

384
2-21



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**EL MUNICIPIO EN EL CONTEXTO DEL
ESTADO FEDERAL**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
SUSANA HERNANDEZ PACHECO

**DIRECTOR DE TESIS :
LIC. ENRIQUE SANCHEZ BRINGAS**

MEXICO, D F.

1987



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 está 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.

I N D I C E

	PAG.
Tema -----	III
Indice -----	IV
INTRODUCCION -----	V
I. EL ESTADO -----	1
1. Diversas concepciones del Estado -----	1
2. Elementos del Estado -----	16
3. Ambitos de validez del Estado -----	22
4. Formas de Estado y Formas de Gobierno ----	25
5. Unión de Estados -----	26
6. Confederación de Estados -----	27
7. Estado Federal y Estado Central -----	27
II. GENESIS DEL ESTADO FEDERAL -----	29
1, Sistemas históricamente dados en la forma- ción del Estado Federal -----	29
2. Naturaleza Jurídica del Estado Federal ---	74
III. ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO ----	83
1. Introducción -----	83
2. El Municipio en los Reinos de Castilla y - Aragón. -----	90
3. La evolución del Municipio en México -----	95
IV. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DEL MUNICIPIO.	101
1. La Constitución de Cádiz -----	101
2. El Proyecto Constitucional de Apatzingán --	104

	PAG.
3. El Acta Constitutiva de la Federación Mexicana -----	110
4. La Constitución de 1824 -----	113
5. La Constitución Centralista de 1836 -----	116
6. La Constitución de 1857 -----	119
V. EL MUNICIPIO COMO PARTE INTEGRANTE DEL ESTADO FEDERAL.-----	121
1. Ubicación del Municipio en el Estado Federal.-----	121
2. El Municipio como estructura de las Entidades Federativas.-----	140
VI. EