 214.
- 94. Manuel Orozco y Berra. Op. Cit. Pág. 59. Volumen I.
- 95. Idem. Pág. 444. Volumen III.

II. - EL PRIMER MUNICIPIO EN MEXICO (EPOCA COLONIAL).

- 96. Bernal Díaz del Castillo HISTORIA VERDADERA DE LA CONQUISTA DE LA NUEVA ESPAÑA. Ed. Porrúa 1976. Pág. 32.
- 97. José Vasconcelos HISTORIA BREVE DE MEXICO. Ed. C. E. C. S. A. , 1977. Pág. 44.
- 98. Moisés Ochoa Campos LA REFORMA MUNICIPAL. Ed. Porrúa 1968, Pág. 95.
- 99. Bernal Díaz del Castillo. Op. Cit. Pág. 67.
- 100. Toribio Esquivel Obregón APUNTES PARA LA HISTORIA DEL DERECHO EN MEXICO. Ed. Porrúa. Pág. 237.
- 101. Idem. Pág. 208.
- 102. Manuel Orozco y Berra HISTORIA ANTIGUA DE MEXICO Y SU CONQUISTA 1960. Vol. IV. Pág. 237.
- 103. Efraín González Luna EL MUNICIPIO MEXICANO Y OTROS ENSAYOS. Ed. JUS. 1977. Pág. 35.
- 104. Moisés Ochoa Campos Op. Cit. Pág. 112.
- 105. Idem. Pág. 127.
- 106. Toribio Esquivel Obregón. Op. Cit. Pág. 237.
- 107. Moisés Ochoa Campos. Op. Cit. Pág. 128.
- 108. José Vasconcelos. Op. Cit. Pág. 534.
- 109. Citado por Toribio Esquivel Obregón. Idem. Pág. 232.
- 110. Moisés Ochoa Campos. Op. Cit. Pág. 140.
- 111. Efraín González Luna. Op. Cit. Pág. 39.
- 112. Moisés Ochoa Campos. Op. Cit. Pág. 141.
- 113. Herbert Priestley MUNICIPALIDADES COLONIALES ESPAÑOLAS. - Ed. Porrúa 1921. Pág. 26.
- 114. Moisés Ochoa Campos. Op. Cit. Pág. 148.
- 115. Idem. Pág. 154.
- 115 Bis. Idem. Pág. 159.
- 116. Idem. Pág. 161.
- 117. Efraín González Luna. Op. Cit. Pág. 39.
- 118. Guadalupe Nava Oteo CABILDOS DE LA NUEVA ESPAÑA. Ed. SEP - SETENTAS 1976. Pág. 25.
- 119. Moisés Ochoa Campos. Op. Cit. Pág. 222.

III. - EL MUNICIPIO EN LA EPOCA INDEPENDIENTE.

- 120. Felipe Tena Ramírez LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO 1808-1957. Ed. Porrúa Méx. 1957. Pág. 3.
- 121. Moisés Ochoa Campos LA REFORMA MUNICIPAL. Ed. Porrúa 1968, Pág. 210.

122. Idem. Pág. 236.
 123. Harold Zink LOS SISTEMAS CONTEMPORANEOS DE GOBIERNO. -
 Libreros México-Unidos. Pág. 497.
 124.
 125. Moisés Ochoa Campos. Op. Cit. Pág. 328.
 126. Idem. Pág. 245.

IV. - EL MUNICIPIO EN LA REFORMA.

127. José Vasconcelos HISTORIA BREVE DE MEXICO. Ed. C. E. C. S. A. ,
 1977. Pág. 385.
 128. Moisés Ochoa Campos LA REFORMA MUNICIPAL. Ed. Porrúa 1968,
 Pág. 253.
 129. Idem. Pág. 255.
 130. Francisco Zarco HISTORIA DEL CONGRESO EXTRAORDINARIO --
 CONSTITUYENTE DE 1856-1857. Tomo II. Págs. 173 a 175.
 131. Moisés Ochoa Campos. Op. Cit. Pág. 255.
 132. Felipe Tena Ramírez LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO. 1808-
 1957. Ed. Porrúa. México 1957. Pág. 669.
 133. Moisés Ochoa Campos. Op. Cit. Pág. 264.
 134. Idem. Pág. 267.
 135. Emilio Rabasa LA EVOLUCION HISTORICA DE MEXICO. Ed. Porrúa
 México 1956. Pág. 84.
 136. José Vasconcelos. Op. Cit. Pág. 409.
 137. Moisés Ochoa Campos. Op. Cit. Pág. 274.
 138. Felipe Tena Ramírez. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. --
 Ed. Porrúa México 1976. Pág. 156.
 139. Efraín González Luna EL MUNICIPIO MEXICANO Y OTROS ENSA---
 YOS. Ed. JUS. Pág. 40.

V. - EL MUNICIPIO EN LA REVOLUCION MEXICANA.

140. José Muñoz Cota "POR QUIEN HABLARA LA REVOLUCION". POE--
 MAS. COSTA/AMIC. Editor.
 141. Idem.
 142. Moisés Ochoa Campos LA REFORMA MUNICIPAL. Ed. Porrúa 1968,
 Pág. 309.
 143. Citado por Moisés Ochoa Campos. Op. Cit. Pág. 309.
 144. Jesús Romero Flores ANALES HISTORICOS DE LA REVOLUCION -
 MEXICANA. Tomo I. México 1939. Pág. 312.
 145. Citado por Moisés Ochoa Campos. Op. Cit. Pág. 312.
 146. Adolfo Gilly LA REVOLUCION INTERRUMPIDA. Ed. El Caballito. Mé-
 xico 1978. Pág. 61.
 147. Idem. Págs. 62, 63.
 148. José Vasconcelos HISTORIA BREVE DE MEXICO. Ed. C. E. C. S. A. ,
 1977. México. Pág. 432.
 149. Idem. Pág. 444.

150. Idem. Pág. 112.

VI. - EL MUNICIPIO EN LA EPOCA POST-REVOLU--
CIONARIA.

151. Adolfo Gilly LA REVOLUCION INTERRUMPIDA. Ed. El Caballito. México 1978. Pág. 402.
152. José Muñoz Cota "POR QUIEN HABLARA LA REVOLUCION". POE--MAS. Ed. Costa-Amic.
153. Adolfo Gilly. Op. Cit. Pág. 117.
154. Idem. Pág. 130.
155. José Vasconcelos HISTORIA BREVE DE MEXICO. Ed. C. E. C. S. A.-1977. Pág. 458.
156. Felipe Tena Ramírez LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO. 1808-1957. Ed. Porrúa. Pág. 615.
157. Moisés Ochoa Campos LA REFORMA MUNICIPAL. Ed. Porrúa 1968 . Pág. 318.
158. Félix F. Palavicini HISTORIA DE LA CONSTITUCION DE 1917. Méx. 1938. Tomo I. Pág. 32.
159. Idem. Pág.
160. Moisés Ochoa Campos. Op. Cit. Pág. 319.
161. Felipe Tena Ramírez. Op. Cit. Pág. 618. Tomo II.
- 161 Bis. Efraín González Luna EL MUNICIPIO MEXICANO Y OTROS ENSAYOS. Ed. JUS. México. Pág. 41.
162. José Muñoz Cota. POEMAS.
163. José Muñoz Cota. RICARDO FLORES MAGON. Ed. Costa-Amic 1967. Pág. 46.
164. Efraín González Luna. Op. Cit. Pág. 41.
165. Idem. Pág. 43
166. José Vasconcelos. Op. Cit. Pág. 47.
167. Ricardo Flores Magón REGENERACION. Ed. H. A. D. I. S. E. S. A. 1972 México. Pág. 327.
168. Alexis de Tocqueville LA DEMOCRACIA EN AMERICA. Ed. Guadarrma 1974. Pág. 66.
169. Adolfo Gilly. Op. Cit. Pág. 328.
170. Octavio Paz EL OGRO FILANTROPICO. Ed. Joaquín Mortiz. México - 1979. Pág. 114.
171. Idem. Pág. 115.
172. Idem. Pág. 82.
173. Adolfo Gilly. Op. Cit. Pág. 355.
174. Octavio Paz, Op. Cit. Pág. 129.
175. Idem. Pág. 98.

a) ORIGEN Y SIGNIFICADO DEL CACIQUISMO.

176. Luisa Pare. CACIQUISMO Y PODER POLITICO EN EL MEXICO RU--

- RAL. Ed. Siglo XXI 1975. México. Pág. 36.
177. Luis Islas García APUNTES PARA EL ESTUDIO DEL CACIQUISMO EN MEXICO. Ed. JUS. México 1962. Pág. 9.
 178. REVISTA ¡SIEMPRE! Editorial No. 1348.
 179. Luis Islas García. Op. Cit. Pág. 100.
 180. Citado por Luis Islas García. Op. Cit. Pág. 114.
 181. Luis Islas García. Op. Cit. Pág. 119.
 182. Iñigo Laviada LOS CACIQUES DE LA SIERRA. Ed. JUS. 1978. México. Pág. 151.
 183. Idem. Pág. 152.
 184. Carlos Arniches Barrera "LOS CACIQUES" . Ed. Alianza 1920. Pág. 207.
 185. Fernando Díaz Díaz CACIQUES Y CAUDILLOS. Ed. COLEGIO DE -- MEXICO. México 1972. Pág. 5.
 186. Antonio Vargas MacDonald. Revista ¡SIEMPRE! No. 1348.
 187. Iñigo Laviada. Op. Cit. Pág. 7.
 188. Luisa Paré. Op. Cit. Pág. 37.

b) REPERCUSION DEL CACIQUISMO EN EL MUNICIPIO.

189. Luisa Paré. CACIQUISMO Y PODER POLITICO EN EL MEXICO RU-- RAL. Ed. Siglo XXI 1975. México. Pág. 32.
190. Idem. Pág. 33.
191. Idem. Pág. 34.
192. Idem. Pág. 35.
193. Jorge Gutiérrez. CACIQUISMO Y PODER POLITICO EN EL MEXICO RURAL . Ed. Siglo XXI 1975. México. Pág. 76.
194. Idem. Pág. 76.
195. Idem. Pág. 77.
196. Carlos Castro Saavedra. POEMAS.
197. Pilar Calvo. CACIQUISMO Y PODER POLITICO EN EL MEXICO RU-- RAL. Ed. Siglo XXI 1975. México. Pág. 95.
198. Idem. Pág. 126.
199. Idem. Pág. 96.

CAPITULO 3.

I. - IDEARIO DEL MUNICIPIO LIBRE EN EL PERIODO CONSTITUYENTE.

200. Ojed Borquez CRONICA DEL CONSTITUYENTE. 1967. México. Ed. - Limusa. Pág. 79.
201. Idem. Pág. 31.
202. Idem. Pág. 382.
203. Moisés Ochoa Campos LA REFORMA MUNICIPAL. Ed. Porrúa 1968 México. Pág. 320.

- 203 Bis. Félix F. Palavicini HISTORIA DE LA CONSTITUCION DE 1917, Méx. 1938. Tomo II. Pág. 502.
204. Idem. Tomo II. Pág. 503.
205. Idem. Pág. 505.
206. Moisés Ochoa Campos. Op. Cit. Pág. 321.
- 206 Bis. Félix F. Palavicini. Op. Cit. Pág. 507.
207. Idem. Pág. 509.
208. Idem. Pág. 511.
209. Idem. Pág. 511.
210. Idem. Pág. 512.
211. Idem. Págs. 513, 514.
212. Idem. Págs. 515, 516.
213. Idem. Pág. 517.
214. Idem. Pág. 519.
215. DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONSTITUYENTE DE QUERETARO DE 1916-1917. Congreso de la Unión. Méx. Pág. 643. Tomo II.
216. Idem. Pág. 644.
217. Idem. Pág. 644.
218. Idem. Pág. 645.
219. Idem. Pág. 647.
220. Idem. Pág. 650.
221. Idem. Pág. 650.
222. Idem. Pág. 651.
223. Idem. Pág. 651.
224. Idem. Pág. 816.
225. Idem. Pág. 816.

