



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

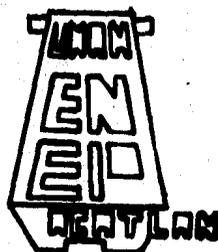
**Escuela Nacional de Estudios Profesionales
ACATLAN**

**LA REPRESENTACION PROPORCIONAL EN LA ELECCION
DE LOS AYUNTAMIENTOS MUNICIPALES**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE :
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ENRIQUE REYES DURAN

ACATLAN, MEX.

1984





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.

INDICE

Pág.

INTRODUCCION

1

CAPITULO I

ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO EN MEXICO

1.1. Roma

3

1.2. España

16

CAPITULO II

LA INSTITUCION MUNICIPAL MEXICANA

2.1. La Villa Rica de la Veracruz

40

2.2. La Constitución de Apatzingán

51

2.3. Constitución Federal de 1824

51

2.4. Las Siete Leyes (Constitución Centralista)

52

2.5. Las Bases Orgánicas

59

2.6. La Constitución Liberal de 1857

69

2.7. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 5 de Febrero de 1917

86

CAPITULO VI

APENDICES

- A) Exposición de Motivos Correspondientes a la iniciativa de Reforma y -- Adiciones al Artículo 115 Constitucional (1982) 240
- B) Comparativo entre el Texto Vigente del Artículo 115 y el Texto Anterior. 249

CONCLUSIONES 265

BIBLIOGRAFIA 270

FICHAS BIBLIOGRAFICAS 279

TESTIMONIO DE GRATITUD

Al concluir los estudios en mi querida escuela de Derecho en la Universidad Nacional Autónoma de México, deseo patentizar mi gratitud, tanto a la institución como a las personas que directa o indirectamente influyeron en mi formación académica y cultural en la Alma Mater así como en la vida diaria.

En estos tiempos es un privilegio estudiar en la máxima casa de estudio, de tal manera que culminar una carrera en su seno entraña una alta distinción, pero a la vez una delicada personalidad por cuanto se requiere y se debe actuar asumiendo ante las diversas circunstancias de la vida una digna actitud de universitario.

Por lo antes expuesto quiero dejar constancia de mi reconocimiento a mi padre ANTONIO REYES DE LA TORRE de quien aprendí en la vida cotidiana la virtud de ser y conducirme como hombre y cuyo ejemplo se traduce en norma imperecedera que percibe mis actos.

Con amor y admiración a mi madre TERESA DURAN VAZQUEZ ejemplo de lucha tenaz, de voluntad y de carácter, su apoyo en todos aspectos, impulsó y proyectó mis anhelos y propósitos, muy a pesar de que no tuvo la oportunidad de ninguna escolaridad intuyó que nosotros por ella habíamos de realizarlo.

El concepto de familia entre nosotros existe en forma muy señalada, pues heredamos de nuestros ancestros la solidaridad, factor indisoluble que fortalece nuestra causa, hago con - - ello, alusión afectuosa a mis hermanos Ernesto, José Luis, - José Antonio, Pedro Vicente, Gerardo, Ma. Antonieta, Ma. de - Jesús, Margarita, Aurora y Ma. Teresa, cuya nobleza, ponderación, equilibrio y prudencia constituyen cualidades que nos - dan luz.

Con acrisolado cariño a mi esposa JULIETA RODRIGUEZ ARMENTA, por que ha compartido las diversas circunstancias que juntos hemos propiciado, como resultado de nuestras propias limitaciones pero con el afán de lo bello, lo noble y lo infinito.

A Karla y Erick a quienes aspiramos, mi esposa y yo conducir por la senda de la verdad, a la altura de nuestras circunstancias, a efecto de que logren ser gente útil y su comportamiento, en un momento dado contribuya a propiciar un ambiente limpio donde reine la dignidad y la vigencia de los valores sea la consigna en pos de la cual actuen permanentemente,.

A mis amigos Raúl, José Luis, Mario, Oscar y Alfonso con especial admiración por ilustrarme con su conducta que a las - alturas se llega no sólo con fé, sino con la bandera del honor y de la esperanza.

A mis maestros que con su sabiduría y prudente orientación -
guiaron mis reflexiones desde las diferentes aulas, mi reco-
nocimiento sincero por su noble y desinteresada acción.

Al señor profesor Mario Rosales Betancurt, maestro en la ex-
tensión de la palabra, ejemplo de auténtica vocación de ser-
vicio, sin cuyos valiosos consejos no hubiera podido reali-
zar el presente ensayo que someto a consideración del hono-
rable Sínodo.

Con ello va el propósito de saldar, aunque sea en parte el -
compromiso con mi querida escuela la Universidad Nacional Au-
tónoma de México. Los universitarios, por este hecho, somos
entes comprometidos, por igual, con nuestro pueblo y nuestro
tiempo, merced a nuestra formación nos corresponde devolver
en manera de servicio al pueblo que con su aportación econó-
mica nos brindó la oportunidad de terminar una carrera profe-
sional.

I N T R O D U C C I O N

INTRODUCCION

Considerando que la Institución denominada Municipio es la organización básica de nuestra estructura Social Política, toda vez que el Ayuntamiento es la Autoridad ligada permanentemente a los moradores de cada circunscripción, es así que la problemática de cada Municipio representa y sintetiza aspiraciones legítimas, razón por la cual la Autoridad constituida en Ayuntamiento debe procurar previo estudio y análisis una adecuada jerarquización, a fin de promover la realización de aquellas obras, cuya utilidad es de alguna forma determinante para el Bienestar Social.

Se puede afirmar, sin lugar a dudas, que es en la vida Municipal en cuyo ámbito se experimenta la permanente necesidad de propiciar acciones a favor del pueblo pues en esa medida coadyuva participando en varias formas con sus Autoridades, es decir con el Ayuntamiento que le gobierna.

Se pretende en este modesto trabajo, resaltar tópicos relativos a la representación proporcional y al propio Municipio, pues en su jurisdicción la ciudadanía anhela realizarse en la libertad, y es en esa medida del interés ciudadano, donde descansa la fuerza motora del progreso en sus diferentes aspectos. Con cuanto interés cívico los ciudadanos de cada Mu

nicipalidad luchan en pos de sus Autoridades, buscando en cada representación Honradez, Equidad, Justicia y Trabajo; proponiendo, en consecuencia a los elementos identificados con el sentir común.

De estas consideraciones, se desprenden reflexiones que hacen entendible la urgencia de fortalecer dicha institución, pues es evidente y muy justificado el apasionante interés de los grupos en la consecución del Poder Municipal.

La responsabilidad de los Ayuntamientos es enorme en sus gestiones han de reflejar la superación administrativa, cuestión que los coloca ante la aprobación o en su defecto la censura.

Es obvio que en una contienda política a este nivel, los grupos o partidos políticos que no triunfan, generalmente permanecían al margen de dicha administración, señalamiento que era negativo para el Desarrollo, en consecuencia la Representación Proporcional en la Elección de los Municipios de la República Mexicana, es al amparo de la Constitución vigente el instrumento y proceso de cambio que hace efectivo en el federalismo la Célula Municipal en cuanto a Autonomía Política se refiere.

CAPITULO I

1.0 Antecedentes del Municipio en México

1.1 Roma

1.2 España

1.0 ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO MEXICANO

1.1 ROMA

El origen del Municipio se le atribuye a los Romanos, algunos investigadores afirman que los sistemas modernos de Organización Municipal tienen su génesis en el de la ciudad imperial, tratando de localizar en ella, rasgos idénticos con los de la actualidad. Se tiene conocimiento y sin lugar a dudas, que la organización de los romanos, gira en torno a la ciudadanía, no obstante hay cierta confusión, en virtud de que el municipio no se encuentra referido a una ciudad en especial, es decir, a una parte de territorio en el que puede haber varias ciudades y pueblos de menor importancia.

La confusión referida radica en que dichos autores, no relacionan el municipio con Roma, sino que buscan en las ciudades denominadas por ella, en las ciudades de relativa autonomía permitida por la metrópoli, la fuente de la institución municipal. Al referirme a la organización política de Roma, no se debe olvidar, dice Julio D'Costa y Esquivel Obregón, que bajo su gran Hegemonía coexistían diversos regímenes, toda vez que se estableció un dominio sobre el mundo antiguo, con la gran diversidad de razas y pueblos que eran conocidos ciertamente se dejó que algunos de estos pueblos se siguie-

ran gobernando conforme a sus propias costumbres y tradiciones, también se incorporó parcialmente a su régimen jurídico a otros y se fundaron numerosas ciudades de acuerdo con el modelo de la metrópoli.

El nacimiento del municipio en Roma es similar al de otras instituciones y su desenvolvimiento es paralelo al de los individuos con la nota específica, de que como la mayoría de los pueblos de la antigüedad, por mucho tiempo no se concibió otra institución que la familia y la ciudad.

La referida institución municipal contaba con la organización familiar de carácter popular. El pueblo en asamblea era quien designaba a sus representantes y gestores. La Lex Julia Municipalis de 45 A. de J. reguló la organización municipal romana, nombrando la curia como cuerpo deliberadamente equivalente al Ayuntamiento Municipal actual, sus miembros los Decuriones, los nombraba el pueblo, renovándose cada cinco años.

Existía marcada diferencia entre dos ciudades vecinas en lo referente a cuestiones sagradas, es decir, respecto a los cultos, cada ciudad prácticamente interponía una barrera entre el extranjero y sus dioses en tales condiciones se prohibía a los extranjeros entrar a los templos de sus divinidades, a tal grado que se exigía a sus deidades que odiasen a

dicho extranjero.

Razón por la cual, los antiguos nos pudieron establecer otra organización social, que la ciudad.

Una gran obscuridad reina sobre los orígenes de Roma. Admitiendo las conjeturas con que la ciencia moderna ha substituído los relatos legendarios de los historiadores y poetas latinos, tres pueblos concurrían a su formación: uno de raza latina, los Romanos que tenían por jefe a Rómulo; otro de la raza sabina, los titienses gobernados por Tacio, y los Etruscos, los leiceros cuyo jefe era Lucano. La reunión de estos tres pueblos, agrupados en tres tribus distintas y establecidas sobre las colinas que rodean la orilla izquierda del Tíber, bajo la autoridad del rey, constituyó la ciudad Romana. (1).

Del señalamiento anterior se desprende que la mayoría de los historiadores coinciden en el origen de la ciudad de Roma, - fue de una confederación de tribus, cada una con su organización propia, y que una vez fundada, quedó bajo la autoridad de un Rey. La organización anterior de esas tribus, poco se conoce, no hay suficientes datos históricos, aunque por otra parte sí, dicen lo suficiente como para inferir que eran comunidades primitivas naturales, sometidas a la autoridad del Rey y de un consejo de ancianos seleccionados entre los je -

fes de las familias, por ello es lógico que la organización de roma en el momento de su fundación, reveló más o menos, - la organización comunal de sus grupos componentes.

Los grupos sociales primitivos no eran una mera creación ar-bitraria de un hombre o de una legislación sino, la realizaci-ción, el reflejo externo de los pensamientos que en su fuero interno, tienen los individuos que los constituyen, de ello se desprende la gran importancia que tiene el conocer la - - trascendencia en su formación de las instituciones jurídicas de un pueblo al conocer las costumbres y modos de ser y ac - tuar de sus integrantes.

Momsen en su historia de Roma afirma: El mundo de los dioses Romanos era una alta reproducción de reflexión ideal de la - Roma terrestre en que lo pequeño y lo grande eran igualmente reproducido con laboriosa exactitud. El Estado y el Clan, - los fenómenos individuales de la naturaleza así como las opera-ciones mentales del individuo, cada hombre, cada esfera de la Ley Romana, reaparecía en el mundo Romado de los dioses y así como las cosas terrenales se mueven en flujo perpetuo, - el círculos de los dioses, sufría una fluctuación correspondi-diente.

Las tribus que formaron la ciudad de Roma, estaban constituida-das por familias y éstas bajo la autoridad del padre o jefe-

de ella una autoridad, éste era sumo sacerdote del culto del hogar y tenía sobre ella una autoridad omnimoda, potestas derivada de su carácter sacerdotal era el padre el que rechazaba al hijo, el que permitía que este saliera de su potestad o facultad civil para entrar a otra familia.

De acuerdo con Foustel de Collanges, lo que une a los miembros de una familia antigua según las citas de Julio D'Costa y E. Obregón, es algo más poderoso que el nacimiento, es la religión del hogar y de los antepasados, por ello, la familia forma un cuerpo de asociación en esta y la otra vida (2)*

La historia del Derecho Romano, del desarrollo del municipio y de la ciudad romana, es la historia de la lucha entre la potestad, poder sin límite del jefe de la ciudad y del jefe de la familia pater familia, de esta lucha, por una serie de concesiones se va formando el Derecho, que siempre es poder limitado, toda vez que atribuye a la sociedad carácter clasista.

En la época de los Reyes no se practicó ni se conoció otra forma de gobierno, siguió la organización heredada de las tribus que la fundaron la ciudad está gobernada por un Rey asistido de un senado, y excepcionalmente para asuntos de suma trascendencia se consultaba a los jefes de familia que la integraban.

He hecho referencia a que Roma estaba dividida originalmente en tres tribus, pues cada tribu, posteriormente se integró - de diez curias cada una, la reunión de estas treinta curias - en una parte del foro, formaba el Comitium por Curias, cuerpo que estatua sobre los asuntos de familia, testamento o - continuación de la personalidad del difunto.

Se puede observar la distancia existente en cuanto a la práctica de un gobierno democrático en el pueblo Romano en la -- época de los Reyes. Los comitium eran los electores del soberano y reglamentaban sobre la materia de guerra, pero la - aplicación de esos reglamentos estaba sujeta a la voluntad - del Rey, quien con su personalidad de pater general tenía am plias facultades sobre las familias que componían su pueblo.

Cabe hacer notar que la opinión de las organizaciones ciudadanas no cuenta, sino para aquellos asuntos relativos al culto familiar, siempre mediante convocatorias del soberano y - aprobación del senado cuya actividad se resumía a ser un sim ple cuerpo de consejeros del soberano.

Pienso que aquí se originaron las condiciones para el esta - blecimiento del Municipio Romano.

Hasta aquí el estudio de los órganos de dirección de las ins tituciones Romanas, pero cabe establecer la interrogante, -- ¿ cuál es la condición del pueblo que vive en condiciones --

completamente diferentes a la de la aristocracia ?

Los plebeyos únicamente eran tomados en cuenta para imponerles cargas fiscales y de servicio militar, bajo el gobierno de Servio Tulio, se les tomó la consideración al imponer la división en la propiedad particular y establecer los comicios por centurias. Ello en nada afectó el poder de Roma, en virtud de que la propiedad estaba en manos de unos pocos que sostenían el régimen de la esclavitud.

Durante la República, los comicios por centurias comenzaron a tener en el nombramiento de los consules en asuntos fiscales y en aquellos que tocaban gravemente a la ciudad, no obstante los patricios conservaron autoridad a través de su mayor riqueza y de la aprobación del senado al que concurrían a integrar. Con el devenir del tiempo y después de largas luchas, la plebe fue adquiriendo, primero la ciudadanía y el acceso a las magistraturas y más tarde la conquista de posiciones de carácter religioso, se crea después de su retiro al monte Aventino una magistratura exclusivamente plebeya, no obstante, el tribuna plebis declarado inviolable y armado de un poder chocaba al ser vetadas las opiniones de sus magistrados.

Es de considerarse que sus conquistas fueron positivas, pues la publicación de las doce tablas, el acceso a todas las ma-

gistratadas y su admisión a las corporaciones de los pontifices, les fue posible igualar relativamente su situación política a la de los patricios.

Fue en esta época cuando se vislumbraron las características del Municipio Romano, (se aclara) que entonces no era el Municipio Democrático en la verdadera acepción del término, y aunque de hecho continuaba subordinado completamente al Estado, se revelaba contra el sometimiento de que era víctima el propio Estado por su religión, forma especial de calmar las aspiraciones populares y de conservar la supremacía del poder.

A fines de la República, la organización de la ciudad de Roma, su derecho a las fuentes de éste y su aplicación dada en la práctica a sus instituciones jurídicas, constituyó lo que se ha llamado clásicamente, el Municipio Romano.

Es de entenderse que Roma no conocía o no llevó a la práctica la división de poderes. En su organización se encuentran numerosos magistrados y en las facultades de éstos, generalmente los poderes legislativos y judicial con el ejecutivo.

La ciudad era gobernada por un grupo de magistrados cuyo número y atribuciones variaron con el tiempo, sin embargo en el apogeo de la República, el gobierno era ejercido por dos censores que velaban por las costumbres por medio de dos cón-

sules que tenían a su cargo funciones administrativas superiores y al mando del ejército auxiliados por varios ediles y plebeyos que en número igual se encargaban del manejo de la hacienda pública.

El senado que en un principio tenía que dar su aprobación a los asuntos que iban a ser sometidos a los comicios y aprobaban las decisiones de éstos hacia el fin de la República, -- quedó reducido a un mero órgano de consulta.

Se puede afirmar que los órganos directivos del municipio romano eran los siguientes:

1.- Los Diunviros, especie de alcaldes mayores que presidían la curia dirigían la administración general, velaban por la pureza y la veracidad electoral, enviaban representantes -- cerca del gobierno central o de otras ciudades, levantaban tropas o ejercían cierta jurisdicción en lo civil o lo criminal.

2.- Los ediles se encargaban de la policía y de los espectáculos.

3.- Los Cuestores, eran magistrados de rango inferior y tenían a su cargo la custodia de la finanzas municipales, la custodia de las finanzas municipales, realizaban funciones de vigilancia.

4.- El Censor, era alto magistrado encargado de tomar el censo o empadronamiento de los ciudadanos al que se procedía cada cinco años, los censores establecían entonces la lista de los ciudadanos comprobaban el estado de sus fortunas y las distribuían entre las diferentes clases, tenían la facultad de privar de sus derechos a los ciudadanos indignos y colocarlos en una clase inferior, eran, en fin los que escogían a los senadores. De esta forma ejercían una verdadera y auténtica influencia moral en la ciudad y su dignidad inspiraba gran respeto.

5.- El Defensor Civitatis era un alto magistrado de elección popular encargado de la defensa de los particulares contra la demasia de la curia y del Municipio, y en contra de las arbitrariedades de los funcionarios imperiales.

Lo anteriormente expuesto, únicamente comprende el desarrollo de las instituciones en la ciudad de Roma sin abordar la organización de las demás ciudades del imperio.

Es indudable que Roma dio su propia organización a los pueblos sometidos a continuación hemos de referirnos a ello, el ciudadano de Roma era ciudadano de Roma, no del Imperio, y la razón es que en los tiempos primitivos, los individuos no sentían entre sí más ligas que la comunidad de religiones y costumbres.

Ambos factores como a firma mommsen se influenciaban recí -
procamente que tanto las costumbres tomaban fuerza de la re -
ligión como que ésta en cierta forma reproducía la vida de -
los hombres y que siendo las costumbres y la religión más -
bien divinidad, común sólo a un pequeño grupo de hombres, -
éstos no podían imaginar y menos sentirse unidos con otras -
comunidades por lazos diferentes a los que a diario vivían -
y constantemente sufrían (3)*.

Las ciudades integraban el Imperio Romano federadas o some -
tidas, estaban en Imperium Populis Romani y esta expresión -
no es gratuita Imperium quiere decir (bajo el mando) o sea -
que estas ciudades, cualquiera que fuera su categoría o sus -
derechos, siempre estaban sometidas al poder de Roma, no se -
habla de que estuvieran sometidas al derecho romano, sino -
por las protestas de la metrópoli y aquí se impone una con -
sideración lógica; si este derecho es concomitante con el -
otro, como el de sufragio y el de heredar al ser concedidos -
a una ciudad o a sus habitantes sólo establecían la facul -
tad de relaciones jurídicas con Roma, pero nunca entre las -
ciudades a las cuales se había hecho concesión semejante --
(4).

De manera tal que encontramos que al conceder el connubium -
(derecho de contraer matrimonio legítimo) a los vecinos de -

determinada ciudad, éstos podían contraer matrimonio legítimo con romanos, pero no con miembros distintos o ajenos a la propia ciudad de Roma.

Tal era el ambiente asfixiante de centralización a que eran sometidos los pueblos que formaban parte del Imperio Romano, ya fuese por rendición absoluta o por virtud de un pacto, pues en el primer caso, todo lo que existía en su ciudad era propiedad de la metrópoli, sus personas, sus casas, sus murallas, sus tierras, sus templos, hasta sus propios dioses, no sólo habían renunciado a su propio gobierno sino también todo lo que amaban por haberlo adquirido por herencia de sus antepasados, su religión y su derecho privado -- (5)*.

Cuando las ciudades fueron sometidas a Roma por medio de la celebración de un pacto más o menos libre, conservaron en parte su organización municipal.

Pero aún más, las ciudades que se suponían gozaban de libertad, no conservaban sino una mera autonomía aparente ya que la situación que privaba en dichas ciudades, comprueba lo referido en líneas anteriores pues las autoridades recibían órdenes de Roma, obedecían a los preconsules y el pueblo era asfixiado con impuestos que resultaban una carga más a su nula economía, beneficiándose con los mismos los agentes

imperiales y toda la oligarcia que detentaba el poder, su régimen de organización municipal se encontraba inserta en la carta de gobierno de la región a la que se le daba mínima importancia.

El único modo de obtener la libertad y el pleno goce de derechos tanto municipales como personales, era el adquirir la ciudadanía romana y no fue sino hasta el año 69 A. de J. - - cuando se concedió la ciudadanía a toda Italia y en el año - 212 A. de J. a todo el imperio con el objeto de no aniquilar a los pueblos sometidos. Roma y sus magistrados suavizaron - un tanto cuanto el ejercicio de su hegemonía, esto más que - una virtud moral, de equidad en el trato a los semejantes, - fue el resultado de ciertas reflexiones de tipo pragmático y de conveniencia hacia el futuro.

De lo anterior se desprende que desde la época romana, cuna - de nuestro sistema jurídico, filosófico y social de occiden - te, encontramos antecedentes, principios, terminologías y -- realización del municipio en cuanto a célula primigenia del - orden político actual.

1. 2 ESPAÑA

En España destacan dos épocas importantes en su historia, -- así lo señala Julio D'Acosta y Esquivel O. en su estudio "El Fuero del Municipio", *6 cuando dice: la primera, la época - de la dominación romana y la otra la hegemonía visigótica, - durante la primera época, las instituciones que predominaron en la península, fueron las de tipo Romano a las que hicimos referencia.

He de agregar y que anteriormente en la época del imperio, - con el propósito de fortalecer la economía de la metrópoli - por una parte, y debido a las rivalidades entre las que se - sentían avocados al cesarato trilevo ¿ qué era el cesarato - trilevo ?, frecuente de emperadores, por la otra se aflojó - lentamente la férula de la autoridad romana y la vida municipal a pesar de vivir sólo una apariencia de régimen jurídico, alcanzó en algunas partes cierto florecimiento.

"Las ciudades de España estuvieron sujetas a ciertos régime-nes jurídicos desde las llamadas Foederatae hasta las Dedititti, siendo más frecuentes éstos últimos entre el tipo de -- ciudades Stipendiarias que pagaban un tributo a la Metrópoli Las Foederatae conservan características aparentes de autonomía municipal y algunas las llamadas inmunae podían acuñar -

su propia moneda aunque siempre bajo las restricciones de mando e interpretación, o sea, que estaban sujetas a la voluntad del gobernador, se hace notar que dentro de la península existían diversas colonias formadas por ciudadanos reclutados en la misma Roma y que seguían fielmente la organización de ésta". *7.

En España, los romanos establecieron al lado de las ciudades-estipendarias, federadas y colonias, los municipios que eran las ciudades libres a las cuales Roma concedía ciertos derechos de ciudadanía.

Los municipios gozaban de autonomía, y su condición, se puede decir, que era más favorable que la de los habitantes que residían en las colonias.

Cabe puntualizar que el municipio Español participó del proceso general de decadencia del municipio Romano. La corrupción romana que trajo consigo el Cesarismo se manifestó en España con la llegada de pro-cónsules pactores y gobernadores voraces, por ello, cuando la invasión de los pueblos del Norte, se llevó a cabo, el municipio Español no era sino una sombra de lo que en el pasado había sido.

Enlázase este hecho con la cuestión relativa al origen del Municipio Leones-castellano.

Herculano, en su "historia de portugal", *8, defiende el origen romano de las instituciones, significando que los visigodos tomaron de la organización romana las Diumviros el Curator, el Defensor Civitatis y la división de las clases en curiales y plebeyas. Posteriormente, los masárabes aceptaron esta división y dieron el nombre de Alcaldes a los diumviros.

Sin embargo hay autores que afirman el origen germano del -- Consejo Español, en general es la tesis que sustentan la mayoría de los investigadores alemanes y que se sigue en España por Hinojosa y otros autores para quienes "el Consejo Español es una aplicación a la esfera del municipio de las instituciones germanas de naturaleza jurídica". * 9.

El culto antiguo que deificaba a la naturaleza, no se adaptaba debidamente a las necesidades de la nueva organización imperial.

Los emperadores crearon uno nuevo, el suyo propio en el que recibían culto y adoración como semidioses, logrando de esta manera nueva ingerencia en los asuntos pertenecientes al fuero interno de los individuos sobre los que aún los censores habían perdido el control; por otro lado, además de los impuestos o tributos que anteriormente se cobraban y que estaban destinados al patrimonio del pueblo, se creó otro destinado al tesoro del Emperador y junto con éste, otros de me -

nos importancia como las reiprivatae y los rei familia rae.*
10.

En poco tiempo el fiscus fue absorbiendo las demás cargas, - es decir, tanto en lo jurídico como en lo político. De esa forma, el Estado centralizó la acción de los individuos apremiéndoles dentro de su sistema jurídico casi hasta asfixiarlos, tal fue la situación que ni el sujeto aislado, ni la -- corporación según su concepto estatal llegaron a ser más que órganos del Estado y el individuos viviendo para sí, sin más función que la de dominar, llegando a ser fundamentalmente - una institución fiscal y cada vez más debilmente ejercía una función de defensa y de orden legal. Y esto es indudable bajo el paganismo, posteriormente, ante las ideas de los fieles de Cristo, la concepción romana de Estado y Municipio perdió totalmente su justificación.

El territorio español como en el resto del mundo conocido, - la aparición del cristianismo con sus nuevos conceptos políticos y religiosos, subvertió el orden del mundo antiguo.

Al proclamar el cristianismo la igualdad substancial de los hombres, su dignidad ante el Estado, consideró a la organización política como un medio para la satisfacción de las necesidades del individuo, como un fin en sí mismo; destruyó la teoría de la superioridad del Estado o cuando menos ese fue-

el intento y dejó sin fundamento su centralización en todos los aspectos.

Es sabido que el cristianismo fue en un principio, duramente perseguido y que sólo después de considerables sacrificios - logró su reconocimiento por el Estado y aún la conversión de algunos de los emperadores.

Una vez reconocida la autonomía moral de individuo, su superioridad como fin en sí mismo, el Estado enfocó su actividad centralizadora en el fisco; por todas partes creó impuestos - vinculando a los individuos y a las corporaciones permanentemente a dichas cargas fiscales y para tal fin, hacía responsables solidarios a unos de las deudas de otros.

La centralización llegó a tal grado, que no existió poder humano que liberara al hispano de las nefastas cargas fiscales se nacía curión o de curión y ni aún la propia esclavitud ni cesión de bienes servía de puerta de escape a su situación. El estado anulaba todos los actos que desligaran al individuo de esa carga fiscal.

No importaba que el que hubiere nacido curial o artesano fuera inepto para el oficio, seguía siendo miembro de la corporación y los más fuertes respondían solidariamente por los impuestos de los grupos menos poderosos usando con estos to-

da clase de métodos para hacer que cubrieran todas sus obligaciones, creando con ello, sentimientos hostiles entre unos y otros y destruyendo totalmente el espíritu de solidaridad municipal. * 11.

La España de la reconquista surgió del choque de los romanos y los bárbaros y de esa situación es de donde se cree que -- surgen las tradiciones jurídicas, pero cual no sería el po - der de los visigodos que habiendo entrado a la península por tratado celebrado con Roma, dominaron las dos terceras par - tes del territorio y ésta no puede mantener vivas sus pro -- pias instituciones. Por extraño que ésto parezca, tiene que ver con lo expuesto anteriormente, la decadencia absoluta de las instituciones romanas y su falta de repercusión en el -- fuero interno de los individuos por una parte; la pujanza y la sobriedad de costumbres de los visigodos por la otra, más la falta de libertad económica de los hispano-romanos a cau - sa de las excesivas cargas fiscales con sus consecuencias in - herentes, añadiendo también que los viejos límites de dere - cho ya no se amoldan a las nuevas concepciones jurídicas im - perantes; si tomanos en cuenta todo lo anterior, entonces -- comprenderemos la razón de la penetración visigótica en te - rritorio español.

La grandeza de los visigodos parte de su modo peculiar de vi

da y del gran respeto que sentían por sus instituciones.

Veamos hasta donde es factible la certeza a que hago alusión

Los visigodos eran un pueblo guerrero y por lo tanto su vi -
da, no era sedentaria sino nómada o seminómada. Los lazos -
que unían a sus miembros eran consecuencia de su forma de vi -
da. El padre tenía potestad sobre sus hijos menores y mujere -
res y mientras no salieran de aquél círculo paternal, los po -
día vender, dar en prenda y aún matar.

El derecho estaba simbolizado por las armas, así, el hijo va -
rón estaba bajo la potestad del padre hasta que podía empu -
ñar las armas y de allí en adelante, era miembro de la socie -
dad de los responsables. La mujer nunca disponía de liberta -
dad absoluta, en su casa estaba bajo la potestad del padre -
y en el matrimonio vendía el muot "Potestad", al fallecer el
marido, el hijo mayor lo substituía. La costumbre era ley -
porqué así lo recomendaban los antepasados.

Por lo que hace a la prioridad, entre los visigodos como en -
tre muchos de los pueblos primitivos al principio era comu -
nal. En materia agraria, el jefe de la comunidad repartía -
anualmente entre los vecinos las parcelas que se habían de -
cultivar. Dicho sistema tuvo gran vida y sujeto a prácticas
reiteradas durante la época de la conquista de la Nueva Espa -
ña. Al transcurso del tiempo y dado el trato constante en -

tre godos e hispano-romanos, lentamente se fueron confundiendo tanto razas, como instituciones jurídicas y de tal derecho se aplicó a todos por igual las normas mencionadas.

Dada la importancia que a nuestro juicio encierran las instituciones visigóticas, posteriormente en el desarrollo del municipio en España enfocadas en forma directa al funcionamiento del cabildo o ayuntamiento español y con el nuestro de la Nueva España, es por ello que debe hacerse alusión a dichas - instituciones a fin de poder significar con toda claridad, la influencia que dicho grupo social tuvo como ya se dijo en el desarrollo de la institución.

La monarquía visigótica era de carácter electivo. El rey se rodeaba de una corte o consejo de los principales de los pueblos primeramente llamados "curia regia" y, posteriormente -- con la intervención del clero católico, como clase o como grupo político, ya como moderador del poder del monarca a través del Derecho Canónico y Natural "aula regia". Tenía este consejo como función principal asesorar al rey en aquello asuntos de gran importancia que se sometían a la asamblea de los nobles.

Lo acompaña en los actos de promulgar leyes, intervenía en diligencias previas en delitos políticos. En síntesis era un - órgano que restringía el poder que disfrutaba el monarca quien

no era sino uno de los nobles elevado al caudillaje, pues como ya se ha expresado, la mayoría de los pueblos germanos elegían al soberano de ese consejo que era la resultante de la participación de los miembros más prominentes pero sobre todo, más ricos. * 12.

Existió otro grupo que revestía importancia singular. Era el concilio integrado por el rey, el aula regia y el grupo eclesiástico que lo conformaba, extendiéndose la jurisdicción no sólo a la materia religiosa sino también a asuntos básicos o civiles. Los concilios eran convocados por el rey y asistían no solamente las clases sociales elevadas sino también los abades monjes, presbíteros y diáconos, así como también los miembros del aula regia integrada por los pen-dientes y otros que eran designados por el propio rey. * 13.

Ya desde el siglo X la palabra "concilium" tiene una conotación hasta cierto punto diferente al anotado anteriormente, porque indica un conjunto de hombre libres de un territorio para integrar una asociación o asamblea propia del territorio sagrado del condado. Es posible observar en la España de la época visigótica, que todas las fuerzas vivas de la nación colaboraban en el gobierno y esta asamblea legislativa-concilio-de carácter también político y administrativo, es el antecedente inmediato de las cortes, que tanto importancia tuvieron después, contribuyendo a dar vigor a la vida mu-

nicipal y al Estado.

Como ya se afirma anteriormente, la época de la reconquista se caracteriza principalmente por la lucha que emprendieron los romanos y los bárbaros; sin embargo, es necesario hacer hincapié que la vida consuejil en España durante el período mencionado, adquirió un gran impulso en virtud del aislamiento de los pueblos que venía a auxiliar vigorosamente la vida local en atención al proceso obligado de concentración de energías por la falta de protección del poder central.

Ayudó también a este esplendor, la necesidad experimentada por los monarcas de estimular las energías locales como base de empresas bélicas. La reconquista obtuvo gran provecho de ello. Los Reyes prodigaron sus favores a los consejeros con el otorgamiento de privilegios que originaron la rica legislación del trono.

La intención, de abatir el poder de la nobleza por los reyes, procuró en el estado llano el necesario apoyo, siendo ésto la causa de las mercedes y estímulos que los consejos recibieron de la autoridad real. De ello se desprende que los siglos XI y XII marquen el punto determinante del auge municipal.

Si al iniciarse la invasión, el regionalismo de los pueblos,

su egoismo y falta de unión facilitó su derrota, posteriormente ese sentimiento local, con sus consecuencias jurídicas interna vida política municipal, amplia legislación local, cartas, fueros extensos o breves, fortaleció individualmente a las comunidades dándoles gran vigor y creando en ellas respetables facultades cívicas, que con el transcurso del tiempo no sólo desalojarían al invasor, sino que harían de España la primera nación del orbe.

Tan fuertes fueron esos sentimientos que hicieron factible el nacimiento del CABILDO O AYUNTAMIENTO ESPAÑOL, ejemplo vigoroso de cualidades cívicas con alta y definida conciencia de sus derechos y obligaciones. Tuvo un florecimiento singular en su época y fue tal la fuerza de sus funciones, que en asuntos propios superaba a los del rey y en los intereses del Estado por conducto de la representación en las Cortes, la igualaba.

No ha sido posible precisar la época en que nació el primer Ayuntamiento Español; la historia señala el siglo XI de nuestra era, el nacimiento de los comunes o consejo de los pueblos. Efectivamente parece ser que los desmanes y excesos de los señores con sus vasallos. el extremo poder de aquellos frente al monarca y la necesidad de fomentar la población de villas y ciudades en lugares cercanos a los domina-

dos por los musulmanes, hicieron al rey más comprensivo a -- fin de consagrar las costumbres y la conciencia jurídica po-- pular, así como sus privilegios en una organización que se -- ria beneficiosa a los habitantes y pueblos; efectivamente -- fue la organización del consejo del pueblo en la que el mo -- narca concedió inicialmente la autonomía gubernativa, deposi -- tando en los ciudadanos la jurisdicción en lo civil, crimi -- nal y político, reservándose únicamente el derecho de juzgar los casos de la Corte, apelaciones y de aquéllos que por cir -- cunstancias especiales -impedimentos, etc.- no podían cono -- cer la justicia del pueblo.

Es pertinente recalcar, que el gobierno del consejo o comu -- nes, fue ejercido por el pueblo a través de su intervención -- directa -cabildo abierto en todos los asuntos de suma impor -- tancia. Reunidos en consejo los habitantes o jefes de fami -- lia, de cada pueblo como depositarios de la autoridad públi -- ca discutían y analizaban los asuntos comunes, anualmente -- nombraban alcaldes, jurados y ministros de justicia para que ejerciesen el poder judicial en lo civil y en lo criminal co -- mo igualmente oficiales que desempeñaban el gobierno económi -- co del común y el mando de la fuerza armada, ya que cada con -- sejo había organizado una fuerza militar para proveer a la -- tranquilidad de sucesiones, mantener sus relaciones con el -- monarca, asegurar la práctica y ejercicio de la justicia, --

perseguir a los malhechores, sostener los derechos de la co-munidad y salir al servicio del príncipe en los casos estipu-
lados por las cartas o fueros, * 14.

Estimo conveniente destacar, que es aquí cuando localizamos-
el funcionamiento de la democracia representativa la cual --
obedeció a dos factores importantes: el primero radica en el
aumento de la población, el segundo, el juego de los intere-
ses económicos.

Analicemos la causa o causas de porqué no era posible que --
formara parte en la polémica o discusión de los problemas ve-
cinales un número considerable de habitantes y además ello -
facilitaba el choque de los intereses creados por los morado-
res más renombrados del pueblo. Se resolvió el problema, --
nombrando para tal fin un grupo de representantes concejales
o sea, las Asambleas Municipales.

Así se registra el nacimiento del Ayuntamiento realizando en
la vida diaria su significado lógico, es decir, el Ayunta- --
miento es la Junta de Vecinos con un mismo propósito, el de-
plantear y resolver sus propios problemas.

El gobierno del ayuntamiento es ejercido por un alcalde gene-
ralmente nombrado por el pueblo, asistido de varios regido -
res y síndicos o defensores del pueblo que vigilan el manejo

de los consejales todos de elección popular directa, no obstante en algunos se nombra por medio de la insaculación, es decir se seleccionaban a los mejores hombres y de allí el grupo de consejales escogía al mejor elemento que pudiera hacerse cargo del gobierno municipal o bien, a través de una terna que proponían los regidores salientes. * 15

Las prerrogativas que el propio monarca concedió a los pueblos de su territorio, fueron reducidas lentamente; para ello, mandaba delegados con cierta autoridad. No obstante eso, los pueblos acostumbrados a su libertad y sintiendo en su interior las costumbres políticas y administrativas que vivían rechazaban en las cortes esta usurpación pugnando por volver a disfrutar de una auténtica libertad.

La alta jurisdicción pasó del rey a los alcaldes mayores justicias mayores o corregidores, funcionarios o delegados que residían en las principales villas o poblaciones y que no tenían más intervención en la vida municipal, que asistir a las juntas de cabildo, autorizar, certificar y ejecutar los acuerdos de éste y dar su voto en caso de empate en alguna decisión.

Se puede afirmar que el ayuntamiento, de acuerdo como estaba constituido, era un Estado pequeño, era una sociedad perfectamente bien organizada porque tenía sus reglamentos y per-

segua sus propias finalidades; para realizarlos, contaba con todos los medios, desde un patrimonio hasta fuerzas militares, intervenían en todas las actividades jurídicas realizadas dentro de su territorio y como ya lo manifesté, los vecinos tenían intervención en su gobierno.

Según Escriché las funciones que tenía el municipio o que se le encomendaban son las que a continuación se enuncian:

- 1.- El cuidado de la abundancia y buena calidad de los co-
mestibles.
- 2.- La inspección sobre la legitimidad de las pesas y medi-
das con facultades de enmendarlas y sancionar a los --
contraventores.
- 3.- La policía de sanidad y el servicio de limpia.
- 4.- La distribución y excención de las contribuciones y --
rentas públicas.
- 5.- Administración de las alhóndigas, el cuidado de la edu-
cación en general la presentación directa o por arren-
damiento de los servicios públicos municipales. * 16.

Estimo prudente, tomar en consideración las funciones refe-
ridas, su forma de ejercicio haciendo notar en cada caso el
fin perseguido, las razones de su nacimiento y los medios -

tanto jurídicos como materiales usados para realizarlos porque con ello, hemos de integrarnos un punto de vista amplio y con mayor ilustración de las tareas que el Ayuntamiento -- realizó en esa época y de las que actualmente se ocupa.

El ayuntamiento español gozó hasta 1812, año de la expedición de la Constitución de Cádiz, de un régimen político de clara autonomía, de tal manera que en sus propios asuntos y en la elección de sus funcionarios, gozaba de función privativa aún sobre la del propio monarca.

Ciertamente hubo algunos pueblos en los cuales las autoridades eran nombradas por el propio monarca, pero esto sólo era un caso excepcional, se daba en aquellos pueblos que muchas veces así lo pedían o por convenir al propio municipio.

Entre las diferentes funciones que realizaban los ayuntamientos españoles, figuraba la de intervenir en las cortes; dicha intervención consistía en coadyuvar a dar leyes a todo el reino sobre aquellos asuntos que tenían como finalidad, proporcionar una mejor forma de vida y que tenían íntima relación con la vida familiar, por ejemplo, se estatuyó sobre el capítulo de impuestos sobre el comercio y otras normas de la economía municipal.

Las cortes nombraban al propio rey y lo coronaban mediante --

una voluntad soberana con tal decisión, se encontraba justificación al carácter representativo que ellas tenían; a fin de reafirmar lo antes expuesto la siguiente frase nos ilustra respecto de ello: "Que cada uno de nosotros somos tanto como vos, y todos juntos más que vos, os hacemos rey si guardais nuestros fueros y privilegios".

Dicha representación se integraba con miembros del clero, nobleza alta o baja y ayuntamiento; con esa división se fue debilitando el poder de las cortes y aumentando el de la organización municipal.

Destaca otra función de los ayuntamientos y consistía en que los cabildos podían darse sus propias ordenanzas, sin otro límite que la que imponía su propia jurisdicción y siempre que no contravinieran la legislación general del reino, la costumbre y el derecho natural.

En el aspecto político había amplia libertad, y significa que la estructura municipal cumplía en dicho renglón en forma singular. Se consideraba más a los vecinos no obstante que éstos delegaban funciones y voluntad en la representación. Y si en el aspecto político fue posible conocer el sistema representativo mediante el derecho de los consejeros de designar procuradores para las cortes, en lo económico y estudiemos cuál era la libertad que debe traducirse o refle-

jarse en una autonomía efectiva para el municipio.

La primera partida de los egresos según los presupuestos de los ayuntamientos fue encaminada al maestro de la escuela.

Cuestionada con la perspectiva de esta época dicha suma se nos ocurre insuficiente, sin embargo no se debe perder de vista que los maestros pagados por el municipio era una cuestión subsidiaria al problema educativo. * 18.

El criterio que se tenía respecto de los servicios municipales o públicos era de decisivo en la solución de esa problemática. Con la intervención de los vecinos, pudo encontrar soluciones adecuadas a cada problema; los servicios de abasto; carne y cereales, pan, etc., eran patrimonio exclusivo del municipio el que los arrendaba a las particulares, siguiendo sistema que simultáneamente proporcionaba fondos el ayuntamiento aseguraba su baratura y calidad sin caer en los vicios de una burocracia complicada y costosa. * 19.

El Posito y la Alhóndiga, son instituciones que nacieron para evitar la especulación en la distribución y venta de los cereales, por este conducto el municipio de allegaba buenas sumas de dinero.

La finalidad del posito fue prevenir los males ocasionados

con la pérdida de las cosechas o algún otro mal imprevisto - de carácter público, para los tiempos en que por inseguridad y dificultad de las comunicaciones, cada lugar debía abastecerse por sí mismo. Lejos de ser una carga municipal, el posito era fuente de abundantes ingresos que ya en ese tiempo adquiría el grano en época de cosechas en temporada en que era barato y lo enajenaban al alcanzar, este su mayor precio la forma de préstamo que se practicaba, fomentaba el trabajo lejos de perder lo prestado, invariablemente le era devuelto con sus correspondientes intereses.

Las ocupaciones de acaparador y traficante de mercados, no son nuevos, lo que ha variado es el nombre, siempre han existido individuos abusivos que medran con las necesidades más ingentes del hombre. España, conoció perfectamente la plaga de acaparadores y para contenerla puso a funcionar la institución de la Alhóndiga.

La Alhóndiga era una bolsa de cereales establecida por el Ayuntamiento.

Por ella pasaban todas las operaciones que se hacían en esas especies, castigando con penas hasta cierto punto severas -- a quienes eludían la intervención de la propia institución. Por las mañanas se fijaban los precios a que se habían de vender los granos durante el día, y nadie, o sólo exponiendo

se a multa, podía comprar o vender más caro, aunque fuera -- más barato el precio fijado. Unicamente los vecinos podían adquirir el grano a los panaderos pero siempre en forma limitada; lo anterior ejemplifica con excepcional claridad el -- funcionamiento de la institución municipal. * 20.

Por lo que se refiere a la protección personal de los habitantes del municipio, la salud era uno de los aspectos que -- con más preocupación se atendían y para ello, se estableció un servicio médico pagado por el ayuntamiento, el cual señalaba una partida del presupuesto que figuraba al lado de la -- destinada al maestro de la escuela. El ayuntamiento español, también concedía importancia suprema al funcionamiento de hospitales y asilos.

Debe admitirse que el pueblo español no resolvió el problema económico estatal y menos el municipal a base de impuestos.

El Ayuntamiento Español como organismo con fin propio, estuvo dotado de los medios también idóneos para realizarlos. El sistema económico del municipio, se basó tanto en la suficiencia económica de los individuos, en la administración inteligente de un patrimonio como en la retribución de los servicios prestados.

Los arbitrios fueron los propios y los arbitrados la base de

La solvencia económica de los municipios.

Las cargas económicas las soportan sólo accidentalmente los vecinos.

En cuanto a inmuebles, todos los ayuntamientos contaban con sus edificios, terrenos y de otro tipo cuya explotación les producía los suficientes ingresos para procurar el sostenimiento de los servicios prestados a la comunidad.

Se hizo notar anteriormente, que los arbitrios también eran fuentes de ingresos municipales y consistían en las cantidades que el municipio obtenía normalmente por la prestación de servicios públicos o por las cantidades obtenidas en subasta pública.

Sólo en forma excepcional y por tiempo limitado mediante un largo trámite que autorizaba y resolvía el monarca, se podía imponer contribuciones. A éstas se les denominó derramas o comportamientos que eran la división per-cápita entre los vecinos de los gastos originado extraordinariamente, por causas comunes de vecindario; el envío de un procurador a las cortes, la construcción de un puente, etc.

La forma referida con anterioridad de organización municipal se aplicó aunque con ciertas variantes, en los ayuntamientos fundados en la nueva España.

Al abordar la autonomía política municipal, hice referencia en el sentido de que la institución municipal tenía el poder de darse asimismo sus propias leyes; se agrega únicamente, - que junto con esta facultad residía en los municipios la disposición de que dichas leyes serían aplicadas por ellos mismos, es decir, existían una verdadera función jurisdiccio --
nal.

Las decisiones dadas por el Alcalde, eran de naturaleza civil o criminal aunque posteriormente fueran objeto de apelación ante el cabildo abierto o cerrado.

Es de observarse y apreciarse que el ayuntamiento era una comunidad perfecta, algo similar a una pequeña República y como tal se le mencionó en todas las leyes aportándose los medios políticos, económicos, jurídicos y culturales, indispensables para obtener ese fin.

Parecerá que el municipio en tal sentido, tenía ingerencia - en todos los asuntos del Estado; pero su intervención se - - ajustó a mantener una colaboración estrecha e íntima con los integrantes de los municipios para la resolución de sus proprios problemas.

A mediados del siglo XIII se inicia la decadencia del consejo. Sus causas fueron diferentes; unas de carácter general,

en razón a su territorio porque se determinan en toda Europa y otras especiales, porque se encuentran referidas al propio país español.

El robustecimiento del poder real, fue una de esas causas y coincidió con la decadencia del federalismo y la resurrección y surgimiento de los estudios del Derecho Romano, favorable a la corriente cesarista.

No obstante que al principio los monarcas para combatir a la nobleza se apoyaron en el brazo popular avivando la flama municipalista, obteniendo así el robustecimiento de aquella, llegó también el momento en que en todos sus actos se veían sus afanes por lograr en un momento dado el debilitamiento de los ayuntamientos.

Por otra parte. en España cundía y avanzaba la reconquista. se hacía menos necesaria la influencia y el vigor del poder real y declinación del consejo.

Otra causa de su decremento lo constituyó la vida turbulenta por la que atravezaban algunos municipios debido a la pugna que la nobleza logró establecer dentro del propio consejo. Como consecuencia de lo anterior, los reyes comenzaron a intervenir y hacer sentir su autoridad, en el seno de su organización municipal al nombrar sus oficiales que lo representaban.

taran siendo este el antecedente que encontramos para el --
establecimiento de las prefecturas en los municipios mexicana
nos.

La edad moderna con la instauración de la monarquía absolu-
ta, cierra el ciclo de declinación del consejo precipitándo
le a la ruina en forma definitiva.

Con lo anterior, se puede, a manera de conclusión decir, --
afirmar y sostener que el Municipio, es el Núcleo Fundamen-
tal del cual se alimenta en su grado más fuerte y diáfano -
el principio de la Democracia y la Seguridad de todo indivi-
duo en cuanto Ciudadano y Súbdito del Estado.

C A P I T U L O I I

2.0 LA INSTITUCION MUNICIPAL MEXICANA

2.1 LA VILLA RICA DE LA VERA-CRUZ

2.2 CONSTITUCION DE APATZINGAN

2.3 CONSTITUCION FEDERAL DE 1824

2.4 LAS SIETE LEYES

2.5 LAS BASES ORGANICAS

2.6 CONSTITUCION LIBERAL DE 1857

2.7 CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS
MEXICANOS DEL 5 DE FEBRERO DE 1917

CAPITULO II

2.0 LA INSTITUCION MUNICIPAL MEXICANA

2.1 LA VILLA RICA DE LA VERACRUZ

El municipio en cuanto institución aparece en México, cuando Hernán Cortés fundó la Villa Rica de la Vera Cruz, precisamente el 22 de abril de 1519, en un acto "que revela el espíritu jurídico que presidía los actos de Cortés y de sus compañeros en el descubrimiento de esta tierra". Don Toribio Esquivel Obregón al afirmar que fue un acto de "suprema democracia", se llevó a cabo la fundación de la Villa, apuntando Bernal Díaz del Castillo que "hicimos alcaldes y regidores - y fueron los primeros alcaldes Alonso Hernández Puertocarrero y Francisco de Montejo.... y los regidores de ellos he de escribir porque no hace el caso que nombre algunos y diré como se puso en picota en la plaza y fuera de la Villa una horca, y señalamos capitán para los estrados a Pedro de Alvarado y maestro de campo a Cristóbal de Olid, alguacil mayor a Juan Escalante, y tesorero a Gonzalo Mejía y contador a Alonso de Avila y diferes a Hulano Corral.... y este mismo ayuntamiento recibe Hernán Cortés los cargos de justicia mayor y de capitán general autorizándolo a emprender la difícil tarea de la conquista. * 21.

El primer documento legal municipal que rigió en México, se encuentra en las ordenanzas de Cortés de 1524 y 1525, con vigencia hasta 1573, fecha en que Felipe II expide las famosas ordenanzas sobre descubrimiento, población y pacificación de las Indias, mismas que estuvieron en vigor hasta el año de 1776 fecha de las ordenanzas de intendentes.

En términos generales, hubo poco cambio en el régimen municipal durante los tres siglos de Virreinato, en virtud de que siempre estuvo inspirado en el régimen peninsular, en sus rasgos fundamentales y sufrió las mismas influencias de centralización. * 22.

En el último cuarto del siglo XVI existían cuando menos doscientas municipalidades en las colonias españolas, con categoría de ciudades, pueblos o villas. Si la ciudad era de importancia, se hacía acreedora a honores y distinciones, con el título de muy noble y muy leal, así como ostentar un emblema heráldico. Así, tenemos que la ciudad de México, por real cédula del 24 de julio de 1548, el emperador Carlos V le confirió el título de "La muy noble, insigne, muy leal imperial ciudad de México", disponiendo que gozara los privilegios y preminencias de grande, como metrópoli de esta nueva España. * 23.

Se distingufan las ciudades en metropolitanas o sufragáneas.

En las ordenanzas sobre descubrimientos, población y pacificación de las Indias, se prohibía so pena de muerte, el em - prender descubrimientos, sin licencia del rey o de la persona que estuviera delegada su autoridad para tal efecto, pero en lo ya descubierto, podían dar licencia de fundación los virreyes, las audiencias, los gobernadores y justicias en su respectivas jurisdicciones. Autorizada la fundación de una población el gobernador señalaba y ordenaba su categoría y mandaba convocar a las personas que allí quisieran establecerse y no tuvieran vecindad en otro; en caso de que no se presentaran, se mandaban traer pobladores de España, y si no venían, se hacía un asunto o contrato con persona que se obligara a fundar la población con título de adelantado, com prometiéndose a fundar en determinado plazo, tres ciudades, una provincial o diocesana y sus sufragáneas. * 24.

Cuando la ciudad que se pensaba fundar era metropolitana, se organizaba en forma de que tenga un juez con título a nombre de adelantado gobernador o alcalde mayor, corregidor o al - calde ordinario, que tenga la jurisdicción in solidum y jun tamente con el regimiento, tenga la administración de la Re - pública, tres oficiales de la real hacienda, doce regidores, dos fieles ejecutores, dos jurados de cada parroquia, un pro

curador general un escribano de consejo, dos escribanos p_ublicos, uno de minas y registros, un pregonero mayor, un co-
rredor de lonja, dos porteros, y si fuera diocesana o sufra-
gánea, ocho regidores y los demás oficiales perpetuos; y si
se tratara de villas o lugares tenga alcalde ordinario, --
cuatro regidores, un alguacil, un escribano del consejo y -
uno p_ublico y un mayordomo. * 25

Los funcionarios esenciales (al decir de priestley), de la
administración municipal, eran los regidores, que en las ca-
pitales, como México y Lima, llegaron a ser hasta ocho, en-
las pequeñas villas sólo alcanzaron a ser cuatro. Entre --
ellos se elegían anualmente los alcaldes ordinarios, gene-
ralmente dos y el alferéz, quien tenía como función llevar-
la bandera municipal en los días festivos. El alcalde ma-
yor o corregidor, era usualmente el funcionario del poder -
central. El procurador general, conocido después como sín-
dico, era un hombre de habilidad reconocida, de categoría -
social y de influencia política, un funcionario que defen-
dia los derechos de la ciudad y velaba por el interés gene-
ral no podía ser nombrado, salvo casos especiales sin pre-
vio permiso del rey o de la adudiciencia. * 26.

Existía otro cargo importante, era el del escribano. Los -
había de diferentes categorías: de gobernador, de cámara, -

de cabildo, de minas, de número, públicos, reales y eclesiásticos, con diferentes funciones de cada uno de ellos.

"Dada la falta de dinero de la corona española (afirma priestley), se vendían los empleos municipales, y en cuanto a los de menor importancia, se daban en arrendamiento.

En la época de los reyes católicos, se prohibió esta práctica y Juana la Loca los estableció como empleos no judiciales; Felipe II ordenó que en todas las ciudades, villas y lugares españoles en todas las Indias y sus islas adyacentes, no se provean los regidores por elección o por suerte, ni en otra forma y que en todas partes donde se pudiera se traigan en pregón y pública almoneda por los oficiales de nuestra -- real hacienda por término de treinta días, vendan en cada lugar los que estuviere ordenado que haya y pareciere conve -- niente, rematándolos en justo valor conforme a las órdenes -- dadas al respecto a los demás oficios vendibles y los sujetos en quien se rematare sean de la capacidad y lustre que -- convenga, teniendo en consideración a que, donde fuera posible, se beneficien y los ejerzan descubridores o pobladores -- o sus descendientes, sin embargo, en nunguna época fue eliminado el sistema de elección para el cargo de regidor, encontrándose al lado de los regidores perpetuos, que funcionaban en virtud de compra o de herencia, los regidores electivos".

* 27.

El sistema se criticó en exceso, afirma prietley quien asegura también que las personas que los compraban propendían a administrarlos más concienzudamente que los irresponsables y voraces pariajudos de los virreyes. * 28.

Esquivel Obregón, defensor de esta institución, afirma, "se ocurre naturalmente que la venalidad de sus oficios podía -- ser contraria al bien público, por cuanto a que los empleos indispensables para el gobierno eran atribuidos a particulares que hacían de ellas su negocio, cobrando después al público, por servicios de carácter general.

Actualmente se considera preferible que el gobierno cobre -- las contribuciones y pague los sueldos a los empleados públicos, sin que éstos tengan derecho a cobrar a los particulares".

Por el contrario, podría decirse que el público ha de ser el que directa o indirectamente pague al empleado; es preferible que lo pague directamente, porque así éste se siente más independiente y obligado al buen servicio de sí mismo, a la vez que su retribución es directamente relacionada con el -- trabajo que desempeña y no lo paga sino quien lo ocupa. Una vez comprobado el empleo, el gobierno no podía quitarlo sino por mala conducta y previo el juicio correspondiente; el empleo era de su propiedad; podía renunciarlo a favor de su --

hijo o heredero que tuviera las cualidades requeridas por la ley; lo único que debía cuidar era de no incurrir en responsabilidad con relación al público, del buen servicio de lo que dependía que conservara o no aquél bien patrimonial, - - pues cualquiera queja era recibida con interés por el gobierno, ya que en caso de responsabilidad, volvía el oficio a la corona y ella ganaba con el nuevo remate. Se debe tener en cuenta además, que se exigía al adquirente de un oficio vendible, la prueba previa de la idoneidad, examinada por la -- justicia, ventajas que en gran parte se han perdido, pues actualmente, el individuo que está en el poder da y quita los empleos, según las conveniencias de su política, sin que los funcionarios se sientan en ninguna manera obligados para con el público.

Era requisito indispensable que los gobernadores, corregidores y alcaldes mayores, antes de entrar al ejercicio de sus funciones, presentaran ante el consejo de Indias o ante la audiencia de su distrito, un inventario de sus bienes y dar -- fianza de pagar lo que resultare al cargo en las residencias a que debían someterse al fin de su empleo, que duraba tres años. * 29.

FUNCIONES EN EL REGIMEN MUNICIPAL

Las funciones municipales eran judiciales y administrativas, las cuales se fueron reduciendo progresivamente, a consecuencia de la centralización, cuyos efectos fueron dejándose sentir también en las colonias.

Las funciones administrativas se referían al cuidado de las obras públicas que se decretaban bien fueran las casas de cabildo, alhóndigas, puentes, caminos, etc., y bajo la superintendencia de los regidores, el cuidado y vigilancia de los -- mercados, ventas y mezones, siendo atribución especial del -- fiel ejecutor la de vigilar las pesas y medidas, la policia - y el orden de mercados y abastos, el cuidar del disfrute co-mún por los vecinos, en diez leguas a la redonda, de los pas-tos y montes aún en tierras de señorío, después de levantadas las cosechas, el corte y plantación de árboles, sacar a rema-te cada año y cuidar que se adjudicara al mejor postor los derechos de vender carne y pan, la formación de sus ordenanzas, que habían de ser enviadas al virrey para su aprobación en el término de dos años; pero entre tanto, se consideraban vigen-tes. Los puentes y caminos se hacían a costa de los que reci-bían directamente el beneficio de ellas, en donde residía la audiencia, el presidente disponía de las obras públicas. * 30

Encontramos que los ayuntamientos funcionaron, salvo escasas excepciones, bajo el régimen de cabildo cerrado, o sea, sin audiencias públicas en sus sesiones, en ellas sólo participaban sus miembros y, en algunos casos, los oficiales reales.

En la península subsistió durante mucho tiempo el cabildo --abierto, es decir, previa convocación y concurrencia de to-dos los vecinos del lugar.

Las leyes de la recopilación de Indias sólo se ocuparon de ellas para prohibirlas. Afirma Esquivel Obregón que, salvo los casos de Vera Cruz y de León, al fundarse no tiene noti-cias de que se hayan celebrado otras. * 31.

De importante función capitular fue la legislativa, ya que --las ciudades tenían la facultad de darse sus propias ordenanzas, debiéndose ajustar a las generales, experidas por el --rey y examinadas por las audiencias y confirmados por el consejo de Indias.

Resulta interesante conocer el régimen económico y financie-ro que establecieron los municipios coloniales, mismos que --les permitió gozar de una suficiente independencia económi--ca.

Los ayuntamientos contaban con bienes comunes, los que eran--definidos por la ley 9, título 28, partida 3era., diciendo --

que aparentemente son del común cada ciudad o villa las fuentes o plázas de fasen, las ferias o los mercados o los lugares do se ayuntan a consejo a los arsenales que son de las riberas de los ríos e los otros exidos, e las carreras do corren los caballos e los montes o dehesas, e todos los lugares semejantes de estas que son establecidas e otorgadas pro comunal de cada cibdad, o villa o castillo u otro lugar.

Todos ellos eran de disfrute común de los vecinos. Junto a las comunes, estaban los propios, considerados como bienes rústicos o urbanos y misimos que se arrendaban o eran administradas directamente por el ayuntamiento, dedicando sus productos a los gastos públicos, con el objeto de que los vecinos no tuvieran gravamen alguno, o que, a lo más, necesitya ran contribuir sólo para elegar el déficit que quedara. Los arrendamientos de propios se realizaban en remate público al mejor postor, con la obligación de rendir una cuenta anual de ingresos y egresos en el fondo de propios. * 32.

En caso de que el producto de éstos no bastara para cubrir los servicios públicos, se recurría a los arbitrios que solían consistir en sisas, derramas y contribuciones, o bien, en concesiones que hacía el rey o algunos municipalidades de lo que él tocaba en tributos, penas de cámara o alguna otra renta.

Para poder acudir a los arbitrios, era necesario la autorización especial del rey.

La organización municipal, regida por las ordenanzas de -- Cortés, las ordenanzas de descubrimiento, población y pacificación de las Indias, las ordenanzas de intendentes y las leyes de recopilación de Indias, existió hasta la proclamación de la Independencia. Las ideas de Independencia se -- asociaron a las de libertad y fueron municipales, al decir de Pablo Macedo. * 33.

Hidalgo, veía en el municipio una de las bases naturales -- del gobierno y al propio tiempo que aparecía esta tendencia en la política insurgente, la Constitución de 1812 y las -- elecciones que conforme a ella se verificaron en la Nueva -- España, elevada momentáneamente del rango de colonia al de -- provincia, determinaron en los Ayuntamientos desusados y -- efímeros movimientos de vida política.

Los municipios coloniales ingresan a la vida de México independientemente, cuando la Junta Provincial, emanada del Plan de Iguala y los tratados de Córdoba, acordó habilitar y confirmar a todas las autoridades existentes dándoles facultad -- para ejercer funciones públicas,

2.2 LA CONSTITUCION DE APATZINGAN

La Constitución de Apatzingán, elaborada por el Congreso de Anáhuac, bajo el patrocinio de Morelos en 1814, sólo tocó de paso y con ligereza el problema municipal, al disponer que en los pueblos, villas o Ciudades, continuaran respectivamente, los gobernadores y repúblicas, los ayuntamientos y demás empleos, mientras no se acepte otro sistema, a reserva de -- las variaciones que oportunamente introduzca el congreso, -- consultando el mayor bien y felicidad de los ciudadanos - - (Art. 208) de dicho ordenamiento legal.

2.3 CONSTITUCION FEDERAL DE 1824

La Constitución Federal de 1824 no hace ninguna referencia a los ayuntamientos, sin embargo, surge en ésta una institución que más tarde debía liquidar a los ayuntamientos de la Capital de la República: el Distrito Federal. El debate en esta época se circunscribió al llamado Federalismo, es de - cir, a promover la armonización entre las entidades federativas y las provincias reclamaban la instauración del régi-men federal.

Ninguna provincia tenía superioridad sobre la otra, por fortuna prevaleció la cordura y la sensatez y los pueblos obeu

decieron la Convocatoria. La Voz de la República Federal - se hizo escuchar por todos los ángulos del continente, y el voto público por esta forma de gobierno llegó a explicarse con tanta generalidad y fuerza como se había pronunciado -- por la Independencia. Se resaltaban las ventajas del sistema de la federación, es decir, darse cada pueblo a sí mismo leyes análogas a sus costumbres, localidad y demás circunstancias. Personajes distinguidos y que hicieron el Juramento de esa Ley fundamental fueron:

Servando Teresa de Mier y Carlos María de Bustamante. En su Art. 4º. la Constitución que describimos estableció textualmente "La Nación Mexicana adopte para su gobierno la -- forma de República representativa, popular, federal".

2.4 LAS SIETE LEYES (CONSTITUCION CENTRALISTA)

El municipio como resultante de la libertad, contenido en las instituciones democráticas, fue soslayado por los regímenes revolucionarios de la primera mitad del siglo XIX, en virtud de que no fue contemplado en los programas y leyes surgidos de los movimientos que se realizaron.

Con anterioridad y en páginas precedentes hice notar que -- las Constituciones de carácter Federalista no tomaron en -- consideración a los municipios, en cambio, si fue considera

da dicha institución en las Centralistas, cuyos gobiernos - le dieron atención; y de hecho, la organizaron y le dieron vida.

Carlos García Oviedo explicó las razones de esta actitud de soslayo, afirmando que campeaba un criterio individualista de la Revolución, en consecuencia ello determinó el menosprecio de la idea corporativa y por ende de la organización municipal. * 34.

Dicha revolución que desde principio se mostró imbuída en un espíritu legalista, tal criterio mostró hostilidad a las instituciones del municipio.

No está por demás significar que la institución, objeto de estudio, no sufrió transformación legal en los tiempos difíciles para la vida institucional de México, pues ni Don Miguel Hidalgo se apartó de los principios señalados por la Constitución Gaditana y que en su Artículo 309 dejaba a los ayuntamientos bajo el control directo de los jefes políticos, el artículo aludido de esa Ley, decía: "para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos, compuestos del Alcalde o Alcaldes, los regidores y el procurador Síndico y precedidos por el jefe político, donde lo hubiere y en su defecto, por el Alcalde o el Primer Nombrado entre éstos, si hubiere dos". Don José María Morelos tampoco con

deró en su Decreto Constitucional para la libertad de la Amé
rica Latina, alguna modalidad al municipio, señalando en su
Artículo 211 que "mientras la Soberanía de la nación forma -
el Cuerpo de Reyes que ha de subsistir a las antiguas, perma
necerán éstas en todo su vigor a excepción de las que por el
presente y otros decretos anteriores se hayan derogado y las
que en adelante se deroguen (México a través de los siglos, -
Tomo III)" * 35.

Debido a un Golpe de Estado se instauró el Centralismo san -
cionado como forma de Gobierno por las bases constituciona -
listas de 1835 que dividieron al territorio de la República -
en Departamentos, éstos fueron administrados por juntas de -
departamentales de elección popular y con facultades tanto eco
nómicas como electorales, legislativas y municipales.

Tocó a la Sexta Ley Constitucional del 29 de diciembre de --
1836, la que consagró como Constitucionales a los Ayuntamien -
tos, disponiendo que fueran popularmente electos y los hubie -
ra en todas las Capitales de Departamentos, en los lugares -
en que cuya población llegar- a 4,000 habitantes y en las --
de más de 8,000.

Juzgo conveniente incluir los textos de algunos artículos --
que las leyes de 1836 consagraron al régimen municipal.

"Artículo 22.- Habrá Ayuntamientos en las Capitales de los Departamentos, en los lugares en que los había en 1808, en los puertos cuya población llegue a 4,000 habitantes y en los pueblos que tengan 8,000 en los que no haya esa población en el número que designen las Juntas Departamentales con los Gobiernos respectivos".

"Artículo 23.- Los Ayuntamientos, se elegirán en los términos que arreglara una ley dictada el 20 de marzo de 1837". El número de alcaldes, regidores y síndicos, se fijará por las Juntas Departamentales respectivas de acuerdo con el Gobernador, sin que puedan exceder los primeros de seis, los segundos de doce y los últimos de dos".

"Artículo 25.- Los ayuntamientos se harán cargo de la policía de salubridad, cuidar de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia, que no sean de fundación particular; de las escuelas de primera enseñanza que se pagan con los fondos del común, de la construcción y preparación de puentes, calzadas y caminos y de la recaudación de los propios y arbitrios y del levantamiento de la Agricultura, industria y comercio, auxiliar a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y orden público en su vecindario y todo con la absoluta sujeción a las leyes y sus reglamentos".

"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 a los jueces de primera instancia, instruir en el caso, las diligencias de las causas criminales, practicar las que les encarguen los tribunales o jueves respectivos y velar sobre la tranquilidad y orden público con sujeción en esta parte a los subprefectos y por su medio a las autoridades superiores respectivas.

"Artículo 30,- Los cargos de subprefectos, alcaldes, jueces de paz, encargados de la policía, regidores y síndicos, -- quienes son consejales no podrán renunciarse sin causa legal aprobada por el Gobernador o en su caso de reelección.

La reglamentación anterior, había de ser objeto de la Ley del 20 de marzo de 1837 que tenía como finalidad fijar el reglamento provisional para el gobierno interior de los Departamentos, y planear así el sistema municipal.

Como se puede observar, la legislación centralista se ocupó del régimen municipal de una forma más o menos amplia, -- siempre teniendo cuidado de conservar el control político -- al nombrar prefectos que mantenían una estrecha vigilancia sobre los actos realizados por los Ayuntamientos.

Es cierto que si el artículo 23 que hemos apuntado anteriormente estatufa que los Ayuntamientos debían ser electos popularmente, también lo es que el número de Alcaldes, Regidores y Síndicos eran fijado por la Junta Departamental respectiva, de acuerdo con el propio Gobernador de donde se deduce que existió la odiosa ingerencia del poder central en la vida de los vecinos.

Por otra parte, el reglamento interior de los Departamentos que como ya se dijo, fue fechado del 20 de marzo de 1837 -- disponía que en cada Departamento hubiese un Gobernador, -- nombrado por el presidente de la República y auxiliado en sus funciones por un Secretario General.

Dichos Gobernadores era provistos de facultades políticas, gubernativas, encargándose de la conservación del orden público y de la publicación y cumplimiento de las leyes y disposiciones del Gobierno Federal y de la Junta Departamental respectiva.

En cuanto a sus facultades y atribuciones, en materia administrativa, se señalaban las de nombrar prefectos y de confirmar los nombramientos de los subprefectos y de los Jueces de Paz, así como las de calificar las elecciones de los Ayuntamientos y autorizar las Ordenanzas Municipales.

El Gobierno Central encontraba, en el sistema de prefectu -
ras su más auténtica representación, presidir sin voto el -
Ayuntamiento de la cabecera o cualquier otro, de diferente -
población del Distrito.

El citado reglamento, también señalaba a los Ayuntamientos -
sus respectivas atribuciones a saber: intervenir en las fun -
ciones de policía, salubridad, comodidad, ornato, orden y -
seguridad. Controlar los servicios de limpia, cementerios,
pavimentos, cárceles, hospitales, mercados, agua, alumbra -
do, paseos, parques y en general todo lo conducente al ma -
yor bienestar del vecindario, incluyendo lo relativo a es -
pectáculos e instrucción pública, expedición de reglamentos
de policía y buen gobierno, así como la administración de -
su patrimonio.

En síntesis, podemos observar que los municipios tenían es -
tablecidos en forma legal, debidamente delimitados los ser -
vicios que se debían ocupar; pero además, el régimen gene -
ral que padecía el país, no daba margen para que el munici -
pio pudiera obrar con entera libertad, porque el dictador -
por conducto de las prefecturas manipulaba a su antojo la -
vida municipal.

2.5 LAS BASES ORGANICAS

Don Justo Sierra, el Maestro de América, dice que "las bases del programa del Ejército de Tacubaya, son curiosísimo monumento de la diplomacia hipócrita del pretorianismo" se había desatado en el seno del Grupo conservador que dividido en -- fracciones, vergonzosamente se disputaban por medio de la intriga y de los pronunciamientos. * 36.

El Plan de Tacubaya, postuló la reunión de un nuevo Congreso, triunfando el movimiento -de acuerdo con sus bases, se - instaló la asamblea legislativa en junio de 1842, formulando un proyecto de constitución que se desentendió del problema municipal, pues ninguna alusión concreta se localiza en su - articulado en relación al régimen edilicio.

La crisis que el movimiento había traído consigo en todo el país, hizo posible la disolución del Congreso a la altura de diciembre de 1842, quedando dicho proyecto de Constitución - en simple iniciativa.

En su lugar, quedó instalada una junta nacional legislativa, integrada por 69 personas que el 12 de junio de 1843 dieron al país un nuevo Código Centralista conocido con el nombre - de "BASES ORGANICAS DE LA REPUBLICA MEXICANA". * 37.

En su artículo 4º dicho ordenamiento hace alusión al régimen municipal, y refiere que el territorio de la República Mexicana se dividirá en Departamentos y éstos en Distritos, Partidos y Municipalidades.

Los Departamentos quedaron a cargo de Gobernadores nombrados por el Presidente de la República y además, funcionaron asambleas Departamentales compuestas de siete a once miembros -- que durante cuatro años duraban ejerciendo dicho cargo.

Entre las dificultades que dichas Bases concedían a las Asambleas Departamentales, encontramos las señaladas en sus fracciones X y XII del artículo 174, en donde se ordenaba el establecimiento de corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas y reglamentar la policía municipal, así como aprobar los planes y arbitrios municipales y los gastos anuales del propio municipio.

Cualquiera que fuese el rumbo u orientación que se le pretendiese dar a la Institución municipal por medio de las leyes Genuinas del Régimen Centralista, por los propios fines que perseguía dicho sistema, no podría permitir por ningún motivo, ninguna libertad a los municipios.

A efecto de que tengamos una idea más clara de cuanto aconteció en el régimen centralista, hemos de referirnos a los su-

cesos que prevalicieran y que soportó el país cuando éste se encontró conducido por Antonio López de Santana.

A la caída del Presidente Juan B. Ceballos, la situación del país se tornaba difícil e insegura a causa de que no existía ordenamiento legal que normara la actuación de Gobernantes y Gobernadores y porqué además, con la caída del referido Presidente, el Partido Conservador, tan nefasto para las instituciones de México, había de encumbrarse al Grupo de Políticos más retrógrados de que pueda hablarse en la Historia de México.

Don Emilio Rabasa, en su obra "La Constitución y la Dictadura", señala con nitidez la situación política y sociológica existente a mediados y a fines de la primera mitad del siglo pasado.

Dice en su libro el autor mencionado.

"El partido conservador encabezaba con Don Lucán Alamán, era un programa viviente de tolerancia política y absolutista, - sin embargo, programa para cuya completa ejecución Santa - - Anna no había menester del Jefe conservador, cuya muerte poco después ocurrida, no modificó la tendencia del gobierno. El despotismo, sin más fin que su propia satisfacción, ni -- más mira que el ejercicio de un poder sin límites y pisoteanu

do todos los obstáculos, lastimando todos los intereses, -- tratando de amedrentar para someter y persiguiendo para amedrentar, el despotismo que toma su fuerza del temor de los buenos y siempre cuenta con la bajeza de los malos, se desplegó con alarde desde los comienzos de aquél período de dominación española en que los enemigos de las ideas democráticas iban a hacer libres sus trabas, seguros de su fuerza, su ensayo en el gobierno del país según sus propios principios.

En el curso de nuestra evolución histórica, aquella prueba era tal vez una lección objetiva necesaria para los pueblos, puesto que había de determinar su juicio en cuanto a sistemas de partido.

Santa Anna poseído de algo como un delirio de poder, llevó su autoridad desde los actos más trascendentales de gobierno hasta los más ridículos por pequeños y puriles; no parecía ser hombre para desvanecerse en el mando que había ejercido tantas veces y que conoció por efímero en sus numerosas caídas y más pudiera creerse que satisfacía las necesidades de un cerebro dañado por la degeneración de los Césares Romanos en medio de sus hombres, a quienes sin ser el mejor, había aprendido a despreciar viéndoles algunas veces como juguetes de su voluntad como trasfugas o traidores ingratos a sus beneficios.

Sus dos años ocurridos de dictadura, consentida y proclamada, de absolutismo autorizado por lo que se suponía ser la voluntad de la nación, fueron como una embriaguez, como una crápula de mando. Tiene actos de la más alta autoridad y -- descendiendo al mínimo detalle: pero eso sí, malo todo".

Su apoyo al clero no pone u opone condiciones ni límites Declara consejeros de Estado a todos los Arzobispos y Obispos; da al clero todo, preeminencias y preferencias: restablece a los jesuitas y pone en sus manos la instrucción pública oficial en algunas ciudades; satisface los caprichos de este -- eficaz abad y llega a imponer como obligatorio en todo el -- país, la enseñanza del catesismo del padre Ripalda. * 38.

Y continúa afirmando el Lic. Rabasa: "En lo Gobernativo, cambiados los Estados en Departamentos, los crea por un sólo Decreto, define los límites entre alguno, anula las concesiones de tierras baldías de los gobiernos locales, y como para ultrajar la memoria de los privilegiados federales, mandó -- que los edificios que ocuparon las legislaturas, se conviertan en cuarteles. De los sacerdotes hace abogados por un Decreto, de farmacéuticos hace doctores en medicina para que -- haya extravagancia cómica en medio de los dolores trágicos -- de la nación; restablece la orden de Guadalupe con todos sus ridículos arreos, previene el uniforme de los Gobernadores y

cuida de establecer el de los Consejales, el de los empleados y el de los escribientes; decreta con pormenores el ceremonial de aquella corte para todas las asistencias oficiales; prescribe cuidadosamente los tratamientos, que quiere ver extremarse aún en la vida común".

En lo personal, no se escatima ni honores ni facultades, es el primero en todo de hecho y quiere serlo de derecho, aunque nada puede agregar que de lustre a su título de dictador.

Apenas si logra algo nuevo añadiéndose el de Gran Maestro de la Orden de Guadalupe; y sigue abundando en el Asunto el Lic. Rabasa en relación a su personaje; pero hay algo que le preocupa: la prórroga de sus facultades omnimadas, y para que aparezca sancionado por la nación, el Gobernador de Jalisco, la promueve en un acto que se firma en una Junta, Acta que, como de costumbre, será en lo sucesivo acatada y citada como parte del Derecho Público. El acto se reproduce en todos los Departamentos de acuerdo con ella, Santa Anna expide su decreto que le prorroga sus facultades por todo el tiempo que quiere, que lo autoriza para nombrar un sucesor con las instrucciones que estime convenientes y le confiere el título de Altesa Serenísima. Y hay que convenir en que anduvo molesto porque algunas actas le proponían

el título de Generalísimo Almirante, o el de príncipe y hasta hubo un pueblo que lo proclamó Emperador de México. * 39.

Ningún derecho individual se conocía, la vida, la libertad, la propiedad y aún la honra, estaban a merced de aquél señor de los hombres, dueño de todo. Arbitro de las Sociedades; el insulto se hizo oficial; como en la destitución de Don Juan B. Ceballos, en que a la defensa del acto se añadió la intemperancia grosera de la frase; hay órdenes y circulares de los ministros que son desahogos de injurias contra los que se han humillado al gobierno o que lo combaten de algún modo.

"Contra la libertad, prisiones y destierros y el que muda el lugar su prescripción es conspirador y juzgado como tal; contra la propiedad, la confiscación prevenida expresamente por la ley y que puede en cualquier momento fundarse y ejecutarse; contra la vida, la ley de conspiradores y las órdenes especiales de Santa Anna de que hay ejemplos; más la brutalidad llegó al colmo cuando fuera con los progresos de la Revolución, ordenó que los pueblos rebeldes fuesen incendiados y todos los caballeros pasados por las Armas". * 40.

Por lo que toca a la Nación como Estado, el Héroe de San Jacinto que mostró en la Guerra de Texas de cuanto era capaz por su falta de sentimiento y de amor a la patria no podría.

dejar de añadir una miseria más a su tristemente célebre historia, y vendió para ello, en el tratado de la Mesilla, una parte del Territorio Nacional.

El Gobierno de Santa Anna fue cruel en el despotismo opresor y brutal pero más que otra cosa, fue insolente.

Los hombres y los pueblos se sentían agobiados por la persecución y lastimados por el abuso, pero más que todo, humillados por el ultraje,

Fue el aprobio el que levantó a los hombres de la Revolución de Ayutla y el que les dió partidarios en todo el país.

Decir y afirmar que la Revolución de Ayutla fue obra del pueblo, sentía dañar con la exageración una verdad que basta para su prestigio: que fue popular, es decir, tuvo la simpatía y la voluntad general a su favor, de suerte que contó con el apoyo y con el entusiasmo de la mayoría; pero sometidos los pueblos y desarmados contra la tiranía, acostumbrados a esperar los cambios políticos de la clase militar, que hacía o deshacía gobiernos en una noche con tres artículos de plan restaurados, Reformador o Salvador, no tomaron en el movimiento de 1855, una participación mucha más importante que en los anteriores. Estuvieron si, muy lejos de la indiferencia con que veían los simples cuartelazos, algunos paisanos-

acudieron espontáneamente a las armas; iniciándose en una carrera en que varios llegaron a brillar más tarde; se levantaron tropas nuevas para combatir a las líneas; los pueblos favorecían a las fuerzas revolucionarias, hasta merecer la orden de Santa Anna para el incendio; pero lo cierto es que comenzó la insurrección por un grupo de militares que se propagó entre los soldados que socavaban las guarniciones, que hubo los pronunciamientos de costumbre y hasta importantes de-fecciones del ejército en campaña.

Como revolución del pueblo, no puede compararse ni con lo que hizo la Independencia, ni con la que realizó la Reforma. * 41

Su popularidad obedeció a una sola idea; la de acabar con una odiosa tiranía de Santa Anna, las promesas del plan, eran las de todos los planes que había burlado a la nación; una constitución nueva, libertad respecto de las leyes, apelación a la voluntad general. Nadie podía creer en nada de esto, la fe estaba perdida y las fuerzas exhaustas; hablar de principios era en vano, pero referirse a los abusos del gobierno, de los agravios de cada individuo, de los males padecidos por cada pueblo y de los peligros de la nación, era encontrar resonancias en todos los oídos, hacer sentir a la vez los ultrajes recibidos y los deseos de reivindicación, de reparación.

No obstante que Comonfort tiempo después con el denominado Plan de Acapulco cambió las "Instituciones Democráticas" - por el nombre de liberales y restituyó a las partes componentes de la Nación, el nombre de Departamentos; es necesario señalar como positivo del Plan de Ayutla, el ofrecio -- miento de instituir una República representativa popular y haber acogido la tendencia federativa al llamar Estados a los diferentes territorios que integraban a la nación.

Fue esa la situación del país en la época comentada, y por lo que hace a los municipios se acentuó el nefasto centralismo, en donde imperó el poderío económico de unos pocos de la oligarquía reinante, quienes poseían la riqueza del país teniendo en sus manos los medios de producción con el consiguiente sometimiento de la gran masa de la población que continuaba sometida a una ruín y perjudicial explotación.

Evidencia lo anterior, el hecho de que el Clero con tendencias políticas, tenía en su poder cuando menos el 70% de la riqueza nacional y poseía el poder público del cual dispoñía para conseguir lo que a sus propios intereses convenia, jugando Santa Anna, Lucas Alamán y otros, el papel incondicional invariablemente de su voluntad.

2.6 LA CONSTITUCION LIBERAL DE 1857

Es evidente lo que referí anteriormente, en relación al estudio y análisis de la institución que estudiamos, en el sentido de que el presente ordenamiento legal de 1857 no tomó en consideración al régimen municipal, aunque hemos de hacer notar que previo lo relativo al Distrito Federal y Territorios en cuyas jurisdicciones se estableció la forma de elección popular de la autoridad municipal.

No es ocioso mencionar que en el seno del constituyente se hizo sentir la participación del Dip. Castillo Velasco - - - quién presentó un proyecto de adiciones sobre municipalidades, según afirma el autor Moisés Campos, dicho proyecto -- contenía: * 22.

1. Así como se reconoce la libertad 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. En consecuencia, siguiendo el principio de la soberanía popular, proponía como un artículo de la Constitución: "Que toda municipalidad con acuerdo de su consejo electoral, pueda decretar las medidas que crea convenientes al municipio y votar, recaudar los impuestos que estimen necesarios para

las obras que acuerde, siempre que con ellas no perjudique a otra municipalidad o al Estado.

Proponía además que "Todo el pueblo de la República debía tener terrenos suficientes para el uso común de los vecinos. Los Estados de la Federación los comprarían si es necesario, reconociendo el valor de ellos sobre las rentas públicas".

* 43.

Desafortunadamente, este proyecto no fue incorporado a la Carta Constitucional de 1857.

LAS PREFECTURAS

La Reforma, en lo que se refiere a la organización política del país, fue la culminación de los sistemas novedosos de aquella época, injertados por el liberalismo.

La influencia de las corrientes francesas en materia política y social, propició múltiples derivaciones, entre las que destaca la institución de las prefecturas, que ya tenía antecedentes en la Constitución de Cádiz con los Jefes Políticos, así mismo los prefectos y subprefectos en la Carta legal de marzo de 1857.

En consecuencia, la organización política, derivada de la Reforma, no fue objeto de modificaciones de fondo, únicamente aceptó otra reglamentación de las prefecturas, señalando

que en cada partido debía haber un prefecto con el carácter de presidente de los ayuntamientos de su jurisdicción y con las atribuciones de jefe de la policía.

Las facultades de dichos prefectos resultaron desmesuradas -- según la reglamentación reformista. Su enunciado permite -- formarnos una idea del enorme poder de que disfrutaron en el ámbito local, con perjuicio de la autoridad de los ayunta -- mientos.

Efectivamente, era de su competencia:

1. Vigilar el funcionamiento de los ayuntamientos.
2. Publicar las leyes y hacerlas cumplir.
3. Servir de conducto para la observancia de las órdenes -- del gobierno federal.
4. Acatar las disposiciones judiciales.
5. Cuidar el orden y la tranquilidad.
6. Informar al gobierno federal sobre los asuntos que les -- encomendase.
7. Nombrar los jueces de paz.
8. Suplir el consentimiento de los padres en los casos de -- matrimonio de los hijos menores.

9. Exhortar a los jueces a la pronta administración de la -
justicia.
10. Formar la estadística de su respectivo partido.
11. Fomentar la instrucción pública.
12. Perseguir la vagancia.
13. Atender la higiene pública.
14. Imponer sanciones gubernativas.
15. Librar órdenes de cateo.

El criterio que se siguió en cuanto al régimen municipal pro -
siguió tutelado bajo el régimen de prefecturas, el que fue -
rebasando los límites de sus funciones hasta convertirse, --
posteriormente, en la época porfirista, en una institución -
odiosa, conculcadora de los derechos ciudadanos.

Al abordar el constituyente de 57 el problema del Distrito -
Federal y según lo refiere el Lic. Herrera y Lasso se abordó
el asunto de la metrópoli bajo los siguientes puntos de vis-
ta:

1. La residencia de los poderes federales debe fijarse de -
un modo definitivo o transitorio ?.

2. ¿ A cuál de los poderes debe otorgarse esa facultad ?

El Distrito Federal estuvo a punto de trasladarse a Querétaro, ello pudo haber ocurrido en 1824 circunstancia en la que fue determinante la iniciativa de Fray Servando en pro de la ciudad de México, finalmente se optó por la ciudad de México; se acordó que cuando los supremos poderes federales se trasladaran a otro lugar, con el territorio del Distrito Federal debía formarse una nueva entidad denominada Estado del Valle de México (artículo 46).

Para el establecimiento del gobierno del Distrito Federal se facultó al Congreso de la Unión y se extendió a los ciudadanos la facultad de elegir popularmente las autoridades politicas municipales y judiciales, a las cuales se les asigna rían rentas para cubrir las necesidades locales. * 44.

Sobre fundamentos contenidos en la Constitución de 57 se expidieron disposiciones referentes al Distrito Federal. Respecto a la integración del poder municipal, con fecha 4 de mayo de 1861, se expidió un decreto sobre elecciones y disponía que el Ayuntamiento de la capital estuviera compuesto -- por veinte regidores y dos procuradores de la ciudad, presidido por el primer regidor y en su defecto, por el que le siguiera en orden de numeración.

El resto de las poblaciones del Distrito, cuyo censo fuera no menor de cuatro mil habitantes, debía contar también con sus respectivos Ayuntamientos, compuestos por siete regidores y un procurador.

Asimismo, eran de elección, el gobernador del Distrito, los Magistrados del Tribunal y los Jueces de lo Criminal y de lo Civil.

El territorio del Distrito Federal, por decreto del 6 de mayo de 1861 quedó dividido en las siguientes secciones:

1. Municipalidad de México.
2. Partido de Guadalupe Hidalgo.
3. Partido de Xochimilco.
4. Partido de Tlalpan.
5. Partido de Tacubaya. * 45

En cada uno de estos partidos, había prefectos. El gobernador del distrito; con amplias facultades, demarcaba las poblaciones, villas y barrios correspondientes a cada partido, les asignaba su presupuesto, nombraba y removía a los prefectos y en la municipalidad de México desempeñaba las funciones de autoridad local.

Con las facultades que le otorgaba el decreto antes mencionado, en su artículo 4º, el gobernador del Distrito Federal Anastacio Parodi, con fecha 5 de marzo de 1862, señaló la división que a continuación se enuncia a nivel municipal, a cada uno de los partidos del propio Distrito Federal.

1. Municipalidad de México
2. Partido de Guadalupe Hidalgo; Guadalupe Hidalgo cabecera y Atzacapotzalco.
3. Partido de Xochimilco, Xochimilco cabecera y Tulyehualco, Tláhuac, San Pedro Actopan, Milpa Alta y Hastahuacán.
4. Partido de Tlalpan; San Angel, cabecera de Tlalpan, Coyoacán, Ixtapalapa e Ixtacalco.
5. Partido de Tacubaya; tacubaya, cabecera y Tacuba, Santa Fe y Mixcoac. * 46.

Como se ha dicho en cada partido, había un prefecto, que era presidente de su respectivo Ayuntamiento y jefe de la policía.

Dice el escritor Moisés Ochoa Campos que en lo político el régimen de prefectura había quedado enraizado, no obstante, no es imputable a la Reforma el propósito de robustecer las

prefecturas con fines antidemocráticos. El pensamiento político de aquella época, concebía al sistema como una necesidad en materia de organización estatal y como una nota progresista de regularización de la vida local. La regencia y el imperio, por efímeros que hayan sido, no por ello dejaron a su vez de servirse de la institución de las prefecturas, todos sin excepción; centralistas y federalistas, liberales, conservadores o imperialistas, recurrieron al sistema de prefecturas. * 47.

MAXIMILIANO DE ABSBURGO

Había una junta de notables que sentaba las bases que le daban validéz auténtica a un régimen de intervención no sólo reaccionario de un partido que como el conservador se estaba significando, sino por que el espíritu aventurero y expansionista del extranjero, hacía más negativa y crítica la situación sostenida valerosamente por el presidente Lic. Benito Juárez.

La guerra de tres años, que fue no sólo de principios, sino obra del pueblo mismo, del cual salían los soldados para las filas y los generales para el mando que sostenía ideas progresistas y avanzadas, había que fortificar el espíritu constitucionalista y éste se levantó erguido a fin de que en - -

1867, los principios reformistas de Juárez, de Ocampo y de otros prominentes integrantes del partido liberal, acabaron con la ilusión forjada por los traidores de establecer en el país, un imperio con leyes europeas, personas importadas, -- así como las propias costumbres y modos de vida que mante -- nían rígidamente los mexicanos.

El triunfo republicano era producto de la representación ma -- terial de la sumisión a la patria, situación, como ya dije -- en la persona de un monarca extranjero de nombre exótico y -- de fisonomía extraña, triunfo que había despertado el deseo de las capas inferiores del pueblo de rechazar todo cuanto -- fuera negativo y perjudicial para su propia existencia y con ello el deseo ferviente de repetir la traición del partido -- conservador.

En el Imperio, la casa municipal no sufrió modificación algu -- na, conservándose las prefecturas, agregándoseles el Título -- de Imperiales.

El Imperio dispuso en el Estatuto provisional, del 10 de -- abril de 1865, que el territorio del país (no todo en poder -- del usurpador), quedaba dividido en Departamentos, recordan -- do que las Bases Orgánicas Centralistas, preveían ese tipo -- de división: cada Departamento se dividía en Distritos y ca -- da Distrito en municipalidades. Los Distritos eran adminis --

trados por subprefectos nombrados por los prefectos como sus agentes y auxiliares con la aprobación imperial. * 48.

En las municipalidades, había Ayuntamientos presididos por Alcaldes y en las demarcaciones municipales sus respectivos-comisarios.

El imperio confería a los Alcaldes las funciones siguientes:

- a) Presidir los ayuntamientos
- b) Publicar y ejecutar las leyes y reglamentos
- c) Desempeñar sus funciones edilicias
- d) Representar judicial y extrajudicialmente a su municipalidad. * 49.

Como se puede observar, las funciones de los Alcaldes llevaban implícitas facultades de carácter ejecutivo, no obstante, dichas facultades fueron letra muerta en virtud de que se coarta la libertad de actuar, en el caso concreto comentado anteriormente.

Los alcaldes estaban sujetos a la fiscalización de cada una de sus actividades por los prefectos y los subprefectos quienes obligatoriamente rendían informes pormenorizados al Emperador de lo que sucedió en las demarcaciones municipales.

* 50.

Tocante a las contribuciones, sin excepción alguna las decretaba el Emperador.

La ley orgánica sobre la administración gubernamental de los Departamentos, de primero de noviembre de 1865, atribuyó a los prefectos las facultades de vigilar la marcha de los Asuntos Municipales y la de presidir sin voto las sesiones de los Ayuntamientos en sus cabeceras departamentales.

La invasión en la esfera de la actividad municipal por los subprefectos se acentuaba más cuando se ponía en sus manos no sólo la sobrevigilancia de la Administración Municipal, sino también la enseñanza primaria municipal, el servicio de policía en general y atención de los medios de comunicación.

En esas circunstancias, los Ayuntamientos a pesar de ser de elección popular con esa clase de ordenamientos solamente eran simples cuerpos deliberativos, únicamente con facultades de formular proyectos de archivo y ordenanzas.

Se puede afirmar, que el imperio trató de instaurar un régimen policiaco de control absoluto, por conducto de sus engranajes de prefectos, subprefectos y Alcaldes, dejando solamente a los municipios o deliberaciones en la esfera local. *

EL PORFIRISMO

Durante el régimen porfirista, la nación confrontó circun-
tancias de crisis, pues la administración pública estuvo pre-
sidida por un férreo centralismo que se acentuó al concluir-
su mandato Don Manuel González.

La Dictadura se apartó radicalmente de los principios liberales
que habían inspirado su primera etapa presidencial (1876-
1880). Sentó las bases de un sistema político de apariencia
federal. En el fondo era centralista.

Don Porfirio Díaz asumió verdaderamente un poder personal, -
su gobierno fue a manera de una red de cuyo centro, representado
por el dictador, partían hilos que iban a los gobernadores
de los Estados, a los Jefes Policiacos, a los Alcaldes y
a los funcionarios políticos en los diferentes ámbitos de -
la nación, su lema refleja su actitud gubernamental", poca -
política y mucha administración", ello equivale con mayor --
presición a un tipo de gobierno autocrático, en el cual el -
caciquismo como forma de gobierno regional representaba el -
cumplimiento de una administración centralizada.

Las Jefaturas Policiacas fueron instrumento del atentado ---
constitucional.

Ellas desplazaron a los municipios libres.

Aquéllos eran portavoces de Díaz. Estos de la Soberanía popular y la Democracia.

Entre otras, es esta una de las causas que produjeron la Revolución de 1910, es decir, la protesta de los Ayuntamientos contra las jefaturas citadas. Cabe destacar que allí, donde había logrado mayor arraigo el municipio, la insurrección adquirió carácter más visible y notorio.

Se dice que el latifundio era incompatible con la institución municipal.

El hacendado, por convenir así a sus intereses, gobernaba con la orden de arriba, nunca con el mandato del pueblo "El ayuntamiento era un cero a la izquierda; la jefatura política, un siervo del Gobernador y el Gobernador un lacayo de Díaz, en otras palabras, el jefe político era aliado del hacendado y éste del Gobernador". * 51.

Dentro de los brotes de oposición, surgió el programa del partido liberal mexicano, mismo que planteó la libertad municipal, haciendo eco la aspiración ciudadana en el sentido de una insistente reclamación en pro del municipio, el programa de referencia alude a la institución, finalidad de nuestro estudio.

En su programa El Partido Liberal Mexicano, destacan los siguientes puntos:

45. Supresión de los Jefes Políticos.

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

"El plan de la Noria de noviembre de 1871, Don Porfirio Díaz manifestaba su desacuerdo contra la reelección de Juárez, para cuyos efectos había escrito: "Constitución de 57 y Libertad Electoral, será nuestra bandera, menos gobierno y más libertades, nuestro programa". En la práctica todo fue diferente, el porfirismo destruyó las libertades políticas estableciendo, como ya hemos repetido un orden administrativo sobre la base del poder más personal y absoluto":

"Tal era el panorama que afligió al municipio, pues el Estado mexicano fue, realmente, Porfirio Díaz. Ilustra la época Don José López Portillo y Rojas que en su obra: "Elevación y Caída de Porfirio Díaz", escribió textualmente "Díaz abolió la Constitución de 1857, pero la abolió de hecho; no de palabra, ni mucho menos por escrito. Protestó veinte veces-respetarla, defenderla, morir por ella; pero en realidad no le dejó hueso sano, la hizo añicos. Conservó cuidadosamente las formas exteriores constitucionales; pero arrojó de una manera toda la substancia constitucional.

"Esto fue precisamente lo que hizo Díaz; no hubo principio-constitucional que no burlara, no hubo poder alguno que de-jara en pie, no hubo Estado a quien permitiese ser soberano Reconcentrados en su persona todos los Departamentos del Go-bierno y resumidos en sí mismo todas las facultades, los --tres poderes se convirtieron en uno sólo, el suyo: La Cons-titución se redujó a una sólo norma, su voluntad. Dejó en-vigor aparente la constitución y evitó así el escándalo y -las conmociones públicas.

La derogación de nuestras instituciones, que llevó a cabo -con las prácticas de su gobierno fue, no obstante, más tras-cendental que todas las anteriores, hablados, escritos, em-presas y promulgados; más radical que la que deribó del Im-perio Iturbidista, que la que estableció el Centralismo, --que la que proclamó la Federación, que la que defendieran -los conservadores, que la que sacaran triunfante los liberales, que la misma de Tuxtepec. Porque todas las revolucio-nes que había habido antes de él, habían dejado en pie algo de lo existente; modificando mucho, sí pero respetando algo de lo antiguo. Pero la callada, invisible y desconocida --que él efectuó, nada de lo anterior dejó con vida: lo arro-lló todo, todo lo deshizo, y sobre la ruina de lo viejo, -levantó un sistema personal, omimodo, ilegislado". * 52.

El Dictador, en la entrevista con el periodista norteamericano Mr. Creelman celebrada en 1980, ya en las postrimerías del régimen dictatorial, expresó de modo claro y evidente la fórmula política que había imperado y regido en su mandato presidencial, cuando declaró sin rodeos:

"Hemos defendido la forma de Gobierno republicano y democrático; hemos defendido y mantenido intacta la teoría; pero - hemos adoptado en la administración de los negocios nacionales, una política patriarcal guiando y sosteniendo las tendencias populares, con el convenimiento de que bajo una paz forzosa, la educación, la industria y el comercio desarrollarían elementos de estabilidad y unión en un pueblo naturalmente inteligente, sumiso y benévolo". * 53.

"Más la fórmula "Orden y Progreso", pero sin libertad, a la postre provocó la insurrección general del pueblo que en -- 1910, dejó la sumisión y se alzó contra el estado de cosas imperantes, defendiendo su derecho a la libertad y a la tierra.

"El levantamiento nacional de 1910, no representó más que - el movimiento culminante de un largo proceso de inconformidad y rebeldía persistente, desde 1886, apenas instaurado - el régimen personalista del porfirismo, el Ingeniero Alberto García Granados intentaba formar el primer partido polí-

tico de oposición, enunciando en su programa de lucha la li-
bertad electoral.

La descentralización política y el establecimiento legal de
partidos políticos. En el mismo año de 1886, en el "Plan -
Restaurador del Orden Constitucional", se acusaba a Díaz de-
haber falseado todas las instituciones, transformando en vi-
les lacayos y en instrumentos ciegos de sus atentados a ma-
gistrados, jueces, senadores, diputados y jefes del ejérci-
to y en el mismo documento, se acusaba también al Dictador
de haber nulificado la Soberanía de los Estados". * 54.

En el orden político, la Revolución de 1910, además de la -
fórmula del Sufragio Efectivo y de la No Reección, proclama
mó el restablecimiento del Imperio de la Constitució Fede-
ral de 1857 y la supresión de las jefaturas políticas enunciando
así un programa de corte federalismo y democrático.

El principio antireeleccionista continuó en sí mismo la de-
fensa del sistema federalista porque precisamente la reelecci
ón del presidente y de los funcionarios públicos, había -
contribuido enérgica y decisivamente a la instauración y --
crecimiento del régimen centralizado de las instituciones -
y de los funcionarios públicos.

2.8⁷ CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
DEL 5 DE FEBRERO DE 1917

Fueron los Constituyentes de Querétaro quienes hicieron posible la carta fundamental del 5 de febrero de 1917, en este ordenamiento legal se contempla con amplitud lo referente al Municipio, en los debates que se suscitaron en el -- Congreso, se habló con insistencia del Municipio libre.

La Revolución Mexicana de 1910, propició las condiciones que habrían de culminar objetivizadas en el respeto a las libertades del pueblo y al establecimiento de una democracia que garantizara la cristalización de un poder del pueblo y diera autonomía política y económica a los municipios.

El primer Jefe Constitucional en el Proyecto que entregó a la representación popular abordó el asunto del municipio en los términos siguientes: "El municipio independiente, que es, sin disputa una de las grandes conquistas que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también llevará consigo la independencia económica, supuesto que tendrá los fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, sustrayéndose así a la veracidad insaciable que de ordinario han demostrado los Gober

nadores y una buena ley electoral que tanga a éstos completamente alejados del voto público y que castiga con toda severidad toda tentativa para violarlo, establecerá el poder electoral sobre bases sociales que le permitan cumplir su cometido de una manera bastante aceptable" * 55.

Se deja entrever el interés y la intención de Don Venustiano Carranza en el sentido de atender a fondo, tanto la libertad municipal, es decir, el hecho de que éste fuera independiente y también el establecimiento de una ley que disminuyera o regulara la intervención de caciques y jefes políticos en el proceso comicial.

Al referirse al Artículo 115 Constitucional, hizo notar -- que: "Los Estados adoptaran 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, administrados cada uno por Ayuntamientos de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el gobierno del Estado" * 56.

Es pertinente señalar que el proyecto que analizamos omitió el renglón económico en la institución base de nuestro estudio, es obvio insistir que dicho aspecto es indispensable a fin de garantizar la libertad y ésta es un mito si se les continúa marginando del aspecto económico, esta situación -

se debatió con amplitud hasta quedar consagrado constitucionalmente dicha libertad.

La interrogante que campeó en aquél debate histórico, fue en el sentido de ¿ Cómo dotar de recursos económicos propios y suficientes ?, este asunto suscito una polémica dentro del constituyente. La Comisión encargada de elaborar el primer dictámen relativo al Artículo 115, proponía como fracción segunda que los municipios tenfan como facultades las siguientes:

" La recaudación de todos los impuestos estatales y municipales por el municipio; la contribución del municipio a los gastos del Estado en la porción señalada por la legislatura; el nombramiento de inspectores por el Ejecutivo para recibir la parte correspondiente del Estado y vigilar la contabilidad del municipio, así como la resolución por la Suprema Corte de los conflictos hacendarios". * 57.

Es oportuno decir que tal procedimiento era inadecuado pues al dejar en manos de los municipios la recaudación de toda clase de impuestos, incluyendo los que le correspondían al Estado y que en consecuencia le son ajenos, se subordinaba a la administración del Estado por la recaudación independiente de cada municipio. Esta confusión agravada por la intervención de inspectores y con la competencia que se

atribuía a la corte, provocó una de las más vivas oposiciones registradas en el seno del congreso.

Una vez que se retiró el dictámen, la comisión quedó olvidada. Los Diputados Machorro Narváez y Arturo Méndez, ofrecieron la solución más sensata y prudente sobre el punto a debate al clasificar concretamente los ingresos que deberían corresponder a los municipios en caso de conflicto, si aparecía entre el Ejecutivo y el municipio, decidiría la legislatura y si surgía entre ésta y el municipio, resolvería el tribunal superior. *

Los Diputados Heriberto Jara y Medina formularon un voto particular, en el que de manera general se proponía que la Hacienda de los municipios se formara de las contribuciones municipales necesarias para atender sus diversas ramas y del tanto que asigna a cada municipio el Estado; las controversias entre los poderes del Estado y los municipios las resolvería el Tribunal Superior.

El Diputado Heriberto Jara, al respecto expuso lo siguiente:

"Si la comisión no hubiere traído al debate la segunda fracción del artículo 115 en la forma en que está expuesta, seguramente que no hubiera sido consecuente con la idea ex

presada con la referida comisión tiene para dar a los municipios su libertad, de acuerdo con el programa revolucionario.

No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada tanto individual como colectivamente refiriéndose 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 que no puede tenerse como tal, por que 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".

* 58.

En el desarrollo de este trabajo me permito citar al Diputado Heriberto Jara, Constituyente Veracruzano, tomando en consideración que su labor fue encomiable, pues participó en todos los debates que tenían la finalidad de sentar bases sólidas para el mejoramiento de la vida del pueblo, en especial como miembro de la comisión que dictaminaría sobre la-

cuestión económica de los municipios, invariablemente estuvo presto aclarar cualquier controversia surgida en el trayecto de las discusiones.

Los municipios, las Autoridades municipales, deben ser las que estén siempre pendientes de los distintos problemas que se presenten para resolver acerca de la forma más eficaz de tratar estos problemas, y están por consiguiente en mejores condiciones para distribuir su dinero, las contribuciones que pagan los hijos del propio municipio y son los interesados de más importancia, en las obras que den mejor resultado, en las que más necesite en fin aquél municipio. Seguramente que los habitantes de un municipio son los más interesados en el desarrollo de éste, si se trata de un comerciante, yo creo que es el mayormente interesado, en que haya por ejemplo, magníficas vías de comunicación; en que haya ferrocarriles en lugar donde recide, en que haya facilidades para la exportación de sus productos, si se trata de alguna población agrícola, los particulares, los que ejercen el comercio, también como no han de desear que su población tenga las mejores condiciones, buenas calles, bien adoquinadas, con un servicio de atarjeas sano, con luz eléctrica, en fin, con todas las mejoras que todos los pueblos modernos tienen en la actualidad, por consiguiente los habitantes de

estas pequeñas entidades que forman el gran conjunto nacional serán las más interesadas en procurar que se establezca una especie de competencia por que nadie querrá quedarse - - atrás en la marcha hacia el progreso. Cuando sepa un municipio convencido de otro que en éste se está desarrollando una magnífica labor en pro de la educación pública ésto servirá de aguijón, de estímulo para que el otro procure hacer lo -- mismo, para que procuren sus habitantes tener en su pobla -- ción suficiente número de escuelas y tener profesores bien - pagados para que la acción escolar sea bien efectiva". * 59.

Al responder a las objeciones del Diputado Rodríguez González el mismo Jara afirmó: "Algunos temores que han iniciado acerca de que si ha los municipios se les deja el manejo de su - hacienda libremente, es posible que incurran en frecuentes - errores de alguna trascendencia; nosotros en previsión de -- éso, nos hemos permitido asentar que las legislaturas de los Estados, fijarán lo que a ésto corresponda para las atencio -- nes meramente indispensables para el sostenimiento de los Go -- biernos de los Estados, para lo que sea absolutamente neces -- ario para el funcionamiento de estos Gobiernos, pero queremos quitarles esa traba a los Municipios, queremos que el Gobier -- no 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 el abuelo le han dado.

y después le da centavo por centavo para que no le hagan daño las charamuscas. Los municipios no deben de estar en esas condiciones.

Si damos por un todo la libertad política, si aleardamos de que nos 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 tantos años se le había arrebatado, seamos consecuentes con nuestras ideas.

No demos libertad política y restrinjamos hasta lo último la libertad económica por que entonces la primera no podrá ser efectiva quedará simplemente consagrada 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 conocimiento del Gobierno del Estado". * 60.

Estimo necesaria la transcripción de los párrafos principales de la intervención hecha por el Diputado Jara, pues en ellos los motivos que tuvo la Comisión, al redactar en los términos en que hizo el Artículo 115. Los razonamientos ponderados expuestos por el Diputado Veracruzano reflejan la mayor defensa que en una reunión parlamentaria se haya hecho a la autonomía municipal. El clima que reinaba en el seno del propio congreso era en torno a dotar a las organizacio-

nes populares de los medios suficientes para poder enfrentarse a la realidad, meta y propósito de aquélla lucha sostenida en los campos de batalla.

No cabe la menor duda de que el Constituyente de 1917 propugnó con alteza de miras, entre otras, a favor de propiciar un loable estado de cosas en pro del municipio; por ello, aunque resulte impráctico y aburrido, he de permitirme continuar transcribiendo la crónica de los sucesos ocurridos en aquella memorable e histórica jornada. En enero de 1917 el Diputado Rafael Martínez de Escobar, abordando la misma fracción II del Artículo 115, a pesar de que parece ser liberal, en el fondo es conservadora dicha intervención.

Se refería a los párrafos relativos a que los ayuntamientos "Recaudaran todos los impuestos y que contribuyeran a los gastos públicos del Estado".

Al respecto, el Diputado Martínez de Escobar formuló la siguiente opinión:

"Los municipios creo yo que únicamente deben recaudar los impuestos que pertenezcan directamente al municipio; yo creo que soy completamente liberal, quiero la libertad del municipio, es decir, que se establezcan efectivamente los principios de libertad municipal, la autonomía del ayuntamiento;

pero parece que en cierta forma señores Diputados, va a subordinarse la libertad municipal al Estado., pues es una libertad aparente la que aquí se establece.

Porque luego agrega: "Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte correspondiente al Estado y para vigilar la contabilidad del municipio". "Pues bién, continuo diciendo el Orador, 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 sino la intervención directa e inmediata sobre el municipio máxime señores diputados; con la renovación periódica de los ayuntamientos, con motivo de las elecciones populares como origen de los mismos. De manera que a cada momento habrá inspectores y vigilantes de los Estados sobre el municipio y de aquí que se concluirá lógicamente una subordinación del municipio al Estado; por eso me revelo en cierta forma en esa parte a la fracción segunda, es decir, al establecer una intervención directa e inmediata del Estado, sobre el municipio, que sólo significa subordinar los ayuntamientos al Estado". * 61.

Indudablemente que el Diputado Martínez de Escobar, tocó -- substancialmente el asunto de tal manera que agregó: "Yo -- se, como ustedes también, que en el fondo de todo problema sea de carácter político, de carácter moral, de carácter religioso, o de carácter psicológico, existe uno alrededor -- del cuál giran todos: El problema económico, y partiendo -- de la base de que en todas las cuestiones palpita el fenómeno económico añadió: La base de la libertad económica está en los términos del dictámen, subordinado a la acción de -- los Estados, y por eso me opongo a la fracción 2a. del ar -- tículo 115 " * 62.

El mismo Diputado se pronunció en contra de que la suprema corte de la nación, conociera de los conflictos hacendarios en tre el municipio y el Estado proponiendo que la legislatura local o el Tribunal de Justicia de cada entidad se ocupase de ella, los siguientes fueron sus argumentos:

" Por que darle esa situación a la Suprema Corte de Justi - cia ? porque centralizar ? por que una cuestión meramente -- del Estado va ser resuelta por la Suprema Corte de Justicia que es de carácter federal ? se ataca directamente -- eso que comunmente llamamos la soberanía de los Estados y -- que no es más que la Autonomía y la libertad de los mismos.

El Diputado mencionado nos dejó una lección de lo que debe

ría ser la vida de los municipios, agregando: "Creo que los Estados deben recaudar inmediatamente y directamente los fondos que les pertenezcan por medio de sus receptorías de rentas o por medio de las oficinas que ustedes quieran; pero deben recaudarlos directamente y no por conducto de los municipios, porque aparentemente parece que es una gran facultad que se les da a los municipios; no es verdad, porque da lugar a la intervención directa del Estado sobre el municipio, nombrando inspectores y estudiando la contabilidad de sus municipios, y por eso no estoy de acuerdo con este punto y, por otra parte, el municipio creo yo para que sea completamente libre como aquí se trata de establecerlo, necesita ser oído ante la legislatura del Estado en cuanto a sus impuestos... yo me pregunto; "Si la legislatura de un Estado íntimamente unida al Estado mismo, dice que deberán contribuir con la mitad de los fondos que recaude el municipio o las dos terceras partes, o la totalidad de los fondos entonces ¿Cuál es la libertad económica del municipio" *

63.

"Me rebelo contra la fracción segundo de este artículo, porque trata de mutilar la libertad del municipio, que la quiero, que la anhele, ya que yo desearía un verdadero poder municipal con todos los caracteres de un poder en forma constitucional; y que aquí en el fondo de estas libertades apa-

rece 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. * 64.

En el acta se hace constar que las palabras del orador fueron rubricadas con fuertes aplausos.

En aquella memorable desición el Diputado Hilario Medina integrante de la comisión se expresó en los términos siguientes: "Queda la última objeción y me limito a las explicaciones que se sirvió pedir el compañero Céspedes, sobre la competencia que en el dictámen se da a la Suprema Corte de Justicia, para fallar en las cuestiones hacendarias.

En parte contesto esta explicación al compañero Céspedes recordando la objeción que ha hecho el Sr. Martínez Escobar en el que pide que no haya centralización económica, sino que sea un tribunal del Estado el que conozca de esos asuntos y no la Suprema Corte". * 65.

"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 dicho aspecto era lo que valía la pena que tuviera una -

intervención protectora de la Suprema Corte de Justicia".

* 66.

"Los municipios al salir a la vida libre van a tropesar con muchas dificultades, van a tener enemigos entre los anti -- guos elementos que probablemente, acaso lleguen a deslizarse en los puestos públicos de tal manera que van a necesi -- tar de un sistema de vigilancia legal para que no tropie -- cen desde un principio con dificultades y puedan tener auto nomía propia, y de esa manera queriendo respetar hasta don de sea posible la autonomía local, hemos creído que era con veniente que sólo en cuestiones hacendarias resuelva la Su -- prema Corte.

A la negativa del dictámen por la comisión, respecto a las proposiciones, principalmente las hechas por Martínez de Es cobar, en el sentido de que en problemas hacendarios entre -- el municipio y el Estado interviniera la legislatura local -- o el Supremo Tribunal de Justicia en el Estado, el Diputado Medina afirmó: "porque hemos conceptuado solidaridad, y si es un municipio el que está en lucha con el poder del Esta -- do, seguramente que los otros poderes se encuentran intere -- sados aunque fuera más que por un espíritu de cooperación y de esta manera, tal vez el municipio no podrá alcanzar jus -- ticia, que es lo que nos proponemos.

Por esta razón, señores Diputados, de lo anteriormente mencionado, hemos querido que sea la Suprema Corte de Justicia como un alto cuerpo desinteresado, el que resuelva las cuestiones hacendarias, con estas razones creo haber contestado las objeciones de los señores Diputados, yo exhorto a la -- asamblea muy atentamente tenga en cuenta que este es el más alto principio de la Revolución, porque es la clave de nuestro porvenir político" * 67.

El Teatro de la República de la ciudad de Querétaro, volvió a animarse durante la sesión del miércoles 24 de enero de 1917.

Fernando Lizardi, Diputado por Acámbaro, Gto.; fue quien -- abordó la tribuna para curarse en salud de que se le pudiese llamar Reaccionario.

"Quién de nosotros, dijo, tendrá el atrevimiento bastante -- para hechar un escupitajo para sus elementos que tanto han amado la libertad ?.

Sin duda alguna ninguno de nosotros señores Diputados, porque todos hemos venido a luchar por la libertad municipal, -- toda vez que el municipio es la primera expresión política de la libertad individual, y que la libertad es la base de nuestras instituciones sociales, tratamos en estos momentos

la libertad municipal y hemos encontrado que al discutirse la segunda fracción del artículo se han inscrito oradores-- en pro y oradores en contra y he sido yo uno de los últi-- mos inscritos y, seguramente señores Diputados, que vacile-- muchísimo, antes de saber si me podrían inscribir en pro o-- en contra. Necesité oír una parte de los Diputados y me -- inscribí en pro porque soy enemigo de atacar "señaló Lizar-- di que el municipio libre representa la base del pueblo li-- bre y al referirse a lo que constituye la hacienda del mu-- nicipio.

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 todos los asuntos del Estado.

Entre estos dos extremos existe un término medio; que los - municipios administren libremente sus arbitrios y que los - Estados fijen su contribución o una cantidad fija anual y - quién de los otros señores diputados podrá decir qué es lo - más conveniente para la administración municipal ?.

Todos estamos perfectamente de acuerdo, al menos así lo su-- pongo que cada hacienda municipal pueda administrarse li-- bremente y todavía no sabemos que es lo que constituye la -

hacienda municipal. Son los arbitrios que les deja el Estado? Son los que el municipio fija? Si es lo último, el Estado fija un tanto por ciento o el Estado fija una cantidad determinada. Estos problemas señores Diputados no debe resolverlos la Constitución, no podemos nosotros resolverlos, porque solamente 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 si el Estado exigirles determinada cantidad, o si el Estado debe reservarse las ramas determinadas y dar otras al municipio, y en una Constitución federal que fija bases generales para todos los Estados, podemos decir con exactitud como dice el dictámen: Los municipios recaudaran todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado, en la proporción y término que señale la legislatura local", pero no dira todos porque pudiera suceder que a un Estado le conviniere un sistema hacendario y a otro Estado otro"... * 68.

Diremos a favor del constituyente que fue posible formular un señalamiento importante referente a la técnica constitucional, en virtud de que la ley fundamental solamente establece en su parte orgánica principios generales, quedando los detalles a cargo de las leyes que reglamentariamente se

han de expedir, y si se toma por otro lado en cuenta la di
visión territorial del país, su organización política, han
de ser las legislaturas de los Estados, las que se encargar
rán de adoptar esos principios generales a la situación --
particular y privativa de cada uno de ellos.

Entre los Diputados que participaron en aquél gran debate-
relacionado con el municipio y en especial en lo referente
a determinar la competencia en la resolución de los problem
as entre el municipio y el Estado, fue Esteban Vaca Calder
rón, que hizo notar: "La legislatura de los Estados es el
Único cuerpo competente para dar leyes que deben obedecer-
los ciudadanos de un Estado; que la legislatura del Estado
señale al municipio que sea abolida la odiosa institución-
de las injustas gavelas; que señale los ramos de riqueza -
que debe gravar, y ésto, no lo debemos enumerar en la const
itución porqué en cada región del país las fuentes de ri-
quezas son diversas, que la legislatura señale al munici-
pio sus recursos y que se quede el Estado con los recursos
propios para que sea quien mande en sus oficinas de rentas
y estableciendo este sistema se evitaría que los conflict-
os se recurrieran a la Suprema Corte de Justicia de la Nac
ión.

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 serán -- recurridos a resolver asuntos a México ante la Suprema Corte de Justicia" * 69.

Lo anterior propició la intervención de la Comisión Segunda en la persona del Secretario de Justicia Hilario Medina, que manifestó: "Que no estaba convencido con los argumentos del Diputado Calderón, y agregó: si nosotros estamos de acuerdo con el punto fundamental que consiste en conceder la libertar al municipio, y estamos convencidos de que esta libertad no puede existir sin la condición económica libre del municipio, entonces coincidimos en la idea fundamental y como repito, todas las demás gestiones son de detalle en las cuales nos pondremos de acuerdo, porque la comisión no se obseca y acepta las buenas indicaciones que se han servido hacer, no he encontrado nada que pueda superar al sistema que se propone el dictámen de la segunda comisión.... el sistema que propone la comisión, señores Diputados, puede llamarse sin que haya en éste ninguna pretensión,, puede llamarse un sistema fundado en bases científicas y experimentales.

"Esto es la característica propia de los municipios, que los municipios recojan todas las rentas y que éste contribuya a-

los gastos del Estado.

El municipio, como lo está en el dictámen de la comisión, viene a ser como una entidad de mucha importancia y casi -- igual por ser la celdilla fundamental de la organización me xicana, casi igual al Estado y a la Federación, el municip io recoge sus rentas y contribuyendo al Estado hace su per sonalidad propia y hace independencia". * 70.

Debo recalcar que es muy importante el aspecto por el Diputa do Medina en aquella sesión. Se refería al sistema repre sentativo que imperaba en el seno del constituyente y del - que existía en la legislatura de los Estados al integrarse éstas con representantes de los municipios, los cuales dis cuten los hechos que han de corresponder a las autoridades municipales.

Este sistema representativo, apuntado en su aspecto más ge nuino en el constituyente, entrañaría una modalidad de enor me significación.

No se trata de una innovación ajena a los antecedentes his tóricos, sino al contrario, actualiza un sistema democráti co implantado en las cortes a través del Estado llano, que hacía escuchar en su voz municipal por conducto de los re presentantes de las ciudades.

Adoptar auténticamente este procedimiento, equivalía a vigorizar orgánicamente las municipalidades. Por desgracia todo quedó en buenos deseos y el sistema municipal mexicano - quedó como una nave al garete, perdiéndose la magnífica oportunidad de fortalecer el sistema representativo local.

El Diputado Medina, seguro de que en su exposición defendía una causa justa, continuó exponiendo en la tribuna "y yo me he permitido, dijo, poner como ejemplo el caso del congreso constituyente donde se ha visto el celo con que todos hemos defendido los intereses de nuestro Estado, sin que por eso se nos pueda tachar de localistas. Este mismo fenómeno se repite en las legislaturas locales, y entonces tengo el derecho de afirmar que van a estar perfectamente seguros los derechos municipales y que los poderes legislativos van a ser de hoy en adelante la representación genuina de los municipios, no van a ser el instrumento de unos cuantos poderosos. Yo defiendo con todas mis fuerzas de que soy capaz, la idea fundamental de que el municipio sea libre; por medio de su hacienda, porque es preciso convencerse de que, mientras no sea, desde ese momento no hay municipio. Señores: Parece que vemos en lontananza graves peligros de absolutismo municipal; yo me permito indicar a ustedes que si acaso es un peligro, debe aceptarse, debe dejarse aquí; el porvenir; la experiencia dirá lo que debe ser nuestro régi-

gimen municipal".

Considero que es válido afirmar que el constituyente de 1917 en Querétaro de muestras de una profunda conciencia de solidaridad nacional con cuanto sentido de responsabilidad abordaban los asuntos de la casa pública, indudablemente que realizaron enormes esfuerzos en pro de la vida municipal, posteriormente participaron el Diputado Chapa, Baca Calderón, Hilario Medina, Gersayn Ugarte del tercer Distrito del Distrito Federal, que fue secretario particular de Don Venustiano-Carranza y el General Heriberto Jara. Finalmente se sometió a votación el artfulo presentado por la Comisión que tuvo 88 por la afirmativa y 72 por la negativa.

La proposición concreta en el debate municipal formulada por el Diputado Fersayn Ugarte se produjo en los siguientes términos:

"Los municipios administran libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que en todo caso, serán las suficientes para atender sus necesidades" proposición que fue aceptada y constituyo la segunda fracción del artículo 115.

El Diputado Heriberto Jara, al hacer uso de la palabra a -- fin de informar a sus colegas que la comisión y los autores

del voto particular solicitaban permiso para reiterarlo, con secuentemente como ya hemos afirmado se sometió a votación - con los resultados que ya hemos consignado, sin embargo considero pertinente transcribir el texto del artículo 115.

TITULO QUINTO DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACION

Artículo 115.- Los Estados adoptarán para su régimen inte - rior, la forma de Gobierno Republicano, Representativo, Popu - lar, teniendo como base de su división territorial y de su - organización política y administrativa el municipio libre -- conforme a las bases siguientes: Cada municipio será admi - nistrado por un Ayuntamiento de Elección Popular Directo y - no habrá Autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del - Estado.

Los Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos de los --- Ayuntamientos, electos popularmente por elección directa o-- designación de alguna autoridad, que desempeñen las funcio - nes propias de esos cargos, cualquiera que sea la denomina - ción que se les de no podrán ser electos para el período in - mediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando - tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos -- para el período inmediato con el carácter de suplente, pero - los que tengan en carácter de suplentes sí podrán ser elec - tos para el período inmediato como propietarios, a menos que

hayan estado en ejercicio.

II.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, - la cual se formará de las contribuciones que señalen las le- gislaturas de los Estados y que en todo caso, serán las su- ficientes para atender las necesidades municipales, y de -- personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados ten- drán el mando de la fuerza pública en los municipios donde- resideren habitual y tradicionalmente.

Se debe al Constituyente de Querétaro el segundo paso en la reforma substancial de nuestra organización edilicia de los 128 artículos que componen la constitución de 1857, habían- sido modificados 40, entre ellos el 109, relativo al régi- - men municipal que en síntesis estableció:

"Los Estados adoptarán el régimen Republicano, Representati- vo Popular. El municipio es base de la división territo -- rial y de la organización política de los Estados".

El artículo 109 de la carta fundamental de 1857, pasó a ser el 115 de la de 1917, con las reformas comentadas pero, por su propia trascendencia, no había de permanecer inmutable. El 20 de agosto de 1928 sufrió su primera reforma y el 29 - de abril de 1933 la segunda, que más bien fue una adición.

Las fechas que se señalan corresponden a la publicación hecha en el Diario Oficial.

En la materia que nos ocupa, la adición se encuentra en el párrafo segundo de su fracción I, que fue completamente agregado en 1933, y que dice:

"Los Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa no podrán ser reelectos para el período inmediato.

Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñe las funciones propias de esos encargos, cualquiera que sea la denominación que se les de 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 el carácter de suplentes, si podrán ser electos para el período inmediato. La adición de referencia incorporó, como puede verse, el principio revolucionario de la no reelección en el régimen municipal....

CAPITULO III

3.0 NATURALEZA JURIDICA Y POLITICA DEL AYUNTAMIENTO EN CUANTO A SU CUERPO COLEGIADO QUE LO FORMA

3.1 CARGOS DE ELECCION POPULAR

3.1.1 EL PRESIDENTE MUNICIPAL

3.1.2 EL SINDICO PROCURADOR

3.1.3 LOS REGIDORES

3.1.4 EL JUEZ MENOR

3.2 CARGOS POR DESIGNACION

3.2.1 SECRETARIO DEL AYUNTAMIENTO

3.2.2 TESORERO

3.2.3 COMISIONES

3.2.4 COMANDANTE DE LA POLICIA MUNICIPAL

CAPITULO III

Pág.

NATURALEZA JURIDICA Y POLITICA DEL AYUNTAMIENTO EN CUANTO A SU CUERPO COLEGIADO QUE LO FORMA

3.1. Cargos de Elección Popular	111
3.2. Cargos de Designación	148

CAPITULO IV

TEORIA DE LA REPRESENTACION

4.1. La Democracia	177
4.2. Democracia Directa	179
4.3. Democracia Indirecta	181
4.4. Sistema Mayoritario	194
4.5. La Representación Proporcional	204

CAPITULO V

REPRESENTACION PROPORCIONAL EN LA COMPOSICION DE LOS AYUNTAMIENTOS MUNICIPALES

5.1. Análisis de la Reforma Constitu - cional al Artículo 115 realizados en el año de 1978	222
5.2. Conveniencia de la Representación Proporcional en la composición de Ayuntamientos Municipales en la - República Mexicana	234

CAPITULO III

3.0 NATURALEZA JURIDICA, FUNCIONAMIENTO DEL AYUNTAMIENTO EN CUANTO A SU CUERPO COLEGIADO QUE LO FORMA

MIEMBROS

Mucho se ha hablado y discutido en torno a la naturaleza jurídica y funcionamiento del municipio, existe, eso si coincidencia en cuanto que se trata de la célula más pequeña de la organización sociopolítica del país en que se encuentra el poder Estatal.

Se encuentra dicha institución, determinada por diferentes facultades previstas, tanto en la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 115, como en las legislaciones de las entidades federativas, Constituciones locales y Leyes Orgánicas Municipales, se contempla en ellas el poder de autodeterminación para el ejercicio del derecho de elección a las personas que han de desempeñar los puestos de dirección.

También se ha dicho no obstante su importancia básica, adolece de muchas irregularidades y no cumple con la finalidad y propósitos que le corresponde faltando con su compromiso con

traído con la sociedad.

Es conocido que el funcionamiento y realización de las actividades propias del municipio, se encuentran determinadas -- por una débil libertad hacendaria, en virtud de que la vo - luntad de los legisladores de los congresos estatales, deter mina y decide la participación económica otorgada a los muni cipios.

Se percibe que muchos presidentes municipales y funcionarios de los ayuntamientos reflejan cierta desilución ante este pa norama en el que se advierte el trato injusto de que son ob - jeto los municipios, preocupación que persiste al no tomarse medidas que pudieran considerarse de fondo.

En esas condiciones, es válido afirmar que teóricamente el - municipio constituye una persona moral con capacidad para -- contraer obligaciones y al mismo tiempo, con una relativa li bertad para ejercer los derechos que le son inherentes. Tan to derechos y obligaciones que son ejercidas y cumplidas por un ayuntamiento electo por personas del pueblo integrando -- así un cuerpo colegiado y deliberadamente los problemas que - aqujan a los vecinos que viven dentro de la jurisdicción.

Las medidas a que me he referido con anterioridad, en princi pio son de carácter económico, a este respecto deseo apuntar-

los conceptos vertidos en el constituyente de Querétaro por el Diputado Heriberto Jara cuando decía:

"No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada, tanto individual como colectivamente, tanto refiriéndose a personas, como refiriéndose a pueblos, como refiriéndose 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 han sido hecha por los Estados, por los Gobiernos de los respectivos Estados, en una palabra; el municipio se le ha dejado una libertad muy reducida, casi insignificante, una libertad que no puede tenerse como tal, por que sólo se ha concretado al cuidado de una población, al cuidado de la policía, y podemos decir que no ha habido un libre funcionamiento de una entidad en pequeño que éste constituye por sus tres poderes". * 71.

Es indudable que el Constituyente de 1917 encontró escrituras anacrónicas, como resultado de nuestro sistema social influenciado evidentemente, por las corrientes centralistas plasmadas en ordenamientos legales, estuvieron vigentes y por lo tanto legitimaron en sus respectivas etapas históricas, medidas que no siempre fueron convenientes al municipio.

Ciertamente la carta fundamental aprobada en Querétaro en -- 1917 en su Artículo 115, procuró que el municipio libre plasmado avance en la cosa hacendaria y por ende en el renglón - político.

La aludida constitución abolió las prefecturas políticas, a fin de otorgarle libertad a los municipios procurando su libertad económica mediante el manejo de su hacienda, en ese - sentido, continua la brillante exposición del constituyente - veracruzano; "Los municipios, las autoridades municipales, - deben ser las que esten siempre pendientes de los distintos - problemas que se presenten en su jurisdicción, puesto que -- son las que están mejor 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 del - municipio en las obras de más importancia en las obras que - den mejor resultado, en fin, en las que más se necesitan.

Seguramente que los habitantes de un municipio son los más - interesados en el desarrollo de éstos" * 72.

Con la finalidad de ilustrar y fundar en forma sistemática - el trabajo que me ocupa, a fin de precisar con mayor objetividad mis puntos de vista, transcribo el artículo 115 de los

Estados Unidos Mexicanos en la Constitución, tal y como fue concebido por el constituyente:

Artículo 115.- Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de Gobierno Republicano Representativo, Popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre conforme a las bases siguientes:

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

II.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se forma de las contribuciones que señalan las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender las necesidades municipales, y,

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

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

Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su cargo más de seis años.

La elección de los gobernadores de los Estados y de las legislaturas locales se darán directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

Los gobernadores de los Estados cuyo origen sea la elección popular ordinaria o extraordinaria en ningún caso, y por ningún motivo, podrán volver a ocupar ese cargo, ni aún con el carácter de interinos, provisionales, substitutos o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato.

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

b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que bajo cualquier denominación supla las facultades temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo en los dos últimos años del periodo.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección. El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a cua-

tro cientos mil habitantes; de nueve en aquéllos cuya población exeda de este número y no llegue a ocho cientos mil habitantes y de once en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Los Diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los Diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los Diputados propietarios no podrán ser electos con el carácter de suplentes".

En relación con el artículo 115 de la Carta Fundamental de nuestra República, los preceptos correlativos de las Legislaciones Estatales vigentes contemplan violaciones constitucionales que atentan contra el municipio libre, al respecto hare hincapié estableciendo referencias previstas, tanto en las Constituciones Polfticales locales, como en las Leyes Orgánicas municipales correspondientes.

ESTADO DE SONORA

CONSTITUCION POLITICA

ARTICULO 25.- De acuerdo con la constitución general de los Estados Unidos Mexicanos, el Estado de Sonora adopta para su régimen interior la forma de Gobierno Republicano, Repre

sentativo y Popular teniendo como base su división territorial y organización política y administrativa el Municipio Libre, según la presente Constitución y las Leyes que de ella emanen.

DISPOSICIONES PREVISTAS EN LA LEY ORGANICA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL (1976) DEL ESTADO DE SONORA.

ARTICULO 7.- Todo acto de INDISCIPLINA o de RESISTENCIA de los Ayuntamientos, de sus miembros en particular o empleados inferiores, a las ordenes que recibieron del poder público del Estado, así como toda manifestación de Hostilidad hacia éste que entorpezcan la buena marcha administrativa, se reprimiran en la forma y términos previstos por el Artículo 15 de la Ley Reglamentaria de los Artículos 143 y 144 de la Constitución Política local, (se refiere a la responsabilidad de los empleados y funcionarios del Estado y de los Municipios), para los casos a que se refiere la fracción IV del Artículo 14 del propio ordenamiento.

Deseo hacer notar con relación al presente Artículo, que no se precisa lo que el legislador pretendió al referirse tanto al concepto INDISCIPLINA como al de RESISTENCIA, pues no se sabe desde que punto de vista podrán invocarse, sabido es que muy frecuentemente los congresos locales exceden la apli

cación de sus facultades atentando invariablemente contra el Municipio Libre, actitud que practica muchas veces por meras simplesas.

ARTICULO 17.- Los Ayuntamientos como CUERPOS COLEGIADOS, nunca podrán desempeñar las funciones encomendadas expresamente al Presidente Municipal, ni éste por sí sólo podrá desempeñar las asignadas a los Ayuntamientos como persona moral. Tanto el Presidente como los Ayuntamientos en ningún caso y por ningún motivo podrán desempeñar las funciones judiciales, salvo el caso de auxiliares en la administración de la justicia.

En la práctica no ocurre así, siendo el Presidente Municipal quien manipula a dicho cuerpo colegiado, invadiendo las funciones que legalmente corresponden al resto de los integrantes del Ayuntamiento, es decir, me refiero a una centralización de facultades.

Se coarta la libertad dentro del Ayuntamiento. * 73.

Y así podemos ver que también existen violaciones en los Artículos 36 y 64 Constitucionales del Estado de Tabasco.

En el Estudio de algunas Legislaciones Estatales, Constituciones Políticas y Leyes Orgánicas en vigor, es posible observar que la Naturaleza Jurídica de los Ayuntamientos, en-

algunos no está debidamente ajustada a un funcionamiento -- acorde con lo que se entiende como Municipio Libre, existen disposiciones ambiguas y obscuras, cuya interpretación coloca en situación difícil a los Ayuntamientos y consecuentemente al Municipio.

Los Congresos Estatales a petición de los Ejecutivos, disponen de facultades para separar a sus cargos a los miembros de algún ayuntamiento, "cuando lo juzgue indispensable para la tranquilidad y beneficio del municipio", en este caso se supone que bastará que el Ejecutivo así lo juzgue o considere para que exista razón suficiente y proceda la destitu--ción, lo cual evidentemente es incorrecto, significa que, -- según la disposición constitucional, los ayuntamientos practicamente son entes indefensos y están a merced de algún -- mal rato del jefe del Ejecutivo Local, en este caso me re -- fiero al Estado de Michoacán.

La Constitución Política del Estado de Sonora prevé que todo acto de indisciplina o de resistencia de sus miembros o empleados, se reprimirán, no se especifica al hablar de disciplina o indisciplina, lo que por ésto deba entenderse, -- quizá se comprenda en el fondo de sumisión y contenido o de resistencia, pero no se dice resistencia a que, pues a di -- cho concepto se le pueden dar diversas interpretaciones, --

puede ser resistencia a alguna orden, cuyos efectos en caso de ejecutarse pueda atentar contra la integridad de la ins-titución objeto del presente estudio.

La ley fundamental del Estado de Tamaulipas, en uno de sus preceptos ordena que en casos graves, se faculta al ejecutivo a tomar las medidas que juzguen necesarias para salva -- guardar el orden público.

Es notoria la falta de objetividad en planteamiento, pues se deja a criterio del Ejecutivo calificar las faltas graves motivo de la queja y nuevamente continúa en una actitud indefensa, circunstancia que considero injusta y desventaja sa.

Me perace incongruente lo dispuesto en la constitución del Estado de Zacatecas, respecto de las facultades otorgadas al Congreso local, en el sentido de declarar cuando haya desaparecido la asamblea de algún municipio, que llegado el caso de nombrar presidente municipal sustituto y asamblea municipal para que terminen el período dichos nombramientos surgirán de una buena propuesta por el gobernador.

El mismo ordenamiento faculta a la comisión permanente a --- fin de que ésta declare, cuando haya desaparecido la asam -- blea de un municipio y que en consecuencia se debe nombrar -- presidente municipal sustituto y Ayuntamiento.

En ambos casos es amplísima la facultad para desconocer al gobierno municipal se deja totalmente al arbitrio de los poderes estatales, ejecutivo, congreso local y comisión permanente, dirán, opinarán el momento en que el poder municipal deba ser desconocido.

Me parece exagerado, peligroso y antidemocrático el hecho de que en ese sentido no tenga garantías la institución municipal, y por otro lado, si el ayuntamiento es desconocido al iniciar su gestión, tampoco se estipula no se menciona la circunstancia de convocar a elecciones extraordinarias.

La Legislación Veracruzana en su Ley Orgánica del Municipio Libre, respecto de faltas temporales, prevee y reglamenta éstas, indicando invariablemente, igual que en otras entidades, en el sentido de que los suplentes cubrirán los lugares de los propietarios, en efectos así debe procederse.

No obstante la claridad de dicha disposición, en la práctica es doloroso observar todo lo contrario, es decir que el Gobernador, o bien los propios presidentes municipales en funciones, proponen o designan a un elemento de su confianza, dejando al suplente sin oportunidad, contraviniendo flagrantemente el espíritu democrático y constitucional de la ley, en virtud de que en la elección la ciudadanía voto por una planilla de propietarios y suplentes, en este sentido -

me pronuncio en pro de que se respete la ley, es decir que las licencias efectivas o faltas absolutas o sustituciones se realicen con apego estricto a la ley, y que cuando sea necesario y acorde con lo anterior, se convoque a elecciones extraordinarias, esta observación la formulo en virtud de que en varios Estados y Municipios, donde por razones -- fundadas o infundadas, se anulan los comicios y los señores Gobernadores no convocan a elecciones extraordinarias, designando consejos de administración municipal o juntas de administración municipal durante todo el período aduciendo razones, causa y motivos que no justifican el atropello al voto de la ciudadanía.

En el Estado de Oaxaca, la Ley Orgánica Municipal ordena -- que para que una comunidad tenga o pueda elevarse a la categoría de municipio se requiere que la localidad respectiva -- ciente por lo menos con diez mil habitantes y con los elementos suficientes para su sostenimiento. En principio, deseo aclarar que de los quinientos setenta municipios que integran dicha entidad, la mayoría no cuenta con la cantidad de habitantes que el precepto señala, tampoco cuenta con -- los recursos económicos necesarios, no contribuyen al Estado, al contrario, el Estado accede, o se ve obligado a brindarles auxilio, se torna trágico el panorama, en virtud que en épocas de elecciones municipales, en muchos municipios, -

nadie desea aceptar la postulación de ningún partido, ésta a tal grado, que muchos presuntos precandidatos y candidatos, suelen ampararse, otros aceptan forzados por la tradicción y costumbre, pues se estila que cuando se realiza la ascultación los propios vecinos acuerdan proponer algún ciudadano, éste debe aceptar y si está en el Distrito Federal o en otra población se le manda llamar a riesgo de perder sus propiedades, si es que tiene, o bien se le destierra de por vida, ante esta situación, tiene que aceptar la responsabilidad otorgada por la ciudadanía, dentro de los usos y costumbres.

Debo hacer notar que en algunos municipios se eligen a tres individuos, a fin de que les toque un año a cada uno, aclarando que ni los presidentes municipales ni los regidores tienen sueldo, es decir, los cargos son honoríficos.

El territorio de la entidad se divide en siete regiones:

El Valle, La Cañada, La Mixteca, La Sierra de Juárez, El Itsmo y la Costa.

En las regiones mencionadas, se hablan diferentes dialectos; costumbres y formas de vida también son diferentes.

En el Estado de Tabasco, la ciudadanía, vota y elige regidores, uno de ellos será el presidente municipal. Al respec

to, creo que deberfa reformarse la ley, a fin de que los par
tidos politicos contendientes, deberfan en la contienda muni
cipal integrar y proponer planilla, destacando o especifican
do los diferentes cargos o responsabilidades; es decir, que -
en la eleccion, la ciudadania exprese su determinacion por -
tal o cual candidato a presidente municipal. Entre otras --
observaciones, esto le resta interes al relevo del ayunta --
miento, tomando en cuenta que practicamente la persona que -
resulta electa no tiene ningun compromiso con el pueblo sino
que un grupo reducido decide el destino del mismo pueblo o -
gobierno municipal, indudablemente que el Estado se despren --
den consecuencias muy negativas para los fines del Municipio
Libre.

Concepto.

Cuerpo Colegiado, integrado por un presidente o alcalde, regidores y síndicos, responsables de la administración municipal, electos popular y directamente cada tres años por la -- ciudadanía del municipio. * 74.

EL AYUNTAMIENTO COMO CUERPO COLEGIADO

Disposiciones legales previstas en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

Artículo 39.- Para resolver los asuntos de su competencia -- los ayuntamientos seccionarán cuando menos una vez a la semana y cuantas veces sea necesario, en problemas de urgente resolución o petición de dos de sus miembros.

Puede asimismo, declararse en sesión permanente cuando la importancia del asunto lo requiera.

Las sesiones de los ayuntamientos serán públicas, salvo que -- exista motivo que justifique que éstas sean privadas, las -- causas serán justificadas previamente por el ayuntamiento.

Las sesiones de los ayuntamientos se celebrarán en la sala - de cabildos, o cuando la solemnidad del caso lo requiera, en el recinto previamente declarado oficial para el efecto.

Artículo 40.- Los Ayuntamientos podrán funcionar con la asistencia de la mayoría de sus integrantes, los cuales tendrán iguales derechos y sus acuerdos se tomarán por mayoría de votos, salvo en el caso que la ley no lo exija.

El que presida la sesión, siempre tendrá voto de calidad.

Los ayuntamientos no podrán revocar sus acuerdos sino en - - aquellos casos en que se haya dictado en contravención de la Ley.

Las sesiones del ayuntamiento serán presididas por el presidente municipal o por el substituto legal del mismo.

Las sesiones de los ayuntamientos constarán de un libro de - actas, en el cuál deberán de asentarse los extractos de los asuntos tratados y el resultado de la votación.

Cuando se refiera a normas de carácter general que sean de - observancia municipal o reglamentos, éstos constarán íntegramente en el libro de actas, debiendo firmar en ambos casos - las mismas, los miembros del ayuntamiento.

FACULTADES Y OBLIGACIONES DE LOS AYUNTAMIENTOS

Artículo 41.- Son facultades y obligaciones de los ayunta --
mientos:

Fracción I.- Formular el bando municipal y normas de carác -
ter general y reglamentos municipales necesarios para el cum -
plimiento de sus fines, para la organización y presentación -
de los servicios públicos municipales y aquéllas que deman -
den la tranquilidad y seguridad y salubridad pública, con -
arreglo a las bases generales que se fijen en esta ley;

Fracción II.- Dividir el territorio municipal en delegacio -
nes, sectores o secciones y manzanas, o modificar la divi --
sión existente;

Fracción III.- Otorgar con la aprobación de la legislatura -
y a través del Ejecutivo, a los centros de población, la ca -
tegoría y denominación política que les corresponda a esta -
ley;

Fracción IV.- Contratar o concesionar obras y servicios pú -
blicos municipales, en términos de esta ley y sus reglamen -
tos, solicitando en su caso, la autorización correspondiente
de la Legistatura del Estado.

Fracción V.- Crear los Departamentos necesarios para el despacho de los negocios del orden administrativo y para la eficaz prestación de los servicios públicos municipales.

Fracción VI.- Formular, aprobar y ejecutar los planes y programas.

Fracción VII.- Enviar al Ejecutivo, planes y programas municipales para la coordinación con los de carácter estatal.

Fracción VIII.- Designar a los miembros de las Comisiones de Planificación y Desarrollo.

Fracción IX.- Convocar a elecciones de los miembros de los Consejos de Colaboración Municipal y Delegados Municipales.

Fracción X.- Crear y reglamentar el funcionamiento de las juntas de vecinos dentro del municipio.

Fracción XI.- Solicitar la expropiación de bienes por causas de utilidad pública.

Fracción XII.- Municipalizar en su caso, mediante el procedimiento respectivo los servicios públicos municipales, cuando esten a cargo de particulares.

Fracción XIII.- Nombrar Secretario, Tesorero y Jefes de Departamentos a propuesta del presidente municipal y removerlos por justa causa.

Fracción IV.- Formular la iniciativa de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos, remitiendo la primera dentro del término que marca el párrafo segundo del Artículo 143 de la Constitución Política Local, a la Legislatura del Estado, por conducto del Ejecutivo, para su aprobación y el segundo para los efectos de la fracción XXII del Artículo 70 de este último ordenamiento.

Fracción XV.- Celebrar los convenios de colaboración con otros municipios de la entidad, con el Estado o particulares y remitirlos en su caso a la Legislatura Local para su aprobación, a través del Ejecutivo.

Fracción XVI.- Administrar su hacienda en términos de la ley y controlar a través del presidente y síndico la aplicación del presupuesto de egresos del municipio.

Fracción XVII.- Enviar a la Legislatura Local, a través del Ejecutivo del Estado, para su autorización, los proyectos para contratación de empréstitos que afecten los ingresos de las posteriores administraciones municipales.

Fracción XVIII.- Resolver los recursos interpuestos en contra de los acuerdos dictados por el propio Ayuntamiento o presidente municipal.

Fracción XIX.- Sujetar a sus trabajadores al régimen de se-
guridad social establecido en el Estado.

Fracción XX.- Dotar de panteón a los centros de población -
que excedan de quinientos habitantes.

Fracción XXI.- Designar a los Jueces Populares previa aus-
cultación de la opinión de los sectores de población; y

Fracción XXII.- En general, promover en la esfera administr-
trativa lo necesario para el mejor desempeño de las funcione-
nes que les señalen éstas y otras Leyes Reglamentarias.

Artículo 43.- No pueden los Ayuntamientos:

Fracción I.- Enajenar, gravar, arrendar o dar posesión de -
los bienes del municipio, sin sujetarse a las disposiciones
de esta ley y sus reglamentos.

Fracción II.- Imponer contribuciones que no esten establecida-
das en la Ley de Ingresos Municipales o decretadas por la -
Legislatura.

Fracción III.- Cobrar los impuestos municipales mediante --
igualación.

Fracción IV.- Retener o invertir para fines distintos, la -
cooperación en un numerario de especie presten las particul-

lares para la realización de obras de utilidad pública.

Fracción V.- Tratar directamente fuera del territorio del Estado, asuntos relacionados con su municipio.

Fracción VI.- Conceder empleos en la Administración Municipal a los Miembros del Ayuntamiento, a sus cónyuges, parientes -- consanguíneos en línea directa, parientes en la línea colateral, hasta el segundo grado y parientes por afinidad.

Fracción VII.- Donar bienes patrimonio del Municipio; salvo las excepciones establecidas en la presente ley.

Fracción VIII.- Fijar sueldos a los empleados y funcionarios -- en base a porcentaje sobre los ingresos; y

Fracción IX.- Ejecutar planes y programas distintos a los -- aprobados en que previamente se concluyan éstos.

Concepto.

Presidente del Ayuntamiento de cada municipio, encargado de ejecutar sus acuerdos, dictar bandos de policía y buen go -- bierno, salubridad y limpieza y cuidar como responsable de - todo lo relativo a la policía municipal.

Sus facultades están previstas en la Ley Orgánica Municipal, reglamentaria a su vez de las disposiciones que al respecto - saca la Constitución Local. * 75.

ALCALDE.- Del árabe Al-gadi, el juez. Nuestros usos polpiti - cios han tomado esta palabra como sinónimo del Presidente Mu - nicipal. Cabe hacer notar que nuestra Constitución habla de presi - dentes municipales (Artículo 115), no de alcaldes. * 76.

CONSEJAL.- Toda vez que el artículo 36 de nuestra Constitu - ción General de la República en su fracción V, señala como - obligación del ciudadano de la República, desempeñar los car - gos consejiles del municipio donde reside, Presisaré la pa - labra consejil.

Consejil, es una persona que forma parte de un consejo o ayun - tamiento consecuentemente, los cargos consejiles son los Re - gidores, Síndicos y el mismo Presidente Municipal.

FACULTADES Y OBLIGACIONES DE LOS PRESIDENTES MUNICIPALES

Artículo 44.- El presidente municipal, es el órgano ejecu - tor de las determinaciones del ayuntamiento, y tiene las si guientes facultades y obligaciones:

I.- Promulgar y publicar el Bando Municipal.

II.- Dar publicidad a las normas de carácter general o re - glamentos aprobados por el ayuntamiento.

III.- Dentro de su competencia, cumplir y hacer cumplir las disposiciones contenidas en las Leyes y Reglamentos Federal - les, Estatales y Municipales, así como aplicar en su caso - a los infractores de éstas últimas, las sanciones correspon dientes.

V.- Convocar a sesiones extraordinarias a los integrantes - de los ayuntamientos.

VI.- Proponer al ayuntamiento, los nombramientos de Secreta rio, Tesorero y Jefes de Departamentos Municipales.

VII.- Vigilar que los departamentos administrativos municil - pales, se integren y funcionen en forma legal.

VIII.- Vigilar que se integren y funcionen los consejos de colaboración y comisiones municipales.

IX.- Vigilar la recaudación en todas las normas de la Hacienda Municipal.

X.- Vigilar que la inversión de los fondos municipales se -- aplique con estricto apego al presupuesto.

XI.- Celebrar en nombre del ayuntamiento y por acuerdo de éste, todos los actos y contratos necesarios para el desempeño de los negocios administrativos y eficaz prestación de los - servicios públicos municipales.

XII.- Vigilar e inspeccionar las dependencias municipales para cerciorarse de su funcionamiento, tomando aquéllas medi-das que estime pertinentes para la administración municipal.

XIII.- Visitar los poblados del municipio en compañía de las personas que presiden las comisiones y consejos municipales, para conocer sus problemas e informar de ellos al ayuntamiento, para que sean tomadas las comisiones y consejos municipi-pales, para conocer sus problemas e informar de ellos al - - Ayuntamiento, para que sean tomadas las medidas tendientes a su resolución.

XIV.- Autorizar las ordenes de pago a la Tesorería Municipal que sean conforme al presupuesto, firmando en unión de los - Regidores del ramo respectivo y del Secretario.

XV.- Informar al ayuntamiento de la forma en que ha cumplido los acuerdos de éste.

XVI.- Informar el 27 de Diciembre de cada año, en sesión solemne de cabildo al ayuntamiento del Estado que guarda la administración municipal y de las labores realizadas durante el año.

XVII.- Nombrar al personal administrativo cuando así se requiera: y

XVIII.- Todas las demás que le concedan las leyes, Reglamentarias o el propio Ayuntamiento.

Artículo 45.- No pueden los Presidentes Municipales:

I.- Distraer los fondos y bienes municipales de los fines a que estén destinados.

II.- Imponer contribución o sanción alguna que no este señalada en la Ley de Ingresos y otras disposiciones legales.

III.- Juzgar los asuntos relativos a la propiedad o posesión de bienes muebles o inmuebles o en cualquier otro asunto de carácter civil, ni decretar sanciones o penas en los caracteres penales.

IV.- Utilizar su autoridad o influencia oficial para hacer que los votos en las elecciones recaigan en determinada persona.

V.- Ausentarse del municipio sin licencia del ayuntamiento, excepto en aquéllos casos de urgencia justificada.

VI.- Cobrar personalmente o por interpósito persona, multa o arbitrio alguno o consentir o autorizar que oficina distinta de la Tesorería Municipal conserve o tenga fondos municipales.

VII.- Residir, durante su gestión fuera del territorio municipal.

Artículo 46.- Para el cumplimiento de sus actividades el presidente municipal, podrá en cualquier tiempo auxiliarse de los demás integrantes del ayuntamiento, formando comisiones permanentes o transitorias.

Artículo 47.- El presidente asumirá la representación jurídica del ayuntamiento en los litigios en que éste fuera parte, en los siguientes casos:

- a) Cuando el Síndico este impedido legalmente para ello, y
- b) Cuando se niegue a asumirlo; en este caso se obtendrá la autorización del ayuntamiento.

Concepto.

Ciudadano electo por la ciudadanía de un municipio para cuidar de sus intereses comunes.

Las facultades y obligaciones del Presidente Municipal, regididores y Síndicos, así como el número de los últimos en cada ayuntamiento seguramente son señalados en las Constituciones Locales y concretamente en la Ley Municipal. * 77.

DE LOS SINDICOS

Artículo 48.- Los Síndicos de los ayuntamientos, tendrán las siguientes facultades y obligaciones.

I.- La procuración, defensa y promoción de los intereses municipales.

II.- La representación jurídica de los ayuntamientos en los litigios en que éstos fueran parte en la gestión de los negocios de la Hacienda Municipal.

III.- Asistir a los remates públicos en los que tenga interés el municipio, para que se finquen en el mejor postor y se guarden los términos y disposiciones prevenidas por las -

leyes respectivas.

IV.- Presidir aquéllas comisiones para las cuales sea previamente designado.

V.- Revisar frecuentemente las relaciones de rezagos para -- que no sean liquidadas.

VI.- Revisar y firmar los cortes de caja de la Tesorería Municipal.

VII.- Cuidar que la aplicación de los gastos se haga llenando todos los requisitos legales y conforme al presupuesto -- respectivo.

VIII.- Vigilar que las autoridades que impongan multa ingresen a la Tesorería, previo comprobante respectivo.

IX.- Cerciorarse de que el Tesorero Municipal haya otorgado la fianza respectiva, comprobando la existencia y la idoneidad del fiador.

X.- Hacer que oportunamente se remitan a la Contaduría General de Gloda del Estado, las cuentas de la Tesorería Municipal.

XI.- Asistir a las visitas de inspección que se hagan a la - propia Tesorería.

XII.- Practicar a falta de los Agentes del Ministerio Público, las primeras diligencias penales remitiéndolas al Agente del Ministerio Público del Distrito Judicial correspondiente, dentro de las veinticuatro horas.

XIII.- Intervenir en la formulación del inventario general de los bienes muebles e inmuebles PROPIEDAD DEL MUNICIPIO, haciendo que se inscriban en el libro especial, con expresión de sus valores y de todas las características de identificación, así como el destino de las mismas.

XIV.- Hacer que el inventario que se menciona en la fracción anterior, este siempre al corriente, vigilando que se anoten las altas y bajas tan luego como ocurran, y cuidando que dicho inventario se verifique cada vez que los juzgue conveniente el propio síndico o ayuntamiento.

XV.- Regularizar la propiedad de los bienes municipales.

XVI.- Asociarse a las comisiones, cuando se trate de dictámenes o resoluciones que afecten a todo el municipio.

XVII.- Verificar que los funcionarios y empleados del municipio cumplan con hacer la manifestación de bienes que preve la Ley de Responsabilidades.

XVIII.- Las demás que le conceda o le imponga la Ley, Regla-
mentos o el Ayuntamiento.

Artículo 49.- Los Síndicos no pueden desistirse, transigir,-
comprometerse en arbitrios, y hacer cesión de bienes, sin la
autorización expresa que en cada caso le otorgue el cambio -
de ayuntamiento. * 78

Concepto.

Persona que rige o gobierna. Es electo por la ciudadanía y forma parte del Ayuntamiento.

Su cargo dice Bayle, lo indica el nombre: regir administrar la ciudad, sus bienes, su policía, urbanismo, abastos, licencias de mercados y oficiales, reconocimiento de cargos..... salud pública, llamada o admisión de médicos o boticarios; - defensa de las prerrogativas comunales, rechazo de invasiones por los gobernadores; cuando constituía el haber temporal y espiritual de la ciudad. El regimiento era su personificación ante el Rey y ante los vecinos". * 79

Agrega el tratadista, Moisés Ochoa Campos, "El oficio de Regidor reúne la más alta investidura entre los magistrados de la ciudad. Es el más íntimo representante del pueblo, con facultades legislativas y ejecutivas que en otras épocas se ejercieron junto a las de carácter judicial".

NOTA: MOISES OCHOA CAMPOS, LA REFORMA MUNICIPAL. P.P. 151 y 152.

Artículo 50.- Son facultades y obligaciones de los Regidores las siguientes:

I.- Asistir puntualmente a las sesiones que celebre el Ayuntamiento.

II.- Suplir en sus faltas temporales al Presidente Municipal en la forma que lo previene esta ley.

III.- Vigilar y atender el ramo de la administración municipal que les sea encomendada por el Ayuntamiento.

IV.- Formar parte de las comisiones para las que fueren designadas por el presidente municipal.

V.- Concurrir a las ceremonias cívicas y a los demás actos a que fueren citados por el presidente municipal.

VI.- Proponer las medidas convenientes para la debida atención de los diferentes ramos de la administración municipal, y.

VII.- Los demás que le otorgue esta Ley y sus Reglamentos.

Los Gobernadores de las Entidades Federativas, atentos a las necesidades de cambio y actualización de las instituciones, se disponen a adecuar los instrumentos correspondientes, a fin de que el Gobierno Municipal, sea concordante con la problemática que aqueja a la población respectiva, ante este panorama el C. Gobernador del Estado de México envió una iniciativa de ley al Congreso Local con el fin de aumentar el

número de regidores en aquéllos municipios que excedan de --
ciento cincuenta mil habitantes, tendrán siete regidores, ca
be hacer notar que actualmente se integran con cinco regido-
res con sus respectivos suplentes y que entre otras, las ra-
zones del aumento de ediles se debe al enorme crecimiento de
la participación del grupo minotorio que deben tener repre-
sentaciones en los Ayuntamientos de la República Mexicana, -
es de suponerse que en breve los Estados representantes pro-
moveran lo conducente, es decir que los Congresos Estatales-
habrán de regir sobre esta materia tan importante en la vida
municipal. * 80.

Concepto.

Del Latín Iudex, C. IS. Persona que tiene autoridad y potestad para juzgar y sentenciar.

Artículo 107.- La justicia de los municipios del Estado se impartirá a través de los jueces menores municipales y jueces populares.

Artículo 108.- Los jueces menores municipales y juzgados populares estarán subordinados en cuanto a su función al poder judicial del Estado, con la competencia, jurisdicción y obligaciones que le señalen las leyes y reglamentos.

Artículo 109.- Los jueces menores municipales serán designadados EN ELECCION POPULAR DIRECTA, recidirán en la cabecera municipal cuando sólo sea un juez y en cabecera municipal o población que estime necesario el tribunal superior de justicia oyendo el parecer del correspondiente ayuntamiento, - cuando sea uno o más de uno; la Ley Orgánica del Poder Judicial determinará el número de jueces municipales que deberá haber.

Artículo III.- Los jueces menores municipales y populares - deberán reunir los requisitos que señala la Ley Orgánica --

del Poder Judicial y durarán en el desempeño de sus funciones tres años.

En cuanto a que los jueces menores municipales son de elección popular, plantea varios inconvenientes, es decir, que el electorado en cierta forma reclama al funcionario su participación en la urna, se acentúa esta circunstancia en esta entidad, tomando en consideración que los juzgados menores son posiciones de determinados sindicatos obreros, o grupos políticos, esto nos conduce a que en la práctica, la administración de justicia este a nivel, o dentro de la competencia de dichos juzgados, no se realice con apego a la ley, además me permito hacer notar y sin el ánimo de herir susceptibilidades, pero que los jueces deben ser personas que tengan un mínimo de conocimiento en esta materia, en consecuencia, deberían ser designados por el Presidente del Tribunal de Justicia en el Estado.

Ciertamente el hecho de que sean de elección popular y sus emolumentos los cubre el ayuntamiento, de ninguna manera dicho cuerpo edilicio tiene facultades para presionarlos y menos para propiciar que por intereses políticos y de grupos, los jueces tengan que desviar su conducta y actitud en el cumplimiento de su delicada tarea, es esta otra razón por la cual si fueran designados por el Tribunal Superior de --

Justicia, implicaría ésto que ya no dependerán económicamente de los ayuntamientos.

Por otra parte, es necesario legislar en esta materia en virtud de que las disposiciones son absoletas, pues en la mayor parte de los municipios del Estado de México y en general en el país la población se ha multiplicado, razones que justifican plenamente, que la cuantía debe ser ya de miles de pesos, ésto refleja que estamos completamente fuera de la realidad y que debemos adecuar los instrumentos legales, de acuerdo con las necesidades circundantes.

3.2.1 SECRETARIO DEL AYUNTAMIENTO

De la Secretaría Municipal.

Artículo 71.- En cada ayuntamiento para el despacho de los asuntos de carácter administrativo y para auxiliar en sus funciones al Presidente Municipal, se tendrá un secretario.

La Secretaría Municipal estará a cargo de una persona denominada secretario, quien no será miembro del ayuntamiento, y se designará de la terna propuesta del Presidente Municipal.

Artículo 72.- Para ser secretario de un ayuntamiento se requiere:

I.- Ser ciudadano en pleno uso de sus derechos políticos y civiles.

II.- Haber concluido la instrucción primaria en el caso de municipios de más de cien mil habitantes o cabeceras distritales, haber concluido secundaria; en el caso de la ciudad capital y municipios de más de doscientos mil habitantes, se requiere ser pasante o tener título profesional.

III.- Tener capacidad y honestidad suficiente a juicio del ayuntamiento; y

IV.- No haber sido sentenciado en proceso penal por delito -
intencional.

Artículo 73.- Son facultades y obligaciones del secretario:

I.- Tener a su cargo el cuidado y dirección inmediata de la-
oficina y el archivo del ayuntamiento.

II.- Controlar la correspondencia oficial y dar cuenta dia -
ria con todos los asuntos al presidente, para acordar el trá-
mite.

III.- Citar por escrito a los miembros del ayuntamiento a --
las sesiones de Cabildo, mencionando en el citatorio, lugar,
día y hora de la sesión.

IV.- Estar presente en todas las sesiones del ayuntamiento -
con voz informatica y levantar las actas al terminar cada --
una de ellas.

V.- Expedir las copias, credenciales y demás certificaciones
que acuerde el ayuntamiento.

VI.- Suscribir todos los documentos oficiales emanados del-
ayuntamiento o del presidente y demás miembros, sin cuyo re-
quisito no serán válidos.

VII.- Presentar en la primera sesión de cada mes, relación - de número y contenido de los expedientes que haya pasado a - comisión, mencionando cuáles fueron resueltos en el mes ante - rior y cuáles fueron los pendientes.

VIII.- Dar cuenta al Presidente Municipal de los detenidos, - correccionados que hayan cumplido con la sanción impuesta -- por dicho funcionario o por los jueces populares, expidiendo oportunamente la boleta de libertad.

IX.- Tener una colección ordenada y anotada de Leyes, Decre-tos, Reglamentos, Periódico Oficial del Estado, Circulares u Ordenes Relativas a los distintos ramos de la administración municipal.

X.- Formular el inventario general de bienes muebles o inmue-bles propiedad del municipio, de los de servicio público y - los de uso común, expresando en el mismo todas las caracte-rísticas de identificación; y

XI.- Observar y hacer cumplir debidamente el reglamento inte-rior del ayuntamiento, procurando el pronto y eficaz despa-cho de los asuntos.

Concepto.

Del Latrín Thesurarius. Es la persona encargada de custo --
diar y distribuir los recursos económicos del municipio.

LA HACIENDA MUNICIPAL

Artículo 74.- La Hacienda Municipal se compone:

I.- Ser ciudadano en ejercicio de sus derechos civiles y po-
líticos.

II.- Tener los conocimientos suficientes para poder desempe-
ñar el cargo.

III.- No haber sido procesado por delitos de carácter inter-
nacional.

IV. Caucionar el mensaje de los hombres, en los términos es-
tablecidos por la Ley Orgánica de la Contaduría General de -
Gosa; y

Dar una explicación suscita, fundada y razonada del porqué -
son cargos por designación; convenientes e inconvenientes de
ese hecho.

V.- Cumplir con los requisitos que señalen otras leyes.

Artículo 78.- Los tesoreros municipales tomarán posesión de su cargo previo el corte de caja que practiquen el cual será visado. Por el Presidente y Síndico del Ayuntamiento y firmado por quién reciba la Tesorería Municipal. En el mismo acto, recibirá por inventario el Archivo, los muebles, los útiles de la dependencia, los libros de registro anotados -- al que fía y la relación de deudores en todos los ramos de ingresos. El acta y los cortes de cajas inventarios que con tal motivo se levanten, se formularán por quintuplicado, para distribuir los respectivos ejemplares en la siguiente forma:

Uno al ayuntamiento.

Uno a la Contaduría General de Glosa.

Uno al Archivo de la Contaduría.

Uno a las personas que entreguen, y

Uno al tesorero que reciba.

Artículo 79.- El tesorero municipal, tendrá como facultades y obligaciones las siguientes:

I.- Verificar, por sí mismo o por medio de sus subalternos - la recaudación de las contribuciones municipales de acuerdo-

con las disposiciones generales.

II.- Cuidar de la puntualidad de los cobros, de la exactitud de las liquidaciones, de la prontitud en el despacho de los asuntos de su competencia, y del buen orden y debida comprobación de las cuentas de ingresos y egresos.

III.- Tener al día los libros de caja, cuentas corrientes y los auxiliares y de registro que sean necesarios para la debida comprobación de los ingresos y egresos.

IV.- Llevar por sí mismo la caia de la Tesorería cuyos valores estarán siempre bajo su inmediato cuidado y exclusiva --responsabilidad.

V.- Activar el cobro de las contribuciones con la debida eficacia, cuidando que los rezagos no aumenten.

VI.- Proporcionar oportunamente al ayuntamiento todos los datos e informes que sean necesarios para la formulación del presupuesto de egresos y del proyecto de Ley de Ingresos Municipales, vigilando que dicho ordenamiento se ajuste a las disposiciones de esta ley.

VII.- Cuidar que las multas impuestas por las autoridades --municipales ingresen a la tesorería municipal.

VIII.- Pedir se hagan a la tesorería municipal visitas de -
inspección o de residencia.

IX.- Glosar oportunamente las cuentas del ayuntamiento.

X.- Proponer al ayuntamiento las medidas o disposiciones --
que tiendan a mejorar la Hacienda Pública del municipio.

XI.- Dar pronto y exacto cumplimiento a los acuerdos, orden-
nes y disposiciones del ayuntamiento que le sean comunicad -
dos en los términos de esta ley.

XII.- Hacer junto con el Síndico, las gestiones oportunas -
en que tenga interés el Herario Municipal.

XIII.- Remitir a la contaduría general de Glosa, las cuent -
tas, informes contables y financieros mensuales, dentro de
los primeros quince días del mes siguiente.

XIV.- Presentar mensualmente al ayuntamiento, el corte de -
caja de la Tesorería Municipal con el visto bueno del Síndico.

XV.- Contestar oportunamente las observaciones que haga la
contaduría general de Glosa, en los términos de la ley resp-
pectiva.

XVI.- Ministrar a su inmediato antecesor, todos los datos -

oficiales que le solicitare, para contestar los pliegos de observaciones y alcances que formule y dedusca la contaduría general de Glosa.

XVII.- Cuidar que el despacho de la oficina, se haga en los días y horas fijados por el reglamento interior y señalados por el ayuntamiento.

XVIII.- Comunicar al Presidente Municipal las faltas oficiales en que incurran los empleados de su dependencia.

XIX.-Cuidar bajo su responsabilidad, del arreglo y conservación del archivo, mobiliario y equipo de la oficina.

XX.- Expedir copias certificadas de los documentos a su cuidado sólo por acuerdo expreso del ayuntamiento.

XXI.-Informar oportunamente al ayuntamiento sobre las partidas que esten próximas a agotarse, para los efectos que procedan.

XXII.- Realizar el padrón de contribuyentes municipales, y,

XXIII.- Las demás que le impongan las leyes.

Artículo 51.- Para estudiar examinar y resolver los problemas municipales y vigilar que se ejecuten las disposiciones y acuerdos del ayuntamiento, se designarán comisiones entre sus miembros.

Artículo 52.- Las comisiones propondrán al ayuntamiento los proyectos de solución a los problemas de su conocimiento, a efecto de atender todos los ramos de la administración municipal.

Artículo 53.- Las comisiones serán:

I.- De Gobernación y Seguridad Pública, que presidirá el -- presidente municipal.

II.- De Hacienda que presidirá el Síndico; y,

III.- Aquéllas que determine el ayuntamiento de acuerdo con las necesidades del municipio.

Artículo 54.- Las comisiones carecerán de facultades ejecutivas, y los asuntos, disposiciones y acuerdos que no esten señalados expresamente para una comisión, quedarán al cuidado de la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública.

Artículo 102.- En cada municipio se integrarán cuerpos de seguridad pública, compuestos por el número de miembros que sean indispensables para atender a sus necesidades y que se consignen en el presupuesto de egresos incluyendo a los co-mandantes de los mismos.

Artículo 103.- Los presidentes municipales serán los jefes-inmediatos de los cuerpos de policía, y el Ejecutivo del Es-tado el superior jerárquico de éstos últimos.

Artículo 104.- En los municipios donde resida transitoria-mente el Ejecutivo del Estado, éste tendrá el mando inmedia-to de los cuerpos de policía municipal, durante el tiempo de su residencia, en el municipio de Toluca, el mando de la policía municipal lo ejercerá siempre el Gobernador del Es-tado a través de la Dirección de Seguridad Pública y Transi-to.

El gobierno del Estado está facultado para nombrar y remo-
ver a través de esta dirección a los comandantes de la poli-
cía municipal. Para su designación, tomará en cuenta las -
proporsiciones de los ayuntamientos respectivos.

Los ayuntamientos harán los nombramientos y las remociones-
de los demás integrantes de los cuerpos de policía y bombe-

ros municipales, teniendo preferencia para los nombramientos a los egresados de los centros de capacitación policíaca dependiente de la Dirección de Seguridad Pública del Estado.

Artículo 105.- Los comandantes de policía y bomberos acatarán siempre las ordenes que reciban del presidente municipal como su jefe inmediato pero cuando las consideren ilegales pedirán que les sean dadas por escrito para cubrir su responsabilidad.

Artículo 106.- La policía municipal dependerá de la Dirección de Seguridad Pública del Estado en todo lo relacionado a la función, organización y dirección técnica de la misma.

En páginas anteriores exponemos que algunos gobernadores -- han advertido ya la urgente necesidad de actualización de sus respectivas legislaciones, tal es entre otras, el caso del Estado de Nuevo León, cuyo abono me permito decir que -- aún antes de la Reforma Política Federal del Presente Régimen, en dicho Estado se promovió la reforma Constitucional -- a fin de permitir la participación de las minorías y precisamente dicha reforma se encaminó a la institución municipal, igualmente se adecúa la ley electoral, con el propósito de abrir el camino hacia la institucionalización del pluriartidismo proyectado esta al municipio, primer intento --

de promover avances democráticos, que serán de suma trascendencia en la estructura jurídica del proceso de la vida municipal, al respecto dijo el Lic. Luis Echeverría Alvares:

"Son estas tesis Revolucionarias las que encaminan, y conducen substancia a una sociedad dispuesta a vivir en plenitud de Democracia social son Adopciones Revolucionarias de las que se debe tomar ejemplo:.

Para Obietivisar lo anterior, el H. Congreso de la Unión De-cretó.

DECRETO NUMERO 7

ARTICULO UNICO.- Se reforma el Artículo 121 de la Constitu-ción Política del Estado de Nuevo León que decía anteriormente:

Artículo 121.- Una ley reglamentaria señalará el número de Alcaldes. Regidores y Síndicos de que deben componerse los Ayuntamientos, tomando como base el censo de la población, y detallará sus facultades y obligaciones.

Ahora quedará de la siguiente forma:

Artículo 121.- Una ley reglamentaria señalará el Número de Regidores y Síndicos, todos con voz y voto, que juntamente-

con el Presidente Municipal integren los ayuntamientos, tomando como base el censo de población y detallarán sus facultades y obligaciones.

Además de los electos por planilla y también en razón en el número de habitantes, formarán parte de los ayuntamientos en su caso, y con las mismas facultades y obligaciones; Regidores de Partido electos conforme a las siguientes disposiciones.

a) Cada uno de los partidos políticos, distintos al que obtuviera mayoría de votos y que hayan participado en la elección tendrá derecho a que se le reconozca UN REGIDOR DE PARTIDO, que será el ciudadano que haya sido postulado como primer regidor, siempre y cuando el propio partido haya obtenido del total de la votación en el municipio de que se trate, cuando menos el 6% o más, en caso de los municipios cuya población exceda de quinientos mil habitantes y el 16% o más en municipios que cuenten con un mínimo de doce mil habitantes y no exceda de cincuenta mil.

b) En ningún caso los regidores de partido podrán exceder de tres en aquéllos municipios cuya población exceda de quinientos mil habitantes de dos en los municipios que cuentan con más de cincuenta mil habitantes y no exceda de quinientos mil y de uno en los demás que proceda.

c) Cuando en un municipio hayan participado en la elección y obtenido los porcentajes correspondientes más partidos del número máximo señalado para Regidores de Partido, éstas se rán acreditadas por el orden decreciente de votación.

CAPITULO IV

4.0 TEORIA DE LA REPRESENTACION

4.1 LA DEMOCRACIA

4.2 DEMOCRACIA DIRECTA

4.3 DEMOCRACIA INDIRECTA

4.4 SISTEMA MAYORITARIO

4.5 REPRESENTACION PROPORCIONAL

TEORIA DE LA REPRESENTACION

El asunto de la representación y el correspondiente al Gobierno Representativo es una de las más importantes de la Teoría Política, al respecto existe cantidad de literatura. El Profesor Loewenstein ha dicho que: "La invención..... de la técnica de la Representación ha sido tan decisiva para el desarrollo político de Occidente y del Mundo, como ha sido para el desarrollo técnico de la humanidad la invención del vapor, la electricidad, el motor de expansión y la fuerza atómica". * 81.

Fraga Iribane al abordar el tema escribió "La Representación Política ha permitido, por una parte la formación de mayores y más poderosas organizaciones sociales, pero al mismo tiempo, ha hecho posible el concebir dentro del Estado, un poder distinto del Gobierno, y capaz de controlarlo. * 82.

Con mayor nitidez el mismo Fraga Iribarne afirma:

" La Representación Política es la única idea que hasta ahora se ha manifestado capaz de conciliar la necesidad de Autoridad y la exigencia de democracia de un poder fuerte, sin embargo, responsable, de que haya mando pero con la partici-

pación de los Gobernadores. * 83.

En tal concepto, la representación no es solamente un fenómeno jurídico también es un problema político en la praxis se observa que la representación política no se corresponde con los "Perfiles Técnicos" de la Representación Jurídica, siendo más bien un modo de resolver el problema de la legitimidad del poder y consecuentemente un modo de organizar el asentamiento del pueblo, y la responsabilidad política". La Representación también va unida a otro concepto básico, el de confianza.

La Representación es el proceso a través del cual se ejerce el poder e influencia política de la totalidad, o de una parte de la ciudadanía, sobre la acción del Gobierno, en su nombre por un pequeño número de ellos con efecto vinculante con la totalidad de la comunidad así representada. * 84.

Un criterio moderno de la Representación Política se concibe como una forma de Gobierno en el que la razón fundamental sea el nombre, pero de un modo que tenga su base en la confianza, en el acuerdo y la responsabilidad. Un Gobierno Representativo sobre la Sociedad produce y genera necesidades y demandas, que el Estado debe convertir en acciones políticas..

El Estado se legitima en la medida en que satisface las aspiraciones colectivas. Para ello debe convencerlas, aceptarlas y canalizarlas por la vía de la solución más adecuada.

Ciertamente que un Gobierno Representativo no tiene que estar siempre respondiendo a los impulsos de la base; es cierto que las iniciativas serán suyas, pero han de conservar -- las realizaciones, las aspiraciones y deseos de las mayorías de manera que sus planteamientos sean aceptables. En última instancia, los estímulos de base deben ser posibles en todo momento, y siempre que los haya debe producirse una respuesta adecuada.

El Gobierno ha de ejercer el liderazgo fincado y basado en la confianza que sólo se logra mediante un diálogo permanente -- como sostiene el escritor Fraga Iribarne: "La esencia del Gobierno Representativo es, en definitiva que los Gobernantes que cada vez acumulen más poder respondan de él ante los Gobiernos, y deban renovar ante ellos, de algún modo su confianza, ésto se refiere por una parte al conjunto del sistema político", y por la otra, a los políticos en particular. Como es posible tal cosa ? De qué manera se resuelve la contradicción ? mandar por una parte y ser controlado por otra.

Naturalmente, es un problema complejo, por lo tanto, difícil

Autoridad y confianza están estrechamente relacionadas.

Es el cometido total de la representación sobre este particular Fraga Iribarne expone:

"La Autoridad es algo más que la mera potestad; su contenido moral deviene de la legitimidad que de un modo u otro, -arranca de la representación. El pueblo no puede actuar directamente" * 85.

Como dice C. Smmitt, "Sólo puede decir si no; no puede asesorarse, ni deliberar, ni duscutir, ni elaborar normas, sino únicamente sancionar con su sí en proyecto de norma que se le presente, pero sí puede estar conforme o no, con los que Gobiernan, con sus ideas, con sus programas, con sus -- procedimientos "consecuentenebte, el Gobierno Representativo debe basarse en la organización de la confianza, y también de la desconfianza; es decir que la opinión pública -- puede tener alguna posibilidad de contraste DECIR LA VOZ DE UNA OPOSICION? IGUALMENTE RESPONSABLE. * 86.

A mayor abundamiento incorporo sobre la representación política de la opinión del Tratadista José López Portillo quién invocando a Hobbes que trató de resolver los problemas del poder y de la organización política, en forma inmanente al grupo desechando las soluciones trascendentes de sabor teológico.

"Fue Hobbes quién, al hablar de la persona artificial, predicó que era aquélla cuyas palabras y acciones no se consideraban como representación de otro. Por ello concluía Hobbes, - el soberano es una persona artificial, porque representa a - todos los que pactaron la institución del Estado; su voz y - sus actos no son propios; representan a todos; de ahí que su poder sea absoluto".

"Esta idea nos está indicando ya el sentido moderno de la -- planteación del problema en el absolutismo".

"Desde luego nos indica que la Representación es un problema de Gobierno, Organo Estatal; de decisión política, de especialización de funciones".

Agrega: "Alguna voluntad individual tiene que representar el centro de decisión del poder de todos, y resolver sobre la - paz y la seguridad de todos. Por eso, ninguno en concreto, - puede modificarlos y objetarlos fuera del propio soberano", continua "Un gran problema en política quedó así planteado; - la decisión del poder de todos sujeta al representante, independiente, distinto a todos. Sus decisiones no pueden ser - revisadas ni modificadas, pues equivaldría a designar a otro representante con las facultades de decidir por todos.

Es interesante destacar como la moderna Teoría de la Representación -

sentación resulta planteada por el Teórico del Absolutismo. - Hay que hacer hincapié en ello, porque habitual y vulgarmente, hablar de Representación Política es casi, hablar de democracia. Y es que la Teoría de la Representación tuvo una brillante madurez en Inglaterra" El pueblo nunca perdió conciencia de sus derechos, en el parlamento se escuchaban voces que hablaban por todos. Vino la Revolución, y el Parlamento confirmó el carácter de que estaba integrado por los representantes de los señores y de la gente común que, por su gran número y separación espacial, no podían hablar todos pero que sí podían hacer hablar a quienes representaban su derecho primero, dándoles instrucciones concretas, y después poco a poco, ante la imposibilidad de consultar a todos y para todo en los momentos de crisis, el mandato fue haciéndose amplio y discrecional; pero nunca dejó de considerarse mandato. Por ello siempre el parlamento presentó al conjunto de pueblo".

"Fue con Locke con quién la Representación se convirtió en Teoría de la Democracia y en principio mayoritario se convirtió en Poder Legislativo, estaba integrado por representantes de quienes pactaron la sociedad y el Gobierno que establecían el principio legal y que, al salir del parlamento, tenían que cumplirlo como cualquier otro ciudadano". A Rouseau le repugnaba la idea no admitía la Representación por -

que tenía muy presente que había nacido del Absolutismo, la creación del Representante era casi de derechos renuncia a la voluntad general substituída por la voluntad reticular -- del Gobernante; la soberanía no puede ser representativa por la misma razón de ser inalienable." Los diputados del pueblo pues no son ni pueden ser sus representantes, sino únicamente sus comisarios y no pueden resolver nada definitivamente. Toda vez que el pueblo no ratifica, es nula, el pueblo in -- glés piensa que es libre, y se engaña; lo es solamente durante la elección de los miembros del parlamento; tan pronto como éstos son elegidos, vuelve a ser esclavo, no es nada".... "tan pronto como a un pueblo se le da representante, deja de ser libre, y deja de ser pueblo.

En la repugnancia de Rousseau está realmente el posible vicio de todo gobierno: La desvinculación con el pueblo; la posibilidad de que el gobernante resuelva así y para sí, pero es un vicio que hay que afrontar, no hay solución posible. *
87.

Precisamente porque no hay otra solución variable, la Representación "recuérdese como Sieys reputaba al tercer Estado -- como el Representante de la Nación, y añadió algo más que -- hubiere repugnado profundamente a Juan Jacobo; en vista de -- que, en los momentos críticos, es imposible que el Representante

tante consulte a los electores para resolverlo todo, es indispensable que el mandato sea libre; que el representante resuelva sin consultar constantemente al Representado. De otra suerte el mandato se hace inútil.

Se estableció así, firmemente, el mandato libre del Representante y toda la teoría del poder constituyente del Estado Democrático Moderno, descansa en los mismos supuestos -- que funcionaron en las asambleas Nacionales; los representantes lo son, es sí, de la soberanía toda del pueblo no están limitados por la obligación de consultar o de esperar -- en algún caso instrucción de los electores, ni su mandato es revocable.

Las Representaciones Democráticas corren así el riesgo de convertirse en las estúpidas oligarquias de que tanto se -- burlaron Hitler y Mussoline". Pero no adelantemos; hemos dicho que la Representación Política es una Institución Moderna, ello no quiere decir que en modo alguno, hubiera sido ignorada antes de las organizaciones políticas, por el -- número creciente de los agremiados y por las necesidades de una división del trabajo hubieron de valerse los órganos especializados.

"Ya hemos dicho que los órganos al actual como tales, dirijan su actividad en un sentido que sólo se explica en fun -

ción de conducta y fines colectivos, de tal suerte que sus actos no pueden reputarse como exclusivamente suyos, sino imputarse a alguna medida, aún en el caso del autocráta más -- exagerado.

Esa circunstancia es la semilla de la Representación Política, sólo que, la moderna, está ligada a dos fenómenos plenamente concientes".

"Primero, la consideración típicamente moderna de que primero el Representante, es en virtud del exoreso consentimiento -- del Gobernado, y de que el pueblo tiene el derecho de designar sus representantes. Segundo la Sistemática formulación de ese derecho en un cuerpo normativo que llega a ser constitucional, en el que se consagra la representación como derecho individual. * 88.

Consentimiento e institución Jurídica son las características modernas de la Representación Política.

Esto lo decimos es fácil advertir en la antigüedad la funcción del Principio Representativo, sólo que no formulado como derecho consensual del pueblo".

Al respecto hace la observación el tratadista Jellinek hablando de García, que "allí donde puede actual la propia -- asamblea del pueblo, falta el motivo histórico para que naga

ca. En la propia federación de las ciudades Griegas donde en vez de la ciudad es una asamblea Federal la que actúa, no tiene cabida la representación, sino que, más bien cada ciudadano de los Estados particulares goza del voto en la asamblea de la Federación. Pero cuando queda excluida la reunión general del pueblo, entonces tanto en Grecia como en Roma vemos con toda claridad, para los actos que es preciso llevar a cabo, la idea de Representación!

En la época Medieval la idea de la Representación también funciona, seguramente con mayor intensidad que en la antigüedad en virtud del pluralismo corporativo. Cada corporación tiene una cabeza que representa al grupo. Y ya vemos como expresamente STO. TOMAS habla de que "ordenar una cosa bien común, compete únicamente a la multitud en su totalidad, o a aquél que la representa y haga sus veces.....", Y también es conveniente recordar la aguda crisis medieval que surge en torno a la idea conciliar. Los concilios representativos de toda la ley cristiana frente a la pretensión papal que le legitimó y verdadero representante es el Pontífice. Y es que en el seno de la iglesia se anticiparon los problemas y las soluciones políticas que después se plantearon al Estado Moderno".

Sin duda la Representación tuvo una intensa función en el

medio evolutivo.

Las cortes de España: El parlamento de Inglaterra; los Estados en Francia, los brazos de la organización Feudal; los Electores; Los Colegios; los Gremios....funcionaban a base de la idea de la Representación necesario corolario de la Concesión Corporativa, sólo que la integración del Representante era muy distinta de la moderna. No entraban en ella tanto el consentimiento, de todos o de la mayoría, como las costumbres y las constituciones hereditarias, escalonarias o selectivas, en virtud de las cuales se operaba la designación del representante. Podríamos intensificar el estudio para llegar a la conclusión apuntada; Cuando la multitud no puede actuar como tal, debido a las complejas razones que expliquen esa imposibilidad tiene que actuar por representantes.

Esta es la idea general, sólo que repetimos, en la modernidad reviste un carácter sui generis: El de que la representación es función del libre consentimiento institucionalizado como derecho individual.

Es importante destacar esta consideración, porque consentimiento y conciencia jurídica, son características del tiempo moderno".

Precisamente a partir de esas consideraciones podemos distinguir la representación política de la muy vieja idea de la representación pre-institucionalizada, la que ya hemos hablado. Es un viejo gesto primitivo, estimar que, cualquier miembro de la representación, la represente y que sus actos a ella se inculca: la ofensa individual de un miembro de una tribu, se consideraba como una ofensa a la tribu a otra.

Es importante por ello ser consecuencia plena, en carácter distintivo de la moderna representación política, hecha de consentimiento institucionalizado.

Ese carácter, plenamente conciente, constituye la idea moderna de las Representaciones, y su aparición se explica, como la mayor de las instituciones modernas, por la solución dada a los problemas dados en el absolutismo: Con el derecho divino de los Reyes, el poder político se estimaba trascendente. No correspondía al pueblo, no se formaba en el pueblo y por el pueblo era algo que dios daba a quién era considerado como su representante, por eso la concepción trascendente de que el soberano representaba a dios, traía la consecuencia de que sólo era responsable ante él y que al pueblo sólo le correspondía obedecer pasivamente.

De una vez para lo venidero renegaba el virrey marquez de -- Cruz, cuando la expulsión de los jesuitas en 1767 deben sa --

ber los basayos del gran monarca que ocupa el trono de España que nacieron para callar y obedecer y no para discurrir ni opinar en los altos asuntos del gobierno.

Ante esta consideración trascendente de la representación, se opuso la consideración inminente: Del soberano representante del pueblo, no de dios y el primero que hizo conciencia moderna de esta cuestión fue paradójicamente, un Hobbes. Por eso su tesis fue estimada como muy peligrosa por los monarcas Ingleses, que nunca le agradecieron su defensa.

Claro que la idea tiene muchas raíces medievales; pero no se hace conciencia nacional, institución jurídica y función del consentimiento individual como derechos, sino hasta época moderna en función del derecho subjetivo plenamente individualizado, eso explica el carácter del Gobierno moderno; la función de sufragio y los problemas todos de la elección y sus controles; en suma:

Es muy difícil concebir una organización política sin que funcione con ella la idea de la representación. Sólo el régimen de democracia directa puede excluir la función de la representación, y ese régimen es prácticamente imposible.

De aquí se saca una conclusión: La idea de la representación no está ligada esencialmente a la idea de la democracia.

cia, es excluyente de aquéllos o así, la democracia representativa.

Prácticamente todos los sistemas políticos son representativos del pueblo, salvo aquéllos en que se estima en que el Gobernante representa a una persona trascendente pero en un régimen así no es estatal, ni es jurídico; comprende una organización política religiosa.

Los sistemas políticos se diferencian en materia de representación, por los procesos selectivos para integrar el representante, estos procesos son múltiples, selección natural del más fuerte, o del más hábil que, de hecho, se imponga; elección; concurso; sorteo, herencia, etc. Procesos instructivos de diversos modos, ya por el derecho, ya por la costumbre, o por el rito, etc. Abundando en la materia López Portillo continúa diciéndonos que la representación es una organización de unidad, de ahí podría suponerse que se trata de una ficción; se fingiría que el representante es el representado, como en el teatro.

Sin embargo, en materia política es una realidad, si se estima que el representante actúa con un sentido que sólo explica el hecho de ser un centro donde concurre y se implica la conducta colectiva.

No es, pues, una ficción; pero sí un gran peligro enorme, una y otra vez realizado, de que el representante desborde su función y abuse de ella. Ese peligro a planteado la mayor parte de los problemas políticos.

Es, pues, el problema de origen en la representación del estado moderno cuyas soluciones son, una teoría de Gobierno.

Mediante la consideración de unidad, implícita en el género de la representación, "La voz y los actos" del representante no se atribuye sólo a él sino también a los representaados. Esta atribución se explica por el sentido de la voz y de los actos del representante.

Definir a la democracia no es tarea sencilla, Guillermo Cabanella dice en su diccionario jurídico que el concepto "Procede del Griego Demos, Pueblo, y Gratos, Poder, Autoridad. Significa el Gobierno del pueblo por el Pueblo; o al menos a través de sus representantes legítimamente elegidos, que ejercen directamente la soberanía popular en ellos delegada Teóricamente, la democracia se base en la forma de intervención popular en el Gobierno mediante el sufragio relativamente universal u libre, la libertad de discrepancia y el derecho de oposición pacífica; y se propone en el fondo el bienestar de todas las clases sociales, y de preferencia -- elevar el nivel de vida de las humildes y modestas" * 89.

Para González Casanova el término democracia es mucho más persuasivo que comprensivo pues está lleno de asepsiones -- que le han sido dadas a lo largo de la historia, actualmente la democracia entraña una forma de vivir resultante de la libertad, que permite a los hombres de la comunidad política ser los rectores de su propio devenir al ser su voluntad la que instituye el poder público. * 90.

En mi concepto al abordar el problema de la democracia, deseo referirme a un mejor y más eficiente procedimiento que-

permita la representatividad; solia decirse que democracia-Gobierno del pueblo por el pueblo para el pueblo, sin embargo en nuestro tiempo incierto, que existiría una mejor democracia si en los Ayuntamientos, en todos los que existen en nuestro país a nivel de regidores tienen cabida los grupos de organizaciones políticas debidamente registradas, el pueblo está integrado justamente tanto por minorías y mayorías.

Clara la democracia a variado en el curso de la historia -- desde Grecia en los siglos IV y V antes de J.C., hasta nuestros días.

El origen de la democracia se localiza en Atenas que al principio fue un estado monárquico, pero tuvo la fortuna de contar con grandes y muy distinguidos reformadores que propiciaron la democracia entre otros: Solón, Crístenes, Pericles, a principio únicamente los nobles que habitaban las llanuras tenían derecho al sufragio, y eran llamados Eupatridas. Los hombres de las montañas y de la costa, sobre los que reposaba la economía del Estado no podían votar. Crístenes confirió la ciudadanía a todos los hombres libres de Atica, los que se reunían en el "Agora" o plaza Pública formando la Iglesia o Asamblea popular ahí se estudiaban los problemas de la comunidad y diversos oradores salidos del pueblo planteaban soluciones, a fin de que la mayoría optara por la solución más adecuada, en otras palabras el pueblo gobernaba directamente pero esta democracia que floreció en el siglo de la época de Pericles hacia el 44 antes de J. C., no fue una democracia integral, los esclavos no llegaron a obtener nunca el sufragio.

Dicen Duberfer: "en todas las ciudades Griegas también en las romanas las decisiones políticas las tomaban las asambleas generales de ciudadanos, que es el rasgo que define la democracia directa en el sentido tradicional del término.

Se elegían también en las asambleas a los magistrados. El sistema se basaba en el pluralismo y un respeto relativo de la oposición y la existencia de las libertades públicas, -- sin embargo, la democracia antigua no se aplicaba más que a los ciudadanos que eran una minoría en relación con los es-clavos que aseguraban lo esencial de las tareas producti -- vas en la ciudad de Atenas como ya antes he referido, los - ciudadanos no representaban más que unos cuatrocientos mil habitantes. Continúa exponiendo el tratadista.

Se encuentran instituciones sin ésta limitación de la esclavitud en otras ciudades o Estados, por ejemplo: En las ciu-dades de Beriberes de Africa del Norte que han conocido sis-temas de elecciones bastante perfeccionadas, una separación de poderes bastante efectiva y el Gobierno por una asamblea La Aljama; o también en las Repúblicas Urbanas de la Europa Nórdica de Flanders o de la Italia del fin de la me-dia.

Como puede verse se dibuja un tipo de instituciones liberales que podrían llamarse la democracia de ciudades que merecían un estudio comparativo más profundo.

De lo hasta aquí estudiado, en capítulos precedentes se deduce en los Estados Modernos no es practicable la democracia directa. Lo que nos conduce a reflexionar; en el sentido de que así, Cuál es entonces la forma de participación del pueblo en la casa pública ?.

En este sentido conviene recurrir a la teoría del Estado para dilucidar que ésta para su integración requiere de tres elementos esenciales:

Población

Territorio y,

Gobierno, o sea que la tridimensionalidad de ámbitos, personal, territorial y espacial de validez se contienen y entonces, en particular, se puede sostener que:

La población tiene su asiento de un territorio, y que en lo relativo predominan dos corrientes, dos tendencias: Los que por su capacidad jurídica están en aptitud de participar en el quehacer público y el de quienes no lo están.

"De ahí que sólo el pueblo político "según la acepción del tratadista Ignacio Borgoa Orihuela, sea el participante. De lo cual no se sigue que en forme una "voluntad unánime dentro del pueblo político" * 91.

Hay grupos mayoritarios y minoritarios con propósitos y finalidades diferentes y discrepancias de opinión.

En la creación del derecho básico o constitucional y al consagrar en el sistema democrático, que el pueblo se reserva la facultad de elegir a los titulares que transitoriamente encarnen a los órganos primarios del Estado y que Generalmente son el Ejecutivo y el Legislativo, pues aunque los órganos Judiciales no tengan origen popular, no por esta circunstancia el régimen representativo deja de ser democrático.

Ahora bien, esa potestad prevista jurídicamente. Estos grupos conforman la ciudadanía" * 92.

"Si estas condiciones son susceptibles de satisfacerse por la mayoría popular, se estará dentro de un régimen democrático."

Esta satisfactibilidad mayoritaria de las condiciones Jurídicas se equipara a la igualdad política que es un atributo esencial de la democracia y supone un mismo tratamiento por el derecho para quienes se encuentran en la situación general que este preveía.

La igualdad política es una especie de igualdad jurídica - en general, que se traduce en que varias personas, en número

ro indeterminado, que se encuentran en una determinada si -
tuación tengan la posibilidad y la capacidad de ser titula-
res cualitativamente de los mismos derechos, de contraer --
las mismas obligaciones que se originan de esta situación...

Pero la igualdad política así entendida no es característi-
ca del sistema democrático, ya que esa situación determina-
da puede ser de tal forma reducida del pueblo y a los ciuda-
danos competentes entre los cuales existirá una posición --
inequitativa porque excluya a los miembros de otros grupos.

En un sistema democrático, se requiere que la mencionada si
tuación o la igualdad política que entraña, sea lo que más-
extensa posible; que abarque a la gran mayoría de la nación
para que se integre la ciudadanía que pueda participar en -
el Gobierno. Se impone repetir aquí la pregunta: De qué -
forma participa el pueblo en el Gobierno Democrático ? Y -
en este sentido se apuntó antes que en los gobiernos moder-
nos no existe la posibilidad de que todo el pueblo puede --
ejercitar las funciones políticas, por ésto tiene que nom-
brar representante. De aquí surge la teoría de la represen-
tación democrática que como afirmó J.J. Rouseau "El contra-
to social" y que al respecto sostienen los Estados Unidos -
Mexicanos que a través de su Secretario de Gobernación en -
la época de 1970-1976 el Sr. Lic. Mario Moya Palencia quien

dijo entonces: "Se condiciona por la imposibilidad práctica de la Democracia Directa y la evolución del concepto del -- pueblo es soberano, es decir, Titular Original del Poder, - pero no el pueblo como un concepto básico de multitud reunida a la manera de las asambleas atenienses o romanas, sino el pueblo como unidad indivisible, dotado de una cohesión social, ligada de vínculos étnicos, históricos, económicos y culturales. Esto constituye el concepto de nación. Y como la Nación no puede expresar su voluntad directamente, debe designar personas físicas que decidan por ella que la representen e interpreten. * 93.

De lo que se puede afirmar que si en el orden constitucional se preve en la elección de esas personas físicas, que encarnan los órganos primarios del Estado, debe provenir de la ciudadanía, estamos en presencia de uno de los atributos esenciales que caracterizan al sistema democrático.

Por tanto, el régimen representativo implica, pues, una -- cierta participación de los ciudadanos en la Gestión Pública, participación que se ejerce en la forma y en la medida del electorado * 94.

Por otra parte, cierta corriente doctrinaria explicando la representación política como proveniente de un mandato imperativo, según el cual el presentante debe actuar repre-

sentados, "Ante la Inaplicabilidad de esta doctrina en el -
Derecho Público, afirma Moya Palencia" * 95.

Surgió la teoría del mandato representativo, o sea un poder
colectivo dado por la nación entera a la totalidad de sus -
representates exclusivamente la representación de quienes -
lo habían electo por una circunstancia determinada * 96.

A este respecto el constitucionalista Lanz Duret, dice: que
aborda CARRF DE MALBERG quien dice: "Según la opinión gene-
ralizada en la gran masa del público y en los medios políti-
cos la relación que existe entre electores y elegidos es --
una relación de naturaleza contraccional, análoga a la que re-
sulta del contrato civil mandato, considerándose al elector
como un mandante y al electo como un mandatario".

Sobre el particular y abundando en el asunto: "Más exacta -
mente, la idea esencial que se encuentra contenida en esta-
manera de ver es que la relación se resuelve en una transmi-
sión de poderes de los electores a los elegidos. En reali-
dad esa concepción procede directamente de las ideas de - -
Rousseau sobre la materia de soberanía.

He aquí como se razona para construir la teoría del manda -
to electivo.

Se admite como punto de partida que la soberanía reside en-

el pueblo.

El pueblo en el momento de la elección está representado por el cuerpo de los electores, y ese cuerpo electoral el que se encuentra al soberano. Por el hecho de la elección cada - - elector confiere, al electo la fracción individual de soberanía, que de los electorados para a los elegidos.

Después de la elección la soberanía se encuentra transferida a la asamblea.

Citando a Carré de Malberg, precisando aún más el carácter - teórico y legal en todas las constituciones que han adoptado el régimen representativo que "Los diputados son instituidos por el sufragio de los ciudadanos, pero el poder que adquie- ren a consecuencia de la elección no les viene de esos ciuda- danos. Esta fórmula significa que el diputado es escogido - designando, nombrado por los electores es llamado por ellos- al poder y recibe de ellos su investidura, y en ese sentido- se puede decir, si se quiere, que el cuerpo electoral es el- autor del poder de sus elegidos. Pero eso se puede expresar en ese sentido solamente, porque en lo más es diputado, no - es ni mandatario ni el delegado de sus electores. Es un ele- gido y no su comisionado. Se ha expresado la misma idea di- ciendo que lo que el pueblo a los electores por medio de la- elección no es un mandato, sino en su confianza. Carácteri -

zar la elección como un acto de confianza es marcar claramente que es de notar de parte de los electores un acto de abandono más bien que de dominio".

Es evidente que no debe aceptarse a su cargo la teoría del mandato conforme a la cual se ha querido apreciar a los representantes. En efecto, dado lo expuesto anteriormente, es indudable que el diputado no puede ser considerado como mandatario porque no es revocable su cargo, y es de la esencia del mandato, que salvo pacto en contrario, sea siempre revocable a juicio del mandante; y bien sabemos que conforme a nuestra constitución los diputados y senadores y el Presidente de la República electos no pueden ser revocados de sus cargos por ninguna autoridad, ni por los Colegios Electorales, ni por el pueblo mismo, sino por medio de la violencia de la revolución, es decir, por medio de procedimientos extralegales.

Igualmente debe precisarse otra diferencia entre la representación y el mandato; y consiste en que el mandatario siempre es responsable hacia el mandante de la misión o funciones que le han sido conferidas y en el caso del representante y conforme a nuestro derecho público no exista nada semejante, pues ni los miembros del congreso ni el Presidente de la República son responsables ante sus electores de su conducta -

política, ni están obligados a rendir ninguna cuenta a nadie después del desempeño de su misión. No deben confundirse estas últimas obligaciones con la responsabilidad oficial en que pueden incurrir los representantes durante su cargo.

Por último, en todos los casos de mandato propiamente dicho, estando el mandatario designado por la voluntad del mandante le haya concedido pudiendo extenderlos a todos sus negocios o limitarlos a determinados asuntos especiales; por lo tanto el mandatario está obligado a seguir las órdenes del mandante, y todo lo que ejecutará más allá de esos poderes o facultades o en contra de las instrucciones recibidas, sería nulo respecto del mandante. Y como el Diputado, Senador o Presidente de la República son representantes en los términos de nuestra constitución y conforme a los términos de nuestra constitución la teoría de los autores expresados, es indudable que no están obligados a limitar sus poderes en los términos de las instrucciones recibidas de los electores en el momento de la elección. En cambio, si fueran mandatarios de dichos electores, si podrían éstos indicarles un programa político, trazarles una línea de conducta y dictarles órdenes precisas y obligatorias a las cuales deberían ajustarse sus decisiones y sus votos.

política, ni están obligados a rendir ninguna cuenta a na -
die después del desempeño de su misión. No deben confundir
se estas últimas obligaciones con la responsabilidad ofi -
cial en que pueden incurrir los representantes durante su -
cargo.

Por último, en todos los casos de mandato propiamente dicho,
estando el mandatario designado por la voluntad del mandan -
te le haya concedido pudiendo extenderlos a todos sus nego -
cios o limitarlos a determinados asuntos especiales; por lo
tanto el mandatario está obligado a seguir las órdenes del
mandante, y todo lo que ejecutará más allá de esos poderes
o facultades o en contra de las instrucciones recibidas, se
ría nulo respecto del mandante. Y como el Diputado, Sena -
dor o Presidente de la República son representantes en los
términos de nuestra constitución y conforme a los términos
de nuestra constitución la teoría de los autores expresa --
dos, es indudable que no están obligados a limitar sus pode -
res en los términos de las instrucciones recibidas de los -
electores en el momento de la elección. En cambio, si fue -
ran mandatarios de dichos electores, si podrían éstos indi -
carles un programa político, trazarles una línea de conducta
y dictarles órdenes precisas y pbligatorias a las cuales de
berían ajustarse sus decisiones y sus votos.

Tales son las razones que existen para descartar dentro de la teoría de nuestro derecho constitucional, la confusión que se hace entre representantes de la nación o del pueblo y mandatarios.

La moderna teoría de la Representación ya ha superado el mandante, y el mandatario. La nación sociológica actual de la representación define una relación de hecho entre la opinión pública manifestada en las elecciones, y la composición del parlamento o del congreso que resulta de ella.

La semejanza entre ellos define en este caso la representación.

En síntesis, la nueva teoría de la representación, apoyada en los hechos, existe una verdadera representación, en tanto que los órganos del poder singularmente los colegiados reflejan una imagen fiel del pensamiento del pueblo.

Aunque es cierto que la democracia no se agota en el proceso electoral, la organización de las sociedades democráticas se funda en el principio de la representación. Desde luego, es innegable que padece de imperfecciones. Pero como atinadamente afirma Jesús Reyes Heróles siguiendo la teoría de la representación que se sustenta en el Derecho Constitucional y Teoría General del Estado; por Bodino, Ma

quiavelo, Montes quieu, Sieyes, Locke y Hauriou; "En las -- grandes colectividades de nuestros días este sistema es me-- nos imperfecto. En vano, cuando se ha tratado de sustituir el clásico sistema de representación cuando se ha tratado - de complementar la representación política mediante la fun-- cional, corporativa, la representación de interé-- ses, etc. - se ha arribado a formas estatales autoritarias o semi-tota-- litarias". * 97.

Karl Mannheim ha destacado cuidadosamente las virtudes del sistema representativo, además logra una doble finalidad; - proporciona un programa en el que se exponen los interé-- ses de los distintos factores, al tiempo que los amalgama para formar un conjunto de acuerdos, que no signifiquen uniformi-- dad sino condenación de tendencias variadas que se limitan-- entre sí a elaborar un conjunto en el que existe colabora-- ción.....* 98.

Otro de los principios más relevantes de la democracia re-- presentativa, es el de la responsabilidad pública frente a-- la colectividad: "Se puede decir que una sociedad es demo-- crática si sus instituciones de importancia son responsa -- bles, y controladas por la sociedad.

El control popular se caracteriza en diversos actos permiti-- dos y garantizados por el orden jurídico, que se expresan -

en lo que se llama "Libertad Política, que todo régimen debe reconocer en favor de los gobernadores, pero esta especie de libertad genérica debe ser delimitada por el derecho para hacerlo compatible con el orden social y se establecen por el derecho, que se convierte así en una condición sino-que son de toda sociedad humana" * 99.

Los criterios en que se fundan las limitaciones a la libertad han variado con el tiempo; desde el más estricto individualismo del siglo XIX, en que las restricciones a la libertad jurídica del hombre se basaban en una sola condición: No donar el interés privado; hasta el criterio propio de -- nuestro tiempo en que las limitaciones a la libertad se han transformado y complicado con un desenfrenado y complicado-considerando que el estado también puede ser vulnerado por- un desenfrenado ejercicio de la libertad como defensa del - interés particular se proclamaron las restricciones en beneficio del Estado o la Sociedad.

En síntesis, el reconocimiento jurídico de las libertades - específicas y su conversión en derechos públicos del gobernado distinguen a la democracia de otros regímenes totalitarios o Autocráticos. De entre esas libertades, las jurídicas de contenido político de la imprenta, la de reunión, y - asociación, la de manifestar públicamente, se asocian directamente al ejercicio del control popular sobre los titula -

res de los Organos del Estado.

"La existencia y funcionamiento de partidos políticos es -- otra de las características de la democracia como forma de -- gobierno y tienen su origen en la libertad de asociación. Aglutinan corrientes de opinión de la ciudadanía y funguen -- como instrumentos de control de la conducta de los titulares de los órganos estatales si se toma en cuenta que la elec -- ción de funcionarios es producto de la voluntad popular, los partidos son los medios mediante los cuales intervienen las -- minorías en la casa pública, hasta llegar a ser un freno o -- contrapeso a la actividad Gubernamental" * 100.

Más que de los partidos políticos son un medio inmejorable -- de comunicación entre Gobernantes y Gobernadores, pues como -- lo afirma con razón Jesús Reyes Heróles: siguiendo a Xifra -- Heras "Un partido es una organización intermedia entre el Es -- tado y la Sociedad. Le concierne recoger las necesidades y -- pensamientos en programas y articula esas necesidades y pen -- samientos en programas congruentes y de posible realización" -- * 101.

Desde otro ángulo, la rotación de los cargos permite el ac -- ceso a hombres con ideas nuevas en materia política. Final -- mente, un sistema genuinamente representativo es el único -- que puede conformar y utilizar constructivamente la oposi --

ción y la crítica.

Ciertamente, como lo afirma Pablo González Casanova, "Que la democracia no se agota en la participación electoral y que no es solamente un régimen jurídico-político, sino un sistema de vida en común con recio contenido económico y social".

* 102.

Pero no es menos cierto que el proceso electoral en cuanto vehículo se permite a los ciudadanos ser rectores de su período destino, resulta ser el rasgo más característico de la democracia como forma de Gobierno.

Todas las manifestaciones políticas de una nación son legítimas en tanto se apoyen en la Constitución, que como principio ordenador supremo enuncia las decisiones políticas -- fundamentales, orienta la acción de los ciudadanos que tienden a realizarlos y sanciona los actos de los poderes construidos. * 103.

En tales condiciones el sentido político popular en cuanto a la renovación del titular del poder ejecutivo de la federación, de quienes integran el Congreso de la Unión, de la integración y constitución de los poderes locales o del cambio periódico referente a los cargos de elección popular, - en cada caso se han de considerar y observar los preceptos consagrados en la Carta Fundamental, en las legislaciones locales, que regulan tanto la integración como la renovación de dichos poderes. "Estos principios normativos se agrupan bajo el rubro DERECHO ELECTORAL, que como disciplina autónoma tiene sus fundamentos teóricos e ideológicos en el Derecho Constitucional, la ciencia política, la sociología política y, sobre todo, en la historia política del país de que se trate. * 104.

El artículo 35 Constitucional, que se refiere a las prerrogativas del ciudadano, enumera los derechos políticos que

Jellinek define como aquéllos que consisten en la facultad de intervenir en la vida política del Estado".

En su obra: Teoría del Estado Introducción al Estado del Derecho, cita por García Maynez * 105.

I.- Votar en las elecciones populares;

II.- Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrando para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las cualidades que establezca la Ley;

III.- Asociarse para tratar los asuntos políticos del país;

IV.- Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes, y

V.- Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.

Por lo que se refiera a la organización política del Estado Mexicano, queda establecida en el capítulo I del artículo segundo de la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos destacando principalmente el principio democrático, cuando dice: que "La soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye en su beneficio:.

Expresamente la Constitución enuncia, en su artículo 40, -- que"... es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa democrática, federal, compuesta de Estados Libres y unidos en una federación establecida según los principios de esta Ley fundamental".

El sistema representativo se confirma en el artículo 41 - - Constitucional, de donde se establece que "el pueblo ejerce su soberanía a través de los poderes de la nación".

La misma Constitución preve la forma de integración y fun - cionamiento del sistema democrático, representativo republicano.

a) En cuanto a la elección de Diputados, el artículo 51 de la Constitución Abrogada establecía" que la Cámara de Diputados, se compondrá de Representantes de la Nación, electos en su totalidad mexicanos.

El artículo 52 antes de la Reforma Constitucional disponía- "Se elegirá un Diputado Propietario por cada doscientos mil habitantes o por una fracción que pase de ciento veinticinco mil, teniendo en cuenta el Censo General del Distrito Federal y el de cada Estado; pero en ningún caso la representación de un Estado será menor de dos Diputados.

El artículo 52 antes de la Reforma Constitucional.

Este precepto Constitucional, visto ya a la luz de la Reforma aludida: La Cámara de Diputados estará integrada por 300-diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y hasta cien diputados que serán electos según el -- principio de representación proporcional, mediante el sistema de Listas Regionales, votadas en circunstancias plurinominales.

Artículo 53 de la Constitución que se abrogó, decía: Por cada diputado propietario se elegirá un suplente.

Y ahora dice que la demarcación territorial de los trescientos distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distintos -- señalados, la distribución de los distritos electorales, uninominales entre las entidades federativas es teniendo en -- cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser menos de dos Diputados por Mayoría.

Para la elección de los 100 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, se constituirán hasta 5 circunscripciones electorales -- plurinominales en el país.

La Ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones.

El artículo 54, antes de la reciente Reforma Constitucional disponía: "La elección de la reciente Reforma Constitucional en diputados será directam con sujeción a lo dispuesto en el artículo 52 y se complementará, además con Diputados de Partido".

Se configuraba así un sistema electoral mixto o yuxtapuesto con Representación Mayoritaria y Representación Minoritaria.

Para la elección de Senadores de Constitución establece, en el artículo 56, de la Cámara de Senadores se compondrá de -- dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, -- electos directamente y en su totalidad cada seis años".

Es oportuno notar que numerosos escritores y tratadistas han planteado la necesidad de que al seno del Senado se incorpo-- ren las voces de las minorías, es decir que hubiese Senado -- res de Partido, sin que hasta la fecha dichos pronunciamien-- tos hayan tenido eco, y es que la naturaleza de la represen-- tación en esta institución difiere de las otras.

Restablecido el Senado en 1874, subsistió la Representación-- Igualitaria que fue refrendada con base en el razonamiento -- que siete años antes había ya pedido la restauración senato--

rial. En la parte que interesa y, que fue formada por Se -
bastián Lerdo de Tejada, la circular de "Es la opinión co -
mún que en una República Federal sirven las dos Cámaras pa -
ra combinar en el poder Legislativo el elemento popular y -
el elemento federativo. * 106.

Una Cámara de Diputados elegidos en número proporcional a -
la población represente el elemento popular; y un SENADO --
COMPUESTO de igual número de Senadores por cada Estado, re -
presenta el elemento federativo".

El notable jurista, Ignacio Burgoa Orihuela al abordar el -
asunto en cuanto al restablecimiento del Senado considera -
que" "En forma de gobierno que hemos adoptado, la República
Federativa, hay dos grandes elementos políticos que, combi -
nados producen la armonía y la facilidad de la marcha admi -
nistrativa. Estos son: el elemento Nacional y el elemento -
Federal; el primero, que lo constituye el pueblo, en su ca -
lidad de Entidades Políticas. Compartir estos dos elemen -
tos, o llamémosles Entidades Políticas, el ejercicio del po -
der, es una cosa enteramente necesaria, so pena de ir al des -
concierto por la desviación del principio cardinal, que con -
siste en hacer que los grandes elementos sociales de un - -
país, se conviertan en elementos políticos que combinados y
equilibrados convenientemente, compartan el ejercicio del -
poder público!" * 107.

La experiencia constitucional relativa al Senado en esta época y el rango que el Federalismo le atribuye, es necesario aclarar que en el Constituyente de 1916-17 no se presentó ninguna decisión sobre la existencia y naturaleza de la segunda Cámara, por ello la Constitución en vigor recogió el principio de dos Senadores por cada entidad, disposición que se conserva actualmente.

En 1963, al establecerse los diputados de partido, la iniciativa fue muy clara al expresar "El sistema mixto ideado que se considera aplicable a la Cámara de Diputados, pero NO a la de Senadores.

El maestro Burgoa afirma "Caracterizándose el régimen federal, entre otros atributos, por la circunstancia de que en la expresión de la voluntad nacional, principalmente por lo que a la creación legislativa concierne confluyen todas las entidades que los conforman.

El Senador, dada su composición orgánica, es el cuerpo estatal en el que esa confluencia se manifiesta, de tal suerte que, a través de él, se logra la igualdad política jurídica entre ellas. Sin el Senado, las mencionadas entidades no estarían en situación paritaria en cuanto a las funciones diversas del organismo legislativo nacional, como sucede en --

los sistemas unicamarales, pues existiendo un solo órgano legislator, compuesto por diputados elegibles cada uno por determinado número de habitantes, los Estados con mayor densidad demográfica acreditan más individuos que los de escasa población".

"Es lógico por otra parte, que atendiendo a la naturaleza representativa del Senado no puede haber "Senadores de Partido" ya que la elección de éstos, según demográfica que acabamos de decir si no el número de entidades federativas conforme al artículo 56 Constitucional. En otras palabras, en el senado no puede haber ninguna representación que no sea la de los Estados y del Distrito Federal, desvirtuándose esencialmente su carácter de cámara equilibradora en la hipótesis contraria, es decir, si dicho órgano se integrara con personas que no representan a tales entidades sino, a grupos o partidos políticos, razón que nos induce a afirmar además que no es operante el sistema de representación proporcional tratándose de los Senadores. * 108.

El artículo 81 dispone que la elección de Presidente de la República se hará por voto directo, en los términos que seña la la Ley Federal Electoral, y el Artículo 83 consagra el principio de la Reelección o No Reelección para el cargo de Presidente de la República.

Considero oportuno y necesario destacar que el principio -- constitucional de No Reelección para el cargo de Presidente de la República.

El principio constitucional de No Reelección es políticamente la razón y demanda básica del movimiento revolucionario-- en 1910. En el pasado, el sistema reeleccionista había permitido al dictador prolongar su estancia en el poder, por -- muchos años, a base de una política de manipuleos de amiguismo, basada en el terror y en la fuerza.

Con Porfirio Díaz, una camarilla integrada por contemporáneos incondicionales impedían innovaciones de personas en -- los puestos de mando a diferentes niveles de decisión.

La No Reelección representa una de las banderas que esgrimieron los revolucionarios que así interpretaban el deseo -- del cambio en más de cuarenta años factor de paz y estabilidad de una República, a ello involucra tanto al Presidente-- de la República, a los Gobernadores; Diputados Federales, -- Senadores y los Ayuntamientos, es decir, me refiero tanto -- al Presidente Municipal, como al Síndico y Regidores queie -- nes conjuntamente integran el cuerpo colegiado, inclusive -- y para mayor abundamiento la elección se hace por fórmulas; contemplando éstas, propietarios y suplentes, circunstancia de renovación que constituye el elemento de estabilidad en--

nuestro sistema político. En una de sus condiciones como - en el nuestro, que aún no llegue a obtener la madurez necesaria en cuanto al correcto funcionamiento de la democracia la No Reelección obviamente es un principio de avanzada en nuestro sistema político.

El municipio, como lo establece el artículo 115 Constitucional y se ha dicho en páginas anteriores, es la base de la Organización Política, y en este sentido la Ley Fundamental determina que los Estados miembros se organicen bajo la forma de gobierno democrático y representativo que el municipio sea la base de su Organización Política y sus Autoridades sean elegidas por votación directa.

A esta institución me he venido refiriendo, por lo que toca al procedimiento de elección del Ayuntamiento, en capítulos anteriores lo he abordado, por lo que me remito a lo expuesto con anterioridad.....

Es válido definir al proceso eleccionario como el conjunto de procedimientos, actos jurídicos y materiales, que conducen a la elección de los Gobernadores por los Gobernados; -- forma parte del Derecho Constitucional; el Derecho Electoral constituido por el conjunto de normas que definen la cualidad del ciudadano de diversos tipos de elecciones y los reglamentos que rigen el desarrollo del voto y del escrutinio. Estas normas, obviamente, varían en el espacio y en el tiempo, pues son un reflejo de la naturaleza de los regímenes políticos que las aplican" * 109.

De acuerdo con lo expresado por Mauricio Duverger El principio básico de la Representación Proporcional es el que asegura una Representación de las minorías en cada circunscripción en proporción exacta al número de votos obtenidos. La Representación Proporcional supone, pues, el escrutinio de lista único, que permite atribuir escaños a la vez a la mayoría y a la minoría.

Si el principio de la Representación Proporcional es sencillo, su aplicación, por el contrario, es muy complicada. Se plantean muchos problemas" * 110.

1.- La determinación de los escaños de base atribuidos a cada lista en primer lugar, se atribuyen a cada lista los escaños de base que obtiene según los sufragios que ha reunido, sin tener en cuenta que los "restos". Esta determinación puede hacerse siguiendo dos grandes sistemas: El sistema del "Cociente Electoral", se divide en cada suscripción el número total de los sufragios expresados (no confundir "Sufragios expresados", con los votantes" y los Electores". Todos los electores no son votantes porque hay abstenciones y algunos votantes depositan en la urna una papeleta blanca o nula que no cuenta como sufragio efectivo por el número de diputados a elegir; la cifra que obtiene se llama Cociente Electoral - una lista posee tantos candidatos elegidos cuantas veces dicho cociente electoral este contenido en la cifra de los sufragios obtenidos por la lista, corresponde al número de papeletas de esta lista encontradas en la urna; si es posible votar por candidatos de listas diferentes cuyo máximo es el número de escaños a cubrir, se toma como base de cálculo la media de la lista, que se obtiene dividiendo por el número de miembros de la lista la suma de los votos obtenidos por ellos de cada uno.

El sistema del número uniforme la ley determina por adelantado, para todo el territorio, el número de votos necesarios para que una lista pueda tener derecho a un diputado. Una

lista obtiene tantos diputados cuantas veces ese número llamado Número Uniforme, este contenido en la cifra de votos - datos a la lista.

En este caso, el número de diputados de una circunscripción no está previamente fijado.

"Entre ambos es posible el sistema del Cociente Nacional" - que consiste en dividir el conjunto de sufragios expresados en todas las circunscripciones del país por el conjunto de los diputados a elegir.

Una vez determinada de este modo el cociente nacional, se le utiliza de la misma forma que el número uniforme.

El defecto del procedimiento que aplicaba la Ley Francesa - de abril de 1946, derogada por el Referendum reside en que el Cociente Electoral sólo puede determinarse con precisión una vez que se poseen los resultados definitivos e indiscutidos de las selecciones en todo el territorio nacional, lo que precisa un plazo muy largo.

De haber la obligación de proceder a un reparto aproximado a los escaños basado en los resultados electorales provisionales.

El reparto de los restos, sea cual fuere el sistema empleado quedan "restos" supongamos una circunscripción donde haya

5 listas. A, B, C, D, E, por 80,000 sufragios expresados y 5 escaños a cubrir.

A	27,000	votos
B	23,000	votos
C	15,000	votos
D	7,600	votos
E	7,400	votos

Si el cociente es 16,000 votos, A y B tendrán un diputado - cada una y quedarán tres escaños por cubrir, y 50,000 sufra - gios, no utilizados o "restos" (la totalidad de los sufra - gios de C, D y E., 12,000 de B). De todos los problemas -- que plantea la Representación Proporcional, el de utiliza - ción de los restos es el más difícil de resolver. La reso - lución más sencilla consiste en agrupar todos los restos en el marco nacional; en la práctica, este sistema coincide -- con el del número uniforme. Se asumirán los restos obteni - dos en todo el país por todas las listas C.

Cada lista obtendrá tantos diputados cuantas veces el númc - ro uniforme este contenido en el total de los restos dentro del marco nacional.

Es la solución acorde con la teoría de la Representación -- Proporcional, pero tiene el inconveniente de multiplicar al

máximo los partidos, incluso los partidos sin importancia, - que sólo obtienen en cada circunscripción una infima minoría pueden confiar en obtener representantes después de la suma de todos sus votos en el conjunto del país.

Los propósitos de la Representación Proporcional es que pretende atribuir a cada partido o a cada grupo de opinión un número de mandatos proporcional a su fuerza numérica. Esta idea se encuentra expresada en todos los asuntos liberales - para quienes la Asamblea de Representantes debe ser un micro organismo, una perfecta reducción del conjunto de los representantes físicos, ideológicos y económicos del cuerpo social considerado".

Fue en la segunda mitad del siglo XIX que esta idea comenzó a llamar la atención de los matemáticos. En primer lugar -- fue el Danés ANDRADE, profesor y posteriormente ministro de finanzas, que introdujo este tipo de escrutinio en la Constitución de 1855 para la elección de el Landsting (Cámara Alta). En la misma época Thomas Hare, abogado Londinense, publicó un folleto titulado el mecanismo de la Representación Proporcional, mismo que propició fuertes polémicas, en las que participó Stuart Mill sin lograr el abandono Sistema" -- "The first past the post".

A la altura de 1899 cierto número de políticos franceses em-

prendieron una campaña contra el escrutinio de distrito, -- del que señalaban sus abusos, propiciaron la creación de un Comité Republicano de la Representación Proporcional, que redactó un programa que fue sometido a los candidatos a las elecciones legislativas de 1910.

En Inglaterra la Proporcional Representación Society militaba en el mismo sentido.

"No obstante que los seguidores de la Representación Proporcional no obtuvieron una victoria en Francia y Gran Bretaña si lo consiguieron en Alemania, países bajos, Checoslovaquia, Italia, Suiza, etc. Los movimientos socialistas, favorables a este modo de escrutinio, habían llegado a ser -- tan poderosos como para fortalecerlo".

Considero que fundamentalmente, el sistema de Representación Proporcional se propone asegurar a cada partido político, una Representación lo más cercano posible a su importancia real. Es indispensable en este sistema un escrutinio de lista, que los partidos tienen que elaborar con los nombres de los candidatos sometidos a sufragio.

Incorporación del sistema de Representación Proporcional al sistema político mexicano, razón que justifica la forma -- constitucional que a continuación se enuncia:

La Carta Fundamental en vigor, hace referencia en varios artículos al sistema de Representación Proporcional, ya anteriormente he abordado en el artículo 53 del mismo ordenamiento legal dicha cuestión.

Artículo 54.- "La elección de los 100 diputados, según el principio de Representación Proporcional y el sistema de listas Regionales, se sujetará a las bases generales siguientes y a lo que en lo particular disponga la ley:

I.- Para obtener el registro de sus listas regionales, el partido político nacional que lo solicite, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría en por lo menos la tercera parte de los 300 distritos uninominales.

II.- Tendrá derecho a que les sean atribuidos diputados electos según el principio de Representación Proporcional, todo aquél partido que a), no haya obtenido el 60% o más constancias de mayoría y b), que alcance por lo menos el 1.5% del total de la votación emitida para todas las listas regionales en las circunscripciones plurinominales.

III.- Al partido que cumpla con los supuestos señalados en las fracciones I y II de este artículo, le serán asignados por el principio de Representación Proporcional el número de diputados de su lista regional que corresponda al porcen

taje de votos obtenidos en la circunscripción plurinominal-correspondiente.

La ley determinará las fórmulas electorales y los procedimientos que se observaron en dicha asignación; en todo caso, en la asignación se conseguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes.

IV.- En el caso de que dos o más partidos con derecho a participar en la distribución de las listas regionales obtengan en su conjunto 90 o más constancias de mayoría, sólo serán objeto de reparto el 50% de las curules que deben asignarse por el principio de Representación Proporcional.

A fin de ilustrar lo antes posible, incluso los datos, cifras y cuadros expuestos por Eduardo Andrade Sánchez, diputado federal que participó en el curso de Actualización de Derecho Electoral, organizado por la División de Estudios Superiores de la Facultad de Derecho de la U. N. A. M., que con acierto actúa bajo la égida del brillante maestro Ignacio Burgoa, fue dicho sea de paso resultó un éxito completo y fue ponente el día de que con el tema "El Sistema de Elección de Diputados por mayoría relativa y por Representación Proporcional".

FORMULA DE REPRESENTATIVIDAD MINIMA

En este ejemplo, se considera dividido al país en 5 circunscripciones plurinominales, en cada una de ellas cada partido presenta una lista de 20 candidatos para ocupar 20 curules.

Votación Total = 4'000,000

Distribución de votos por partidos:

A - 2,800.00

B - 400.00

C - 300,000

D - 200,000

E - 150,000

F - 120,000

G - 30,000

Votación Total: 4'000,000

La votación del partido A se elimina por haber ganado más de 60 de mayoría; la del partido G por no haber alcanzado, el 1.5% de la votación nacional.

Votación total menos votación de los partidos A y B efectiva.

$$4'000,000 \quad 2'830,000 \quad = \quad 1'170,000$$

Porcentaje mínimo = 5% de la votación efectiva. .

$$\text{Porcentaje mínimo} = 5\% \text{ de la } 1'170,000 = 58,500$$

Al aplicar el porcentaje mínimo cada partido alcanza un diputado, puesto que todos los partidos con derecho a participar rebasan la cifra mínima.

B - I

C - I

D - I

E - I

F - $\frac{I}{5}$

Quedan aún repartir 15 curules y se aplica el cociente natural.

$$\text{Cociente natural} = \frac{\text{Votación efectiva}}{\text{Votos}} = \frac{1'170,000}{15} = 78,000$$

Votos 15

Curules aún no repartidos.

Por el cociente natural se asignan las curules como sigue:

B - $\frac{400,000}{78,000} = 5$ curules y sobran 10,000 votos.

C - $\frac{300,000}{78,000} = 3$ curules y sobran 66,000 votos

D - $\frac{200,000}{78,000} = 2$ curules y sobran 44,000 votos

E - $\frac{150,000}{28,000} = 1$ curul y sobran 72,000 votos
12 curules repartidos por cociente natural.

Quedan por asignar 3 curules.

Por el orden del resto mayor las curules sobrantes se asignan a :

Resto		Curules
E - 72,000	-	I
C - 66,000	-	I
D - 44,000	-	<u>I</u>
		3

RESUMEN

Partidos

A - 2'800,000 - no tiene derecho a diputados de representación proporcional.

G - 30,000 no tiene derecho a diputados de representación proporcional.

Votos	Por Porcentaje mínimo	Por cociente natural	Por restó mayor y	Total de curules
B - 400,000	I	5	0	= 6
C - 300,000	I	5	I	= 5
D - 200,000	I	2	I	= 4
C - 150,000	I	I	I	= 3
F - 120,000	<u>I</u>	<u>I</u>	<u>0</u>	= <u>2</u>
	5	12	3	20

FORMULA DE PRIMERA PROPORCIONALIDAD

En este ejemplo, suponemos al país, dividido en 5 circunscripciones plutinominales; en cada una de ellas cada partido presenta una lista de 20 candidatos para ocupar 20 curules.

Votación Total = 4,800.000

Distribución de votos por partido.

A - 2'800,000

B - 400,000

C - 300,000

D - 200,000

E - 150,000

F - 120,000

G - 30,000

Votación Total: 4,000.00

La votación del partido A se elimina por haber ganado más -
de 60 curules de mayoría; la del partido G por no haber al-
canzado el 1.5% de la votación nacional.

Votación total menos votación partidos A y G = Votación --
efectiva.

$$- 2'830,000 \quad = 1'170,000$$

$$\text{Cociente Rectificado} = \frac{\text{Votación Efectiva}}{\text{número de curules}} = \frac{1'170,000}{40} = 29,250$$

multiplicado por-
dos.

Por Cociente Rectificado

se asignan:

B - 2 Cociente Unidad = $\frac{\text{Votación Efectiva}}{\text{CURULES NO REPARTIDOS.}}$ - Votos utilizados en reparto por cociente rectificado.

C - 2 Cociente Unidad = $\frac{1'170,000}{10}$ $\frac{29,500}{10}$

RESUMEN

Votos =	Por cociente rectificado	Curules por cociente de	Por resto mayor y	Total de curules
B - 400,000	2	3	1 =	6
C - 300,000	2	2	1 =	5
D - 200,000	2	1	0 =	3
E - 150,000	2	1	0 =	3
F - 150,000	$\frac{2}{10}$	$\frac{0}{7}$	$\frac{1}{3} =$	$\frac{3}{20}$

Por factores favorables y desfavorables del sistema de representación proporcional.

Se dice que la representación proporcional resulta la equidad es decir que se refleja la circunstancia de que el número de-

escaños es justamente proporcional a la fuerza electoral de cada organización política que contiene.

La decisión política tomada por la mayoría de los elegidos - representa fielmente la voluntad de la mayoría. Esto quiere decir que en la medida en que se acepta que las organizaciones políticas constituyen a la expresión de las diversas clases sociales no se puede concebir que el poder este determinado por una clase en particular.

Se manifiesta el aspecto idealista de las elecciones políticas: La Representación Proporcional según consideraciones -- clásicas se cataloga como Escrutinio de hombres.

La ausencia de la segunda vuelta elimina las negociaciones - que surgen con las renunciadas y las retiradas.

La ausencia de las circunscripciones nulifica las posibilidades del fraude, al respecto me permito externar mi convicción -- de que el momento de la honestidad se debería, en todo caso, presentar al confeccionar las listas, obra total de -- las organizaciones políticas en cuyo momento disponen de esa gran ventaja.

Con el sistema de Representación Proporcional, se estimula la ciudadanía a expresarse y se procura una mayor afluencia de participación en el sentido de manifestarse por la ideo-

logía que le agrade, o en todo caso, lo que encuadre en su manera de pensar, confluyen diferentes opiniones que indudablemente aportan nuevas perspectivas al electorado.

Al finalizar este capítulo, quiero expresar que la Representación Proporcional, constituye ligeramente un sistema del - Presidencialismo casi todas las Instituciones que he abordado, es decir que tanto para el ejecutivo, Senadores, Gobernadores, Diputados Locales, Suprema Corte, Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos, exceptuando a los Diputados federales que en proporción mínima darán oportunidad a las organizaciones minoritarias.

Lo anterior quiere decir que apenas es un paso en el intento de ensanchar el funcionamiento democrático que permita una mayor afluencia a la expresión y participación ciudadana, es - toy cierto que si en su aplicación práctica se logra convencer al electorado nacional respecto a las bondades de la Reforma Constitucional, es indudable que calculará y calará - hondo en la conciencia del ciudadano, quién seguramente con su acción y actitud orientará los rumbos en nuestro devenir histórico, propugnando siempre por el perfeccionamiento de nuestras instituciones.

CAPITULO V

REPRESENTACION PROPORCIONAL EN LA COMPOSICION DE LOS AYUNTAMIENTOS EN LA REPUBLICA MEXICANA

- 5.1 Análisis de la Reforma Constitucional al Art. 115 realizados en el año de 1978.
- 5.2 Conveniencia de la Representación Proporcional en la composición de los Ayuntamientos Municipales de la República Mexicana.

CAPITULO V

5.0 LA REPRESENTACION PROPORCIONAL EN LA COMPOSICION DE LOS AYUNTAMIENTOS MUNICIPALES DE LA REPUBLICA MEXICANA

En el capítulo cuatro me he ocupado del principio de la Re - presentación Proporcional. El sistema que ha sido incorporado al Sistema Político Mexicano, correctamente en la composición de la Cámara de Diputados.

El quid de la Representación Proporcional radica en asegurar a las corrientes políticas una representación en proporción- directa a la fuerza de cada una de ellas, representada por - el número de votos que obtengan en cada elección.

El Sistema Tradicional Mexicano para la elección periódica - de Representación y Gobernantes ha sido el principio de mayorfa relativa.

El sistema que señalo en el párrafo precedente, se fundamenta en un principio de contenido democrático, es decir, triunfará el candidato por el que las mayorías voten.

No obstante, este sistema políticamente entraña un serco inconveniente: Elimina de la dirección o de la participación - a las corrientes minoritarias, toda vez que las desiciones -

que se tomen a nivel Gubernamental involucradas en su observancia si son normas legales y obligan si se trata de disposiciones legales políticas o administrativas a la totalidad de los habitantes del país, porque obviamente representantes y gobernantes actúan o deben actuar no para sus electores, sino para el país en general.

El principio democrático de la mayoría, se consolida en la Representación Proporcional o de lo que es lo mismo en otro orden de ideas decidirán las mayorías con la intervención de los representados de las corrientes minoritarias de la nación. Trasladada la Representación Proporcional al ámbito municipal, es asegurar el ayuntamiento integrado, por aquellos vecinos que la comunidad en su mayoría eligió, pero también la participación de las tareas municipales de aquellos vecinos que no habiendo obtenido el número suficiente de votos de sus coterráneos para obtener el triunfo se incorpora en una saludable conjunción que seguramente se reflejará en la mayor marcha de la administración municipal.

Ojalá que prevalezca un espíritu inuído de fervor democrático en los Gobiernos Estatales, a fin de que se le de mejor interpretación al Artículo 115 Constitucional, y que las bondades de dicha Reforma lleguen al mayor número de municipios pues los fines de las reformas contemplan dichos propósitos, de otra manera quedará fanada la Reforma Política.

En el marco de la Reforma Política auspiciada por el Presi-
dente de la República, Lic. José López Portillo, se reforman
y adecuan 17 artículos de nuestro Código fundamental.

Siendo el municipio la base de la división territorial y de
la organización política y administrativa de los Estados - -
Miembros de la Federación Mexicana, descolla por su trascen-
dencia la adición hecha al artículo 115, misma que transcri-
bo.

"De acuerdo con la legislación que se expida introducirá el
sistema de diputados de minoría en la elección de las legis-
laturas locales y el Principio de Representación Proporcio-
nal en la elección de los Ayuntamientos de los Municipios cu-
ya población sea de 300 mil habitantes".

La primera consecuencia Jurídica de la disposición transcri-
ta será en el siguiente sentido; Las Constituciones Locales
del Artículo 115 deberán adecuarse al contenido.

Obviamente el Congreso Local de cada Estado deberá ocuparse
de las modificaciones a la Ley Orgánica Municipal que corres
ponda.

Es encomiable el ejemplo que los poderes constituidos del Es

tado de México han dado al publicar las reformas correlativas a su Constitución Local, adecuándola al contenido y espíritu del vigente artículo 115 Constitucional.

Lo anterior se publicó el día 4 de marzo de 1978 en el Organo Informativo "Rumbo" de la Entidad, en los términos si --
guientes: "Veintiocho diputados de mayoría, hasta nueve diputados de minoría y hasta dos regidores proporcionales en los municipios que cuenten con más de trescientos mil habitantes son en síntesis los resultados concretos de la Reforma Política que se aplicará en el Estado de México de acuerdo con --
la iniciativa que ayer presentó el Jefe del Ejecutivo Estatal Dr. Jorge Jiménez Cantú, ante el Congreso Local, para reformar la Constitución Política de la Entidad, a efecto de --
que haya congruencia entre nuestras leyes y el espíritu de --
la reforma política federal auspiciada por el Presidente José López Portillo.

El documento que encierra la Reforma Política a nivel estatal, fue presentado ayer en el seno de la XLVI Legislatura --
del Estado de México, durante una solemne sesión presidida --
por el diputado Juan Alvaro Jaco, que dio entrada a la iniciativa que reforma los artículos 37, 38, 45, 46, 50, 70 --
fracción XXVII. Así como el 136.

Correctamente se propone a la legislatura que en lugar de --

los 21 diputados de Mayoría, el Congreso se integró con 28-diputados por cada uno de los distritos electorales de que constará la entidad.

Se precisa, que el criterio que deberá aplicar la Comisión-Estatal Electoral, para crear los nuevos distritos electorales tendrá como base criterio de tipo Geográfico y Socio-económico, para que haya equilibrio en la representación -- que el pueblo de la entidad tenga en el máximo tribunal popular que es la Cámara de Diputados.

Además en la Reforma que se presentó, se señala que el Congreso podrán haber hasta 9 diputados de minoría, que serán aquéllos que obtengan el máximo de votación de las elecciones.

Para establecer quiénes serán diputados de minoría el Estado de México será dividido en tres zonas, las cuales podrán tener hasta tres diputados de Minoría cada zona, atendiendo se a principios de resultado de votación, que en todo caso deben de tener como mínimo un porcentaje superior al 1.5 -- por ciento.

Ningún partido podrá acreditar más de tres diputados de Minoría, cifra que deberá incluir a los que llegaran a alcanzar por Mayoría.

Por lo que respecto a los regidores proporcionales que podrán acreditar los partidos a los ayuntamientos, quedará establecido que se aplicará esta innovación sólo en aquellos municipios que tengan más de trescientos habitantes, de acuerdo al último censo de población.

Los dos regidores proporcionales podrán acreditar un sólo partido o en su caso, dos diferentes institutos políticos".

Es por su naturaleza el municipio entre otras, una jurisdicción o territorio en el que conviven una considerable suma de ciudadanos, en costumbres, prácticas e intereses comunes en donde se localiza un ayuntamiento intituido por la voluntad ciudadana a efecto de constituir el Gobierno Municipal.

En el municipio se da cotidianamente la convivencia directa entre Gobernadores y Gobierno, razón por la cual existe un marcado interés entre los vecinos en cuanto a sus autoridades.

Indudablemente que la Reforma Constitucional está basada en la búsqueda de mejores propósitos en la vida municipal, -- creo que las anteriores Reformas Políticas y Constitucionales habían soslayado al municipio, que como he afirmado interpretando a diversos tratadistas e historiadores, se trata de una institución básica en el sistema Político de nues

tra República, si bien es cierto que la renovación de la Cá
mara de Diputados Federales y algunas legislaturas Estata -
les se legitimó la participación y Representación Minorita
ria, la primera se instituyó en 1963 con Diputados de Partido
y posteriormente algunas legislaturas adoptaron el mismo
sistema, concretamente la reforma correspondiente se promovi
ó en los Estados: Puebla, Tlaxcala, Veracruz y Michoacán.

Es aceptable y benéfico lo relativo tanto al Congreso Genera
l como al Local, pero es pertinente afirmar que se debió-
haber procedido con la Reforma Municipal; el constituyente-
en su tiempo optó por la admisión de las minorías, precisamen
te porque se estaban generando controversias y problemas
sociales de suma gravedad y el abstencionismo se hizo senti
ti en proporciones alarmantes, es admisible el hecho de --
que de 1963 en adelante, sintió efectos favorables la prese
ncia minoritaria, que como toda Reforma, no es inmutable,
jugó su papel histórico y las condiciones indican la necesidad
de Reformas que afortunadamente se han iniciado.

La población municipal con frecuencia se interrogó respecto
a los motivos que sirvieron de base para establecer las Refor
mas tanto en la legislatura federal como en la de los Esta
dos las que crearon en ambos niveles, Diputados de Partido
y que de hecho pasaron por alto que también las correlaci
ón

tivas procedían a ensancharse en el municipio creando en -- los ayuntamientos regidores de minorías, los que la ciudadanía, a juicio de los Legisladores, sólo mostraban interés - en los procesos comisiales distritales o hay acaso una comunicación más estrecha entre diputados y los representados - por distritos, aunque es obvio aceptar que los diputados -- son representantes de la nación y no de una jurisdicción determinada, sin embargo el nivel cultural en términos generales del votante mexicano refleja en el sufragio un interés-especial supone que los efectos de su expresión en la urna, se traducirán en obras materiales producto de una actividad responsable y constante del diputado por lo que supuestamente votaron, aún así jamás se podrá comparar la enorme diferencia respecto del interés ciudadano, para elegir diputados y ayuntamientos, es sencillo entender el problema, la - explicación radica en que precisamente por la naturaleza de su función de la mayoría de los diputados, salvo raras excepiones después de la elección, nunca vuelven a sus distritos, en cambio a las autoridades municipales que es el - ayuntamiento, está permanentemente en comunicación con sus- representados, cuando por negligencia, alguna comuna no asume su responsabilidad, el pueblo se organiza y protesta de- alguna forma presiona a sus autoridades.

Igual que antes de la creación de diputados de partido, no

había interés en el quehacer legislativo, por que no había debate, discusión ni análisis en los asuntos de la República, las cosas cambiaron al adoptarse esa institución democrática, si ello fue importante, como en efecto lo entiendo, tanto por llevar la democracia al país por conducto de los distritos, resultó incongruente el olvido y desprecio al municipio, pues la verdadera desidencia debía surgir y propiciarse en los cabildos a efecto de que los debates de una comuna se llevan a cabo a la luz pública, que el pueblo tenga acceso a las controversias del ayuntamiento, en el cabildo. Ya no deben continuar este tipo de reuniones a puerta cerrada tengo la certeza de que la presencia de las organizaciones políticas, minoritarias en el seno de los cabildos, el ayuntamiento iniciará una forma diferente de trabajo, no-obstante el predominio de la mayoría, surgirá la posibilidad del análisis serio, así el pueblo estará un poco más informado del estado que guarde la administración municipal, y no será tarea fácil esconder los yerros que usualmente se cometen en esta materia en tiempo de autorización de autoridades, consistentes en que los funcionamientos entrantes por razones de equipos o amistad, ocultan hechos altamente negativos, el sado que dejan las camarillas que manipulan en una región el poder municipal, considero que rendirá frutos favorables, y si los instrumentos se adecuan a

las condiciones políticas y sociales de los ayuntamientos, es muy posible que renazca la confianza ya perdida por los ciudadanos, por supuesto que toda la reforma por sí sola - no trae consigo automáticamente los cambios que se pretenden, las organizaciones políticas y la ciudadanía tendrán la oportunidad para demostrar en su participación la capacidad de movilización a fin de promover el desarrollo cívico y entusiasmo ciudadano.

Recientemente con la fecha dieciocho de febrero de 1978 el periódico "El Nacional" publicó un artículo de un estudio titulado "EL MUNICIPIO ES CIMIENTE DE LA DEMOCRACIA" en el que Mario Colín hizo hincapié en el Municipio, por ser de interés sus reflexiones me permito incertarlas.

"La importancia de la voluntad mayoritaria se refleja con una calidad extraordinaria de la comunidad municipal y, -- quizá en ninguno de los demás sectores se encuentra organización social con mayor significación.

No es usual que en el seno del municipio aparezcan los primeros hábitos democráticos, ya que la comunidad que ahí vive requiere de ellos para que su convivencia sea armónica y pacífica, condiciones éstas que permiten que el trabajo -- sea no sólo un elemento de subsistencia, sino, de progreso. Nada trascendente se puede alcanzar sin el consenso de una

parte de sus integrantes, porque cuando no ocurre así, se -
lesiona y contraría el principio de la cooperación y de res -
peto a la persona humana. Parecería que lo afirmado es fic -
ción tratándose de núcleos poco politizados e incultos como
lo son lo- que habitan en buena parte de los municipios del
país. Sin embargo así ocurre en realidad.

Seguramente mucho cuenta el caciquismo como un contrapeso -
al progreso y bienestar de muchísimos municipios, porque --
los caciques no sólo son factores de estancamiento material
y social, sino que ejercen con su fuerza de presión un fre -
no democrático y un abatimiento de la moral pública. Esa -
es una de las causas por las cuales los caciques son ne -
fastos, además de la ilegalidad e injusticia que traen con -
sigo".

"Ninguna otra institución es más celosa de la democracia, -
su vida es una negación de las finalidades que persigue y -
por las cuales lucha.

Nadie en política activa pelea con mayor pasión la selec - -
ción de los candidatos que habrá de postular el partido en -
el poder. Se pugna porque sean los más ideonos, que perma -
nezcan al sector supuestamente mayoritario. Porque saben -
de antemano que si así no ocurriese, el ejercicio de un - -

ayuntamiento resultaría un fracaso porque no contaría durante su actuación con el respaldo moral y con la cooperación necesarias para las buenas marchas de la comuna.

Y agrega:

El municipio es el cimiento de la democracia.

En el principio de la estructura política del país, de sus integrantes habrán de surgir la representación Estatal y la Nación.

Sus cuadros son básicos para el correcto funcionamiento de toda la pirámide política.

Aclara Colín Sánchez:

Francisco I. Madero principió su lucha por las reivindicaciones democráticas de México en el seno de un municipio, el de su propia tierra natal.

Desde ahí lanzó el reto que habría de desatar una Revolución que habría con el libro y la práctica del Sufragio Efectivo. No Reelección. Las primeras y más limpias inquietudes del ciudadano para ejercitar las nobles tareas del servicio público se manifiestan en el municipio. Ahí surge la necesidad de concatenar una acción política futura con servicios eficientes, con una honestidad juzgada por to

dos como requisitos indispensables para el desempeño de diversas funciones que requiere la comunidad donde todos se conocen, la simulación y la mentira cobran consecuencias inmediatas; el desprecio y un poco la muerte civil, que para el ciudadano con medianos escrúpulos podría tolerarlo, menos esos estigmas vergonzosos, que además de lesionar la propia reputación daña gravemente a la de sus hijos y familias en general.

La democracia es consustancial a la vida del municipio en sus seno principia la fe, o la pérdida como sistema político, capaz de permitirnos aspirar a tener el único gobierno al alcance de la voluntad popular fincado en la libertad y en la autodeterminación de los asuntos que nos pertenecen íntimamente, nunca será por demás volver los ojos a una realidad de la cual no debemos apartarnos si es que deseamos perfeccionar nuestros hábitos democráticos.

Fortalecer la democracia es un deber de todos los que creemos en ella, y en el municipio.

Esta la más sencible y fructifera de sus acciones, no entraña ningún problema respetar la voluntad del municipio. Hacerlo es satisfacer el interés de nuestro pueblo para darse los gobernantes de ellos estimen que ellos quieren para conducir sus propios destinos.

Si el municipio es cimiento de la democracia, es deber de todos hacerlo más serio para que resulte indestructible.

Y continúa:

"Dependiendo del resultado concreto que se registre en las elecciones correspondientes, en cuanto a los porcentajes de votación que se alcancen.

Es en esa forma, como el Gobierno de Jorge Jiménez Cantú, - enfrentaba el reto que representa la aplicación de la Reforma Política a nivel Nacional, que además se pondrán en práctica en el Estado de México, antes de que en ninguna otra Entidad del país".

5.2 CONVENIENCIA DE LA REPRESENTACION PROPORCIONAL EN LA - COMPOSICION DE LOS AYUNTAMIENTOS MUNICIPALES DE LA RE- PUBLICA MEXICANA

En los capítulos precedentes del presente ensayo, ha prevalecido la intención de analizar el programa del Régimen Municipal y de la composición de los Ayuntamientos, destacando de modo muy particular la forma de su integración y de su funcionamiento a partir de la Villa Rica de la Vera-Cruz con Hernán Cortéz, hasta nuestros días.

En la evolución de esta institución, han influido diversas-circunstancias en cada etapa de su historia, unas de órden-político y social y otras de órden económico.

La institución invariablemente quedó sujeta al capricho e -interpretación del gobernante en turno, razón por la cual -la historia presenta múltiples y variadas formas de subsistencia municipal.

Existen actualmente 2,380 municipios en la República Mexicana distribuidos en 31 entidades federativas.

La legislación vigente en los estados de la federación difiere, en unos el ayuntamiento se integra con cierto número de regidores, en otros dicho número cambia.

Por lo que se refiere al Presidente Municipala, se contempla en algunos ordenamientos legales, con suplente, en otros no está previsto deliberadamente.

La elección de los ayuntamientos siempre se había realizado bajo el sistema mayoritario, sin que los grupos minorita -- rios hubieran tenido oportunidad de acceso al comportamien -- to de la forma de desiciones dentro del gobierno municipal.

Grupos con estimable fuerza política, dentro de la comuni -- dad no habían sido tomados en consideración de ninguna for -- ma. y tradicionalmente quedaban marginados al amparo del -- triunfalismo, pues quiénes ascendían al poder, no sólo mar -- ginaban a estos grupos sino que, nunca entablaban comunica -- ción alguna con ellos, es decir, que aún se gobernaba para -- grupos, fraccionándose la acción y opinión ciudadana, causa entre otras que origibana el alejamiento de los ciudadanos, el descontento, la división dentro del ayuntamiento, la fal -- ta de apoyo a programas de trabajo y promociones de acción -- social.

En otros casos cuando tal o cual planilla triunfaba, pero -- dicho triunfo estaba avalado o respaldado por una cifra de -- electores, por ejemplo, por el 20% de empadronadores, ya no digamos de la población en general, frecuentes eran las -- muestras de repudio, de resistencia a la emisión del sufra --

gio, precisamente por falta de popularidad, estas consideraciones permiten reconocer que la Reforma Constitucional y política a nivel municipal, con la Representación Proporcional, sitúa a nuestro sistema político en el lugar que justamente le corresponde esta medida o serie de medidas, servirán para un arranque evolutivo y progresista.

Ojalá que en los Estados se actúe con esta tónica y se superen actitudes y poses de timoratos, y así se afronte con valentía y capacidad, la auténtica concepción de la Reforma.

Se inscribió en el contexto de la edición o Reforma Constitucional al artículo 115 en 1978 la innovación de la Representación Minoritaria en los ayuntamientos cuyos municipios tuvieran 300,000 o más habitantes.

Como se ha esbozado en páginas anteriores, son escasos los municipios que contaban con esta población, y pudiera ocurrir algo similar a reformas pretéritas, es decir que en 1963 se instituyó el sistema de Diputados de Partido al Congreso General, era obvio y se suponía que los Estados a la mayor brevedad se aplicarían esa reforma actualizando los instrumentos legales correspondientes, en la práctica no ocurrió así, puesto que de 1963 a 1967 solamente once entidades integraron sus congresos locales con Diputados de Partido, el resto ignoró el propósito democrático de participa-

ción minoritaria, cerrándole el paso a los grupos de oposi-
ción, me pregunto ¿ No ocurrirá algo similar con la Reforma
al artículo 115 y que nuevamente los señores Gobernadores -
continuarán marginando a los grupos minoritarios y se hagan
sordos al llamado presidencial ?

Interprete de los acontecimientos en aquéllos días, el Se -
cretario de Gobernación a nombre del Ejecutivo en la celebración
del sexagésimo primer aniversario de la Promulga--
ción Constitucional de 1917 en la ciudad de Querétaro exppu-
so:

Nuestra ley fundamental como constitución vica y viviente, -
se desarrolla, crece, amplia, renueva y automodifica de es-
ta manera cuando es reformada siguiendo sus líneas escencia
les se apoya en la reforma y prosigue con ella, y cuando se
ha intentado reformarla en contra de su sentido esencial -
rechaza la reforma y se afirma en sus orígenes.

En su intento por explicar la necesidad de fortalecer nues-
tro sistema federalista a las diferentes autoridades de - -
nuestra República el titular de Gobernación en ese tiempo -
prosiguó.

"Adoptan la democracia social aunada a la democracia políti
ca, logrando que la sociedad este en las instituciones, que
sea la comunidad quien controle la actividad estatal.

Hoy no sólo sabemos que es posible un estado social de derecho, sino que estamos convencidos que en la medida en que el Estado sea social, se garantiza que exista un Estado de derecho y que, en la medida que se aleje de los contenidos sociales, se acerca a formas autoritarias y se aleja del derecho.

Con la reforma política se pretendió que en un país de mayorías constantes las minorías relativas tengan en la vida política el peso que como tales les corresponde.

Ante las realidades nacionales mediante el sistema de mayorías relativas de la mitad más uno, éstas se resolvían por el éxodo, sin escuchar ni concer políticamente el pensamiento, los propósitos y las decisiones de las minorías.

Si democracia es gobierno del pueblo por el pueblo, en nuestra práctica podría consistir en el gobierno de todo el pueblo exclusivamente por su mayoría, teníamos que encontrar un sistema en que sin caer en democracia disolvente, las minorías, expresando sus puntos de vista pudieran ser consideradas en su justa fuerza numérica.

Los conceptos vertidos en la ciudad de Querétaro por el Secretario de Gobernación, fueron un toque de alerta que no se debía hechar en saco roto, no sólo fue una insinuación,

sino la determinación del Ejecutivo Federal de promover la actualización de las estructuras gubernamentales que debían trascender a las Entidades y los municipios.

A mi juicio, a esa altura, se estaban realizando estudios respecto a la interpretación y aplicación del artículo 115 de la Constitución General a efecto de reformar o adicionar los correlativos e incorporar la Representación Proporcional en los ayuntamientos de las respectivas entidades.

Debería ser la Reforma Política una reforma de fondo, es decir que su aplicación en materia municipal debía tomar en consideración al mayor número de municipios.

Una auténtica apertura democrática de participación minoritaria se refleja con la presencia de regidores minoritarios o de Representación Proporcional en los ayuntamientos.

Tengo la convicción que desde la Villa Rica de la Vera-Cruz, pasando por el constituyente de 1917 que dio realce y mayor reconocimiento al municipio la adición y reforma reciente es la mayor trascendencia en toda la historia y existencia de esa institución en los Estados Unidos Mexicanos.

CAPITULO VI

APENDICES

- A) Exposición de Motivos Correspondientes a la Iniciativa de Reformas y Adiciones al Artículo 115 Constitucional (1982) .

- B) Comparativo entre el Texto Vigente del Artículo 115 y el Texto Anterior..

EXPOSICIONES DE MOTIVOS

El municipio sociedad natural domiciliada ha constituido y sigue siendo en la realidad nacional mexicana, una institución profundamente arraigada en la indisincracia del pueblo en su cotidiano vivir y quehacer político.

Nuestra historia es rica en sus manifestaciones pues la encontramos ya delineada en los calpullis de los aztecas, en las organizaciones tribales de las culturas misteco-zapotecas y en los clanes de la civilización maya.

Fue base política de la conquista desde la fundación del ayuntamientos de la Villa Rica de la Vera Cruz en el año de de 1519.

El municipio indígena compartió con el español de profundas raíces romanas y visigoda, la prolongada época colonial: -- existió en las etapas de la Independencia y de la Reforma: -- perduró aunque desvirtuado por las negativas actuaciones -- del prefecto o jefe político, durante el régimen porfiriano y devino como decisión fundamental del pueblo mexicano en el municipio libre en la Constitución de 1917.

Su naturaleza de índole social encontró regulación como unidad política, administrativa y territorial de nuestra vida-

nacional como una de las grandes conquistas de la Revolu --
ción Mexicana.

En el Constituyente de Querétaro motivó apasionados debates cuando se pretendió establecer, desde el punto de vista - -
constitucional, su autonomía económica y política traduci -
dos a la postre en el texto del artículo 115.

El Municipio Libre es una institución que los mexicanos con
sideran indispensable para su vida política; pero debemos -
reconocer que no se ha hecho efectiva en su cabal racionali
dad, por el centralismo que, más que como doctrina, que co-
mo forma específica de actuaciones gubernamentales, de - -
cierta manera se fuera manifestando en nuestra realidad po-
lítica para consolidar los intereses de la Nación.

Es evidente que nuestra práctica política dio al federalis-
mo una dinámica centralizadora que permitió durante una larg
a fase histórica multiplicar la riqueza, acelerar el creci
miento económico y el desarrollo social, y crear centros -
productivos modernos. Pero hoy sabemos bien que esta ten -
dencia ha superado ya sus posibilidades de tal manera que -
la centralización se ha convertido en un grave alimitante -
para la realización de nuestro proyecto nacional.

La descentralización exige un proceso decidido y profundo -

aunque gradual, ordenado y eficaz, de la revisión de competencias constitucionales entre Federación, Estados y Municipios; proceso que deberá analizar las facultades y atribuciones de las autoridades federales y de las autoridades locales y municipales, para determinar cuáles pueden redistribuirse para un mejor equilibrio entre las tres instancias del gobierno constitucional.

Estamos convencidos que la redistribución de competencias que habremos de emprender, comenzará por entregar o devolver al Municipio todas aquéllas atribuciones relacionadas con la fundación primordial de esta institución: el gobierno directo de la comunidad básica.

El municipio es la comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa para cumplir esta gran tarea nacional; nadie más que la comunidad organizada y activamente participativa puede asumir la conducción de un cambio cualitativo en el desarrollo económico, político y social, capaz de permitir un desarrollo integral.

La centralización ha arrebatado al municipio capacidad y recursos para desarrollar en todos sentidos su ámbito territorial y poblacional; indudablemente, ha llegado el de revertir la tendencia centralizadora, actuando para el fortalecimiento de nuestro sistema federal. No queremos una institu

ción: tenemos la del municipio.

Como un gran reclamo nacional, surgido a través la nueva campaña de la Revolución Mexicana en que el pueblo me confirió el mandato presidencial, y de la intensa consulta popular - realizada, podemos sintetizar la necesaria descentralización de la vida nacional, con la firme voluntad política de avanzar por los mejores caminos de nuestra historia, conforme a nuestra sólida tradición federalista, y con la conciencia -- clara de que dicha descentralización deberá fundamentarse en el ejercicio pleno del Municipio Libre; que los ciudadanos - de cada comunidad deben tomar las decisiones que correspondan realmente a esta instancia en el marco de las leyes de la República; que deben respetarse y situarse con claridad - los legítimos intereses locales en el gran marco del interés nacional, y que sólo avanzaremos hacia la cabal descentralización de la vida nacional cuando hayamos logrado la descentralización política hacia la comunidad.

Por todo ello, el fortalecimiento municipal no sólo es de -- considerarse como el camino para mejorar las condiciones de vida de los municipios poco desarrollados, sino también para resolver simultáneamente los cada vez más graves problemas - que enfrentan las concentraciones urbano-industriales. El - fortalecimiento municipal no es una cuestión meramente muni-

cipal sino nacional, en toda la extensión del vocablo.

A este respecto, ha sido una verdad reiteradamente sustentada en todos los rincones de nuestro territorio, que el Municipio, aún cuando teóricamente constituye una fórmula de descentalización, en nuestra realidad lo es más en el sentido administrativo que en el político, por lo que como meta-inmediata de la vigorización de nuestro federalismo, nos planteamos la revisión de las estructuras diseñadas al amparo de la Constitución vigente a fin de instrumentar un proceso de cambio que haga efectiva en el federalismo, la célula municipal en autonomía económica como política.

Estamos conscientes que los Municipios, por su estrecho y directo contacto con la población constituye las auténticas escuelas de la democracia y que sólo podremos lograr su vigorización como estructura y célula política, confiándole desde la Constitución los elementos y atributos conceptuales de nuestros principios republicanos traducidos en los tres niveles de gobierno; Federación, Estados y Municipios.

Así también, sostenemos que los procesos de cambio, como postulados sociales, deben darse no sólo en lo administrativo, sino también en las normas que se confieren en la Constitución como ley fundamental de la República, ya que las leyes y con mayor razón la Constitución como ley suprema,

pueden y deben cambiarse rectamente, en cuando dicho cambio sea necesario para el mayor beneficio del pueblo.

Pero ante la rigidez de nuestro sistema constitucional, re-querimos de previas meditaciones sobre las posibles modifi-caciones que pudieran hacerse a nuestro Código Político, por su indudable irreversibilidad y permanencia, pues al ser -- partidarios de un cambio necesario a nuestra Constitución, -- lo debemos hacer con la clara definición de los objetivos -- que pretendemos en los que no debe privar la alteración de -- sus principios, y naturaleza, haciéndonos eco en este senti -- do del pensamiento de Montesquieu cuando sustentaba que -- "Cuando cambia la Constitución, conservando sus principios, es reforma, es corrección; cuando pierde sus principios, se degenera y el cambio se transforma en corrupción".

Dentro de estos grandes lineamientos, como consecuencia de los estudios realizados y como corolario de la intensa con-sulta popular efectuada, consideramos como medida fundamen-tal para robustecer al Municipio, piedra angular de nuestra vida republicana y federal, hacer algunos cambios al artícu -- lo 115 de la Constitución, tendientes a vigorizar su hacien-da, su autonomía política y en lo general aquellas faculta-des de que de una u otra manera, paulatina pero constante -- mente, habían venido siendo absorbidas por los Estados y la -- Federación.

En sí, esta tarea exigió un punto de equilibrio político y - constitucional, al cual llegamos después de numerosos análi- sis y estudios, pues siendo nuestra estructura política de - naturaleza federal, debemos respetar la esencia de nuestras- instituciones plasmadas en los principios de libertad y auto- determinación de las ciudades federativas sin invadir o le - sionar aquellas facultades que por virtud del pacto federal- y de acuerdo con nuestra forma republicana se encuentran con- feridas a los Estados en los artículos 40, 41 y 121 de nues- tra Carta Magna.

Recogimos en este sentido las inquietudes vertidas por los - Constituyentes de 1917 y de algún modo pretendemos revitali- zar las ideas que afloraron en ese histórico foro nacional - a la luz de las vigorosas intervenciones de Heriberto Jara e Hilario Medina, para robustecer y lograr en la realidad polí- tica mexicana, el Municipio Libre.

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

Nuestro objetivo es vigorizar la decisión fundamental del -- pueblo sobre el Municipio Libre, estableciendo dentro del -- marco conceptual de la Constitución General de la República, aquellas normas básicas que puedan servir de cimientos a las unidades sociopolíticas municipales para al fortalecer su desarrollo, se subraye el desenvolvimiento regional y se evite la constante emigración del campo hacia las grandes ciudades y a la capital de la República, no sólo con el propósito de redistribuir la riqueza nacional en las múltiples y variadas regiones del país, sino para ubicar las decisiones de gobierno en las células políticas a las que lógicamente deben co - rresponder, es decir, a los ayuntamientos como órganos repre - sentativos de los Municipios Libres.

La libertad municipal conquista revolucionaria, había venido quedando rezagada en relación con las otras dos grandes con - quistas de la Revolución en materia agraria y laboral, pero el proceso de cambio y la voluntad nacional requieren la ac - tualización y ajustes necesarios a la Constitución, para que el Municipio recupere y adquiera las notas políticas y econó - micas que deban responder como primer nivel de gobierno, de manera tal que superando el centralismo que se había venido dando a este respecto, los ciudadanos se encuentren con sus Municipios.

En principio se ponderó la idea de contener en un precepto de la Constitución lo relativo a las bases mínimas de la estructura municipal, y en otro las relativas a los Estados, pero la convicción que nos aporta la tradición del Constituyente de 1917 y el peso histórico del artículo 115, surgió la determinación que dicho artículo siga manteniendo en lo general su fórmula originaria, solamente reestructurándolo por fracciones, para que por razones de técnica legislativa a través de unas se regulen, por una parte, las normas del Municipio Libre, y por otra las de los Estados o entidades federativas.

En el precepto se consignan aquellos principios que deban ser comunes como reglas básicas a todos los Municipios del país. En congruencia con el principio constitucional de los regímenes interiores de los Estados, se deja la regulación de las comunidades municipales a las Constituciones y leyes locales, para que en éstas contengan las normas que correspondan a las particularidades geográficas, etnográficas, demográficas y económicas que sean propias de cada una de las entidades federativas.

CUADRO COMPARATIVO DE TEXTOS

TEXTO VIGENTE

Artículo 115. Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base 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 directo y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa no podrán ser reelectos para el período inmediato: las personas que por su elección indi-

TEXTO ANTERIOR

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

"I. Cada Municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

Los presidentes municipales regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato: las personas que por elección indirecta o por

TEXTO VIGENTE

recta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les de no podrán ser electas 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 el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

Las legislaturas legales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el

TEXTO ANTERIOR

nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de sus cargos, cualquiera que sea la denominación que se les de, 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 el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

TEXTO VIGENTE

TEXTO ANTERIOR

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

En caso de declararse de desaparecido un ayuntamiento
o por renuncia o falta absolu
ta de la mayoría de --
sus miembros, si conforme
a la ley no procediera que
entraren en funciones los-
suplentes ni que celebraran
nuevas elecciones.

Las legislaturas designarán
entre los vecinos a --
los Consejos Municipales -
para que concluirán los per
íodos respectivos.

Si alguno de los miembros-
dejare de desempeñar su --
cargo, será substituido --
por su suplente, o se propon

TEXTO VIGENTE

TEXTO ANTERIOR

cederá según lo disponga -
la ley.

II. Los Municipios esta -
rán investidos de persona -
lidad jurídica y maneja --
rán su patrimonio conforme
a la ley.

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

Los ayuntamientos posee --
rán facultades para expe -
dir, de acuerdo con las ba
ses normativas que deberán
establecer las legislatu -
ras de los Estados, los --
bandos de policía y buen -
Gobierno y los reglamentos
circulares y disposiciones
administrativas de obser -
vancia general dentro de -
sus respectivas jurisdic -
ciones.

III. Los Municipios, con -
el concurso de los Estados
cuando así fuere necesario
y lo determinen las leyes,
tendrán a su cargo los si -
guientes servicios públi -
cos.

TEXTO VIGENTE

TEXTO ANTERIOR

- a) Agua potable y alcantarillado.
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia.
- d) Mercado y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro
- g) Calles, parques y jardines.
- h) Seguridad pública y --
tránsito.
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los Municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y --
con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse

TEXTO VIGENTE

se para la más eficaz pres
tación de los servicios pú
blicos que les correspon-
dan.

IV. Los Municipios admi-
nistrarán libremente su ha-
cienda, la cual se formará
de los rendimientos de los
bienes que les pertenezcan
así como de las contribu-
ciones y otros ingresos --
que las legislaturas esta-
blezcan a su favor, y en -
todo caso:

A) Percibirán las contribu-
ciones, incluyendo tasas -
adicionales, que establez-
can los Estados sobre la -
propiedad inmobiliaria de -
su fraccionamiento, divi-
sión, consolidación, tras-
lación y mejora, así como -
las que tengan por base el
cambio de valor de los in-
muebles.

Los municipios podrán cele-
brar convenios con el Esta-

TEXTO ANTERIOR

II. Los Municipios adminis-
trarán libremente su hacien-
da, la cual se formará de -
las contribuciones que seña-
len las legislaturas de los
Estados y que, en todo caso
serán las suficientes para
atender a las necesidades -
Municipales, y

TEXTO VIGENTE

TEXTO ANTERIOR

do para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas -- con la administración de esas contribuciones.

B) Las participaciones federales que serán cubiertas por la federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinaren por las legislaturas de los Estados

C) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos A) y C), ni concederán exenciones con relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones -

TEXTO VIGENTE

TEXTO ANTERIOR

en favor de personas ffsi-
cas o morales, ni de insti-
tuciones oficiales o priva-
das. Sólo los bienes de -
dominio público de la Fede-
ración de los Estados o de
los Municipios estarán --
exentos de dichas contribu-
ciones.

Las legislaturas de los Es-
tados aprobarán las leyes-
de ingresos de los ayunta-
mientos y revisarán sus --
cuentas públicas.

Los presupuestos serán --
aprobados por los ayunta -
mientos con base en sus in-
gresos disponibles.

V. Los Municipios, en los
términos de las leyes fede-
rales y estatales relati -
vas, estarán facultados pa-
ra formular, aprobar y ad-
ministrar la zonificación-
y planes de desarrollo ur-
bano municipal; participar
en la creación y adminis -

"IV. Los Estados y Munic-
pios en el ámbito de sus -
competencias expedirán las
leyes, reglamentos y dispo-
siciones administrativas -
que sean necesarias para -
cumplir con los fines se -
ñalados en el párrafo Ter-
cero del Artículo 27 de --

TEXTO VIGENTE

tración de sus reservas te
rritoriales; controlar y -
vigilar la utilización del
suelo en sus jurisdiccio -
nes territoriales; interve
nir en la regularización -
de la tenencia de la tie -
rra urbana; otorgar licen -
cias y permisos para cons -
trucciones, y participar -
en la creación y adminis -
tración de zonas de reser -
va ecológicas. Para tal -
efecto y de conformidad a -
los fines señalados en el -
párrafo Tercero del artícu -
lo 27 de esta Constitución
expedirán los reglamentos -
y disposiciones administra -
tivas que fueren necesa - -
rias.

VI. Cuando dos o más cen -
tros urbanos situados en -
territorios municipales de
dos o más entidades federa -
tivas formen o tiendan a -
formar una continuidad de -
mográfica, la federación, -
las entidades federativas -

TEXTO ANTERIOR

esta Constitución en lo - -
que se refiere a los cen -
tros urbanos y de acuerdo -
con la Ley Federal de la -
Materia".

" V. Cuando dos o más cen -
tros urbanos situados en -
territorios municipales de
dos o más Entidades Federa -
tivas formen o tiendan a -
formar una continuidad geo -
gráfica, la federación, - -
las entidades federativas -

TEXTO VIGENTE

y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia".

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

VIII. Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su cargo más de seis años.

La elección de los gobernadores de los Estados y de las legislaturas locales

TEXTO ANTERIOR

y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y ordenada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la Materia".

Fracción 141 2º Párrafo.

El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residen habitual o transitoriamente.

Fracción III, 3º, 4º y 5º y 6º Párrafos.

" Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su cargo más de seis años"

La elección de los gobernadores de los Estados y de las legislaturas locales

TEXTO VIGENTE

será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aún con el carácter de interinos, provisionales, substitutos o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el período inmediato.

A) El gobernador, substituto constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional, aún cuando tengan distinta denominación.

B) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquiera

TEXTO ANTERIOR

será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

Los Gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aún con el carácter de interino, provisionales, substitutos o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el período inmediato:

A) El gobernador substituto constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional, aún cuando tengan distinta denominación.

B) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquiera de-

TEXTO VIGENTE

denominación, supla las --
faltas temporales del go --
bernador, siempre que de --
sempeñe el cargo de los --
dos últimos años del perío --
do.

Sólo podrá ser gobernador --
constitucional de un Esta --
do un ciudadano mexicano --
por nacimiento y nativo de --
él, o con residencia efec --
tiva no menor de cinco ---
años inmediatamente ante --
riores al día de la elec --
ción.

El número de representan --
tes en las legislaturas de --
los Estados será proporcio --
nal al de habitantes de ca --
da uno; pero, en todo caso --
no podrá ser menor de sie --
te diputados en los Esta --
dos cuya población no lle --
gue a cuatrocientos mil ha --
bitantes; de nueve, en --
aquellos cuya población --
exceda de este número y no --
llegue a ochocientos mil -

TEXTO ANTERIOR

nominación, supla las fal --
tas temporales del goberna --
dor, siempre que desempeñe --
el cargo en los dos últi --
mos años del período.

Sólo podrá ser gobernador --
constitucional de un Esta --
do un ciudadano mexicano --
por nacimiento y nativo de --
él, o con residencia efec --
tiva no menor de cinco - -
años inmediatamente ante --
riores al día de la elec --
ción.

El número de representan --
tes en las legislaturas de --
los Estados será proporcio --
nal al de habitantes de ca --
da uno; pero en todo caso, --
no podrá ser menor de sie --
te diputados en los Esta --
dos cuya población no lle --
gue a cuatrocientos mil ha --
bitantes; de nueve, en - -
aquellos cuya población --
exceda de este número y no --
llegue a ochocientos mil -

TEXTO VIGENTE

habitantes, y de once en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Los diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubiere estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las ciudades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las Legislaturas Locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamien

TEXTO ANTERIOR

habitantes, y de once en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

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

De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las Legislaturas Locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamien

TEXTO VIGENTE

TEXTO ANTERIOR

tos de todos los muni -
pios.

tos de los municipios cuya
población será de 300 mil o
más habitantes.

IX. Las relaciones de --
trabajo entre los Estados
y sus trabajadores, se re
girán por las leyes que -
expidan las legislaturas -
de los Estados con base -
en lo dispuesto en el ar
tículo 123 de la Constituu
ción Política de los Estau
dos Unidos Mexicanos y --
sus disposiciones regla -
mentarias. Los muni --
pios observarán estas mis
mas reglas por lo que a -
sus trabajadores se refie
re.

X. La Federación y los -
Estados de éstos en los -
términos de Ley, podrán -
convenir la asunción por -
parte de éstos del ejer -
cicio de sus funciones, -
la ejecución y operación -
de obras y la prestación -
de servicios públicos, --

TEXTO VIGENTE

TEXTO ANTERIOR

cuando el desarrollo econó-
mico y social lo haga nece-
sario.

Los Estados estarán facul-
tados para celebrar esos -
convenios con sus Munici -
pios a efecto de que éstos
asuman la prestación de --
los servicios o la aten --
ción de las funciones a --
las que se refiere el pá -
rrafo anterior.

TRANSITORIOS

ARTICULO PRIMERO. El pre-
sente Decreto estará en vi-
gor al siguiente día de su
publicación en el Diario -
Oficial de la Federación.

ARTICULO SEGUNDO. El Con-
greso de la Unión y las Le-
gislaturas de los Estados,
en el plazo de un año com-
putado a partir de la vi -
gencia de este Decreto, --
procederán a reformar y --
adicionar las leyes fede -

TEXTO VIGENTE

TEXTO ANTERIOR

rales así como las Constituciones y leyes locales, respectivamente, para proveer al debido cumplimiento de las bases que se --
contienen en el mismo.

Las contribuciones locales y las participaciones a que se refieren los incisos A) al C) de la fracción IV, se percibirán --
por los Municipios a partir del 1º de enero de --
1984.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

El programa que estableció la Constitución de 1917 fincó en el federalismo las bases para la integración política, territorial y cultural de nuestra voluntad nacional; sin embargo, la práctica política apuntó la necesidad de matizar la práctica del federalismo como una dinámica centralizadora que permitiera una larga fase histórica de multiplicación en la riqueza, de aceleramiento económico y desarrollo social, y crear centros productivos modernos.

Las necesidades apremiantes que tuvieron los gobiernos de la Revolución Mexicana, primero, para consolidar el gobierno de la Revolución, después, para llevar adelante las tareas de transformación radical del país que planeó la misma nos fueron conduciendo a un centralismo que impidió un desarrollo municipal.

El centralismo fue, en cierta medida el instrumento para acelerar la integración nacional.

La centralización ha arrebatado al municipio, capacidad y recursos para desarrollar en todos sentidos su ámbito territorial y poblacional; indudablemente ha llegado el momento de revertir la tendencia centralizadora, actuando para el fortalecimiento de nuestro sistema federal; no se requiere-

una nueva institución: existe el municipio y sólo mediante una organización municipal fuerte y vigorosa se puede movilizar auténticamente la participación popular y en consecuencia, construir una democracia libre. Sin participación popular no hay democracia. A pesar de los esfuerzos que puedan hacer los gobiernos federal, estatal y municipal, a pesar de lo que hagan los partidos políticos, si no tenemos una organización municipal auténtica, la participación popular no se da.

No solamente se ejerce la democracia con el voto; es muy importante el voto para hacer que las autoridades sean elegidas por el pueblo; pero es muy importante también que el pueblo le señale a su gobierno que tareas hay que emprender conjuntamente y decidir con franqueza en que nos equivocamos.....La democracia se construye de abajo para arriba.

La recepción formal y explícita de los partidos políticos en el Texto Constitucional Mexicano ratifica, con el nuevo sistema de representación, el régimen legal pluripartidista en que hemos vivido. El señalar vías de acceso eficaces a las minorías políticas organizadas en partidos es muestra irrefutable de ello. Bajo el supuesto del pluripartismo, pero señalando el inconveniente de su excesiva proliferación, el texto fundamental quiere dotar de un marco institu

cional adecuado al desarrollo actual de la democracia mexicana en su aspecto político.

Como resultado de lo anterior el 6 de diciembre de 1982 se presentó ante el Senado de la República una iniciativa para reformar el Artículo 115 Constitucional, de la cual destacan los siguientes puntos:

En principio se ponderó la idea de contener en un precepto de la Constitución lo relativo a las bases mínimas de la estructura municipal, y en otro las relativas a los estados, pero la convicción que nos porta la tradición del constituyente de 1917 y el peso histórico del Artículo 115 surgió la determinación que dicho artículo, siga manteniendo en lo general su fórmula originaria, solamente reestructurándolo por fracciones, para que por razones de técnica legislativa a través de unas se regulen, por una parte, las normas del municipio libre, y por otras las de los estados o entidades federativas.

En lo tocante a la fracción VIII que correspondiera a los estados, se reproduce en sus términos el texto, tal y como se encuentra dispuesto en los párrafos relativos a la fracción III del actual Artículo 115, con la sola variante relacionada con la integración proporcional, suprimiendo el límite poblacional establecido en el texto vigente del precepto, -

por considerar que el avance de la Reforma Política y la madurez cívica alcanzada por los ciudadanos, hacen innecesario el límite actual de trescientos mil habitantes o más en un municipio para tener derecho a elegir a los miembros del Cabildo mediante el principio de la representación proporcional, máxime que algunas constituciones locales, reconociendo esa circunstancia, han eliminado o disminuído - - aquél límite, en uso de las facultades de los poderes estatales.

Hay en la República Municipios con una población reducida, y que en algunos por razones de lenguaje, dialecto, comunicación y ubicación geográfica, costumbres, situación política, etc. predomina la herencia del poder, en otros, no hay ningún interés entre los vecinos por los asuntos municipales, caso concreto el estado de Oaxaca, que desde sus 570 municipios muchos viven una situación deplorable, y a las autoridades municipales las eligen conforme un rol y obligatoriamente, sin que nadie pueda excusarse, so pena de perder sus bienes, y de ganarse el desprecio de sus vecinos.

Desde cualquier punto de vista que se pretenda abordar el asunto de la Representación Proporcional en los Ayuntamientos, se concluye que tal medida es favorable, porque redun

dará en beneficio de los habitantes de esas jurisdicciones, así los partidos políticos propondrán mejores candidatos, - planillas y habrá mejores opciones, indudablemente que ha - brá también una mayor afluencia de votantes a las urnas, -- así como una mayor y mejor cooperación con el Ayuntamiento, repaldando y apoyando sus decisiones.

Los cabildos serán verdaderas asambleas de análisis y estu - dio responsable de la problemática municipal, se acabarán - los acuerdos al vapor carentes de prudencia administrativa, se recuperará la confianza ahora perdida, entonces sí podrá iniciarse un diálogo objetivo entre la autoridad municipal - y su pueblo, aquí se iniciará el 'cabildo abierto que pondrá - a prueba la capacidad administrativa de las autoridades, in - dudablemente que se encaminará a las instituciones al per - feccionamiento de la democracia.

B I B L I O G R A F I A

BIBLIOGRAFIA

1. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, S. A., México, 1979, 1126 pp.
2. CABANELLAS, Guillermo. Diccionario de Derecho Usual. Editorial Buenos Aires, Sexta Edición, pp. 1981.
3. COTTERET, Jean Marie. Los Sistemas Electorales. Oikos, Tau, S. A. Ediciones Barcelona 1980.
4. CUE CANOVAS, Agustín. El Federalismo Mexicano. Editorial B. Costa Amic, 1978, México, 196 pp.
5. DUVERGER, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. 5a. Edición, Colección Demos, Ediciones Ariel, S. A., España, 1978, 639 pp.
6. ESPINOSA GUTIERREZ, José Luis. Termonología y Evaluación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. Seminario de Derecho Constitucional y Amparo, Facultad de Derecho, U. N. A. M. , México 1980, 440 pp.

7. SCRITCH, Joaquín. Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia. Tercera Reimpresión, Editorial París. Francia, 1975, 4543 pp.
8. ESQUIVEL OBREGON, Toribio. Apuntes para la Historia del Derecho en México. Tomo I, Editorial Polis, 1937, 511 pp'
9. PRAGA IRABARNE, Manuel. Legitimidad y Representación. Ediciones Frijalvo. Barcelona, España, 1980.
10. GARCIA MAYNES, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa, S. A., 22a. Edición, México, 1980 4444 pp.
11. GARCIA OVIEDO, Carlos. Derecho Administrativo. 5a. Edición, Editorial México, 1970, pp.
12. GARCIA RENTERIA, E. Legislación Delegada y Control Judicial, Editorial Madrid, 1970.
13. GONZALEZ CASANOVA, Pablo. La Democracia en México, Serie Popular Era, 1978, México, 332 pp.

14. LANCIS Y SANCHEZ, Antonio. Principios Básicos de Derecho Electoral Contemporáneo. Cursos Monográficos de la Academia Interamericana de Derecho Comparado, La Habana, Cuba, 1970, pp.
15. LINARES QUINTANA, Segundo. El Poder Impositivo y la Libertad Individual. Edición Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1979.
16. LOWENSTEIN, Karl. Teoría de la Constitución. Ediciones Arie, España, 1979.
17. LOPEZ AREVALO, Angel Nicolás. La Constitución Mexicana y el Derecho Electoral. Tesis Profesional, Seminario de Derecho Constitucional y Amparo, Facultad de Derecho U. N. A. M. México 1980, 152 pp.
18. LOPEZ PORTILLO PACHECO, José. Génesis y Teoría General del Estado Moderno. 1a. Edición. Textos Universitarios, S. A., 1980, México 701. pp.
19. MANNKEIM, Karlo. Libertad, Poder y Planificación Democrática, Editorial Aguilar, México, 1973.

20. MIRANDA GARCIA, Alvaro. El Municipio Libre. Tesis -- Profesional, Facultad de Derecho, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, México, 1967, 119 pp.
21. MOYA PALENCIA, Mario. La Reforma Electoral. Ediciones Plataforma, México, 1970, 206 pp.
22. LANZ DURET, Miguel. Derecho Constitucional Mexicano. 4a. Impresión de la 5a. Edición, compañía Editorial -- Continental, S. A., México 1977, 419 pp.
23. OCHOA CAMPOS, Moisés. La Reforma Municipal. Editorial Porrúa, S.A., Segunda Edición, México, 1978, 521 pp.
24. OLVERA REYES, Alfonso. Los Trabajadores del Municipio al Márgen de la Ley. Tesis Profesional, Seminario de Derecho Constitucional y Amparo, Facultad de Derecho - U. N. A. M., México, 1970, 109 pp.
25. PALAVICINI, Félix. Historia de la Constitución de 1917 como II, Editorial Tipografía El Faro, Edición Primera, - México, 1960, 590 pp.

26. PETIT, Eugene, Derecho Romano. Novena Edición, Editori-
27. RABASA, Emilio. La Constitución y la Dictadura. Editori-
al Porrúa, S.A., 5a. Edición, México, 1976, 246 pp
28. REYES HEROLES, Jesús. La Historia y la Acción, Editori-
al Seminarios y Ediciones, S. A., 1972, Madrid.
29. REYES HEROLES, Jesús. Discurso Pronunciado el 5 de -
febero de 1978, Teatro de la República, Querétaro, --
Qro. México.
30. SIERRA ROJAS, Andrés. El Sistema de Representación --
Proporcional en México. Edición Instituciones Políti-
cas Mexicanas, México, 1962, 111 pp.
31. SOLANO YAÑEZ, Delfino. El Derecho Electoral, el Suфра
gio y los Derechos Electorales. Revista Pensamiento -
Político, México, Número 14, 1970.
32. TENA RAMIREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México.
1800-1976. Editorial Porrúa, S. A., Séptima Edición,-
México 1976, 1013 pp.

33. ZARCO, Francisco. Historia del Congreso Extraordinario Constituyentes de 1856 y 1857, Tomo I. México, 1857,- 876 pp.

DIARIOS Y REVISTAS

1. Reforma Política, Gaceta informativa de la Comisión Federal Electoral. III Tomo, 1978, Audiencias Públicas.
2. SCHMIT, Carlos, Teoría de la Constitución. Editora Revista de Derecho Privado, 1934, Primera Edición 457 pp.
3. El Nacional. Organó Periodístico, Sección Editorial, - El Gobierno Municipal. Colín Sánchez, Mario, 18 de Febrero 1978, México.
4. Excelsior, Organó Periodístico. Sección Editorial. "Politización Municipal", 5 de Septiembre de 1977, México.
5. Gaceta de Gobierno. Tomo CXXIV, Número 45, Decreto -- 190, XLVI, Legislatura, Octubre 13 de 1977, México.

LEGISLACION CONSULTADA

1. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de -
Michoacán de Ocampo, Edición Impresiones Tipográficas.
Año 1982.
2. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de -
Oaxaca, Edición Talleres de Gobierno 1982.
3. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de -
Veracruz Llave, 1981.
4. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de -
Tabasco, 1982.
5. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de -
Tamaulipas, 1981.
6. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de -
Zacatecas, 1982.
7. Ley Orgánica de Administración Municipal, Estado Libre
y Soberano de Sonora, 1983.

FICHAS BIBLIOGRAFICAS

8. Ley Orgánica de Ayuntamientos del Estado de Oaxaca, -
1983. Ed. Talleres de Gobierno.
9. Ley Orgánica del Municipio Libre en el Estado de Zacau-
tecas, 1981.
10. Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Vera cruz --
cruz, Llave 1980.
11. Ley Orgánica Municipal del Estado de Tamaulipas Decreto-
to 125, año 1982.
12. Ley Orgánica Municipal del Estado de Tabasco, 1980.
13. Ley Orgánica Municipal del Estado de México, 1982.

FICHAS BIBLIOGRAFICAS

1. Petit, Eugene, Derecho Romano, P.P. 28 y 29 9a. Ed.
2. Esquivel Obregón, Toribio, Apuntes para la historia - del Derecho en México. Tomo I. P.P. 38 y 39 Ed. Polis.
3. Esquivel Obregón, Toribio, op. cit. p.p. 39 y 40
4. Esquivel Obregón, Toribio, op. cit. P. P. 40 y 41
5. Ochoa Campos, Moisés, La Reforma Municipal P. P. 68
6. Julio D'Costa y Esquivel Obregón, El Fuero del Municipios, Ed. Cita de Alfonso Olvera Reyes en su obra. Los Trabajadores del Municipio al Margen de la Ley, P. P. 25, 1970.
7. Olvera Reyes, Alfonso. Los Trabajadores del Municipio al Margen de la Ley (Tesis Profesional) P.P. 26, 1970.
8. Herenlano, Alexandre, Historia de Portugal, Cit. Alvaro Miranda García en su obra El Municipio Libre, P. P. 23, 1967.

9. Miranda García, Alvaro "El Municipio Libre" (Tesis Profesional) P. P. 23, 1967.
10. Esquivel Obregón, Toribio, op. cit. P. P. 62 y 63.
11. Esquivel Obregón, Toribio, op. cit. P. P. 44 y 45.
12. Esquivel Obregón, Toribio, op. cit. P. P. 71, 72 a 75.
13. Escriche, Joaquín, Dicc. Razonado de Legislación y Jurisprudencia, P. P. 149 y 150.
14. García Oviedo, Carlos. Der. Administrativo, P. P. 822, 1955.
15. Escriche, Joaquín, op. cit. P. P. 336 y 337.
16. Escriche, Joaquín, Pág. 338 Dicc. Razonado de Legislación y Jurisprudencia, reimpresión autorizada por la S. E. P.
17. Escriche, Joaquín, op. cit. P. P. 517 518 y 519.
18. Escriche, Joaquín, op. cit. P. P. 338

19. Ochoa Campos, Moisés, po. cit. P. P. 164 y 165.
20. Ochoa Campos, Moisés, op. cit. P. P. 164 a 166.
21. Burgoa Orihuela, Ignacion, Der. Const. Mexicano, P.P. 831 y 832 2da. Ed.
22. Herbert Ingram, Priestley, Municipalidades Coloniales Españolas P. P. 17.
23. Ochoa Campos, Moisés, La Reforma Municipal. P. P. 111 a 116.
24. Cita Olvera Reyes, Alfonso, Los Trabajadores del Municipio al Margen de la Ley (Tesis Profesional) P. P. - 58, 1970.
25. Ochoa Campos, Moisés, op. cit. P. P. 156 y 157.
26. Burgoa Orihuela Ignacio, op. cit. P. P. 835.
27. Ochoa Campos, Moisés, op. cit. P. P. 157 y 158.
28. Herbert Ingram, Priestley, Municipalidades Coloniales Españolas México, 1921.

29. Esquivel Obregón, Toribio, Apuntes para la Historia -- del Derecho en México, P. P. 233.
30. Esquivel Obregón, Toribio, op. cit. P. P. 240.
31. Esquivel Obregón, Toribio, op. cit. Tomo II Nueva España, P. P. 240 y 242 Ed. Plis. México, 1938.
32. Esquivel Obregón, Toribio, op. cit. Tomo II P. P. 249- y 251.
33. México y su Evaluación Social, Dirigida por Don Justo-Sierra. Parte escrita por el Lic. Pablo Macedo Pág. - 674.
34. Escriche Joaquín, op. cit. P. P. 149 y 150.
35. Morelos y Pavón, José María. Decreto Constitucional - para la Libertad de América Mexicana, Artículo 211, -- Pág. 61. Documento 4a. representación Felipe Remolina Roqueñi, Partido Revolucionario Institucional, Comi -- sión Nacional Editorial.
36. Miranda García, Alvaro, Cita el Municipio Libre (Tesis Profesional) 1967.

37. Cue Canovas, Agustín. El Federalismo Mexicano, Pág. -
81 a 83.
38. Rabasa, Emilio, La Constitución y la Dictadura, Pág. -
21 y 22 Edición 5a. Ed. Porrúa, S. A. México. 1976.
39. Rabasa, Emilio, op. cit. Pág. 22.
40. Rabasa, Emilio, op. cit. Pág. 24.
41. Rabasa, Emilio, op. cit. Pág. 25 y 26.
42. Burgoa Orihuela, Ignacio, op. cit. Pág. 42.
43. F. Palavicini, Félix, Historia de la Constitución de --
1917. Tomo II México, 1938.
44. F. Palavicini, Félix, op. cit. P. P. 322.
45. F. Palavicini, Félix, op. cit. P. P. 324 y 325.
46. F. Palavicini, Félix, op. cit. P. P. 325.
47. Ochoa Campos, Moisés, op. cit. P. P. 328 y 329.

49. F. Palavicini, Félix, op. cit. P. P. 330.
50. Ochoa Campos, Moisés, op. cit. P. P. 330.
51. Ochoa Campos, Moisés, op. cit. P. P. 334.
52. F. Palavicini, Flélix, op. cit. P. P. 331.
53. Ochoa Campos, Moisés, op. cit. P. P. 331, 332 y 333.
54. F. Palavicini, Félix, op. cit. P. P. 333 y 334.
55. F. Palavicini, Félix, op. cit. P. P. 334.
56. Ochoa Campos, Moisés, La Reforma Municipal, Pág. 312.
57. Ochoa Campos, Moisés, op. cit. P. P. 322.
58. Ley Orgánica Municipal del Estado de Tabasco, Periódico Oficial (Decreto No. 1545) Oct. 23 de 1976 P. P. 4, 5, 6 y 21.

59. Espinoza Gutiérrez, José Luis, Terminología y Evaluación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, Facultad de Derecho, U. N. A. M. Tesis Profesional, Seminario de Derecho Constitucional y Amparo, México 400 P. P.
60. Espinoza Gutiérrez, José Luis, op. cit. Pág. 122.
61. Espinoza Gutiérrez, José Luis, op. cit. Pág. 124.
62. Cue Canavar, Agustín. El Federalismo Mexicano P. P. - 81, 82 y 83 Edo. Costa-AMIC 1960.
63. Rabasa, Emilio - La Constitución y la Dictadura P. P. - 21 y 22, Edic. 5a. Porrfa, S. A. México, 1976.
64. Ochoa Campos, Moisés, op. cit. P. P. 164 y 165.
65. Ochoa Campos, Moisés, op. cit. P. P. 166, 167 y 168.
66. Locwemtcin, Karl. Teoría de la Constitución, Edo. - Ariel España, 1971. Pág. 60.
67. Fraga Iribarne, Manual, Legitividad y Representación, Edic. Grijalva, Barcelona 1973, P. P. 164.

68. Fraga Iribarne, Manuel, po. cit. P. P. 165.
69. García Enterría, E. Legislación Delegada y Control Judicial, Madrid 1970, Pág. 99 y 100.
70. Fraga Iribarne, Manuel op. cit. Pág. 188.
71. Schwit C. Teoría de la Constitución Ed. Nacional, Pág. 188.
72. López Portillo y Pacheco, José. Génesis y Teoría General del Estado Moderno, 3a. Edición IEPES - PRI, -- 1976, Pág. 571.
73. López Portillo y Pacheco, José, po. cit. Pág. 571, -- 572, 573.
74. Cabanellas y Guillermo, Diccionario de Derecho Rural, - Sexta edición Bibliográfica Queba, Buenos Aire, 1968.
75. González Caravana, Pablo. La Democracia en México, - Serie Popular E. R. A. México, 1974.
76. Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porru 1964.

77. Burgoa Orihuela, Ignacio. - opc. cit. Pág. 279 y 271.
78. Moya Palencia, Mario. La Reforma Electoral Ed. Plataforma, México, 1964.
79. Moya Palencia, Mario, op. cit. Pág. 20.
80. Moya Palencia, Mario, op. cit. Pág. 44
81. Lanz Doret, Miguel, op. cit. Pág. 44, 45, 46 y 47.
82. Reyes Heróles, Jesús. La Historia y la Acción. Ed. Seminarios y Ediciones, Madrid, 1972.
83. Mannheim, Karl. Libertad, Poder y Planificación Democrática Ediciones Aguilar, México, 1953.
84. Mannheim, Karl. op. cit. Pág. 250.
85. Charlot, Jean. Les Parties Politiques, Libraire, D. 6 --
Liu Paris, 1972.
86. Reyes Heróles, Jesús, op. cit. Pág. 223.
87. Mannheim, Karl, op. cit. Pág. 59.

88. Solano Yáñez, Delfino. El Derecho Electoral el Sufragio y los Derechos Electorales, Revista Pensamiento Político No. 14 Vol. IV Junio 1970. Pág. 1981.
89. Lanciz y Sánchez. Antonio. Principios Básicos del Derecho Electoral Contemporáneo, Cursos Mecanigráficos - de la Academia de Derecho Comparado, La Habana 1957.
90. Jellinek cita por García Maynez. Introducción al Estudio del Derecho, Ed. Porrúa, S. A. México, 1974.
91. Burgoa Orihuela, Ignacio, op. cit. Pág. 61.
92. Burgoa Orihuela, Ignacio, op. cit. Pág. 64.
93. Burgoa Orihuela, Ignacio, op. cit. Pág. 62 y 63.
94. Cotteret, Jean Marie. Los Sistemas Electorales, Ed. - Barcelona 1973.
95. Duverger, Maurice, Instituciones Políticas y Derecho - Constitucional, Ed. Ariel 1972.
96. Duverger, Maurice, op. cit. Pág. 161 a 167.

97. W. J. M. Maackenzie, Free Elections, George Allen E. L. T. D. Londres 1958.
98. Organo Informativo "Rumbo" Publicación en el Estado de México el día 4 de marzo de 1978.
99. "El Nacional" Organo Informativo, publicación de fecha 16 de abril de 1978.
100. Adición, párrafo 2do. fracción I que se agregó en 1953 a Texto Constitucional de la Carta Magna.
101. Reforma Constitucional, Artículo 115 Decreto del 13 de octubre de 1935, publicado en el Diario Oficial del 17 de octubre de 1953.
102. "Excelsior" Organo Informativo Nacional, publicación - del 5 de septiembre de 1977.
103. Serra Rojas, Andrés, El Sistema de Representación Proporcional en México, Pág. 7 Edición Instituciones Políticas Mexicanas.
104. Serra Rojas, Andrés, op. cit. Pág. 7.

105. Serra Rojas, Andfes, op. cit. Pág. 8
106. Reyes Heroles, Jesús. Discurso "Está Reunida la República" Pág. 159 del 5 de febrero de 1978.
107. Reyes Heroles, Jesús, op. cit. Pág. 160.
108. Reyes Heroles, Jesús, op. cit. Pág. 164.
109. Reyes Heroles, Jesús, op. cit. Pág. 165.
110. Reyes Heroles, Jesús, op. cit. Pág. 167.