II. - EL MUNICIPIO LIBRE COMO LO ESTABLECE EL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

226. Felipe Tena Ramírez LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO. 1808-1957. Ed. Porrúa. Pág. 670.
227. Diario Oficial de la Federación de 28 de agosto de 1928.
228. Diario Oficial de la Federación de 29 de abril de 1933.

III. - ANALISIS DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL

- 228 Bis. Moisés Ochoa Campos LA REFORMA MUNICIPAL. Ed. Porrúa. - México 1968. Pág. 346.
229. Emilio Rabasa CONSTITUCION Y DICTADURA. Ed. Porrúa. Méx. - 1977. Pág. 229.
230. Andrés Serra Rojas DERECHO ADMINISTRATIVO. Ed. OLIMPO. - México 1961. Págs. 607, 615.
231. Gabino Fraga. DERECHO ADMINISTRATIVO. Ed. Porrúa. México -- 1960. Pág. 210.
232. Felipe Tena Ramírez DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Ed. Porrúa. México 1976. Pág. 159.
233. Ricardo Flores Magón. MURAL, DEL CASTILLO DE CHAPULTEPEC.

234. Felipe Tena Ramírez. Op. Cit. Pág. 161.
 235. Margarita de la Villa Helguera CONSTITUCIONES VIGENTES EN LA REPUBLICA MEXICANA. Ed. Universitaria. México 1962. Pág. 184.
 236. Ignacio Burgoa DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Ed. Porrúa México 1978. Pág. 993.
 237. Periódico EL UNIVERSAL de 28 de marzo de 1979.
 238. Felipe Tena Ramírez. Op. Cit. Pág. 161.

CAPITULO 4.

I. - AUTONOMIA POLITICA

239. Efraín González Luna EL MUNICIPIO MEXICANO Y OTROS ENSAYOS. Ed. JUS. México 1977. Pág. 45.
 240. Revista ANALISIS POLITICO No. 24. México 25 de junio de 1979.
 241. Idem.
 242. Idem.
 243. Idem.
 244. Efraín González Luna. Op. Cit. Pág. 44.
 245. Idem. Pág. 46.
 246. Carlos Loret de Mola LOS ULTIMOS 91 DIAS. Ed. Grijalbo. México 1978. Pág. 209.
 247. Fustel de Coulanges LA CIUDAD ANTIGUA. Ed. Porrúa. Colección-"SEPAN CUANTOS". México 1978. Pág. 135.
 248. Fuente: PANORAMA ECONOMICO DEL MUNICIPIO DE TIZAYUCAHGO. Presidencia Municipal.

II. - AUTONOMIA ECONOMICA

249. ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA: Pág. 991. Volumen I.
 250. Moisés Ochoa Campos LA REFORMA MUNICIPAL. Ed. Porrúa. México 1968. Pág. 330.
 250 Bis. José Muñoz Cota QUERETARO SINAI EN LLAMAS. Ed. Costa-Amic. México 1967. Pág. 14.
 251. Idem. Pág. 147.
 252. Idem. Pág. 147.
 253. Emilio Rabasa CONSTITUCION Y DICTADURA. Ed. Porrúa. México 1977. Pág. 226.
 254. Moisés Ochoa Campos. Op. Cit. Pág. 429.
 255. Idem. Pág. 407.
 256. Idem. Pág. 409.
 257. Heberto Castillo REVISTA PROCESO. No. 144. Agosto de 1979.
 258. Conferencia de Octavio Paz. Abril de 1978.
 259. Periódico "EXCELSIOR". 2a. edición. Martes 8 de agosto de 1978.
 260. Revista "PROCESO" No. 147. Septiembre de 1978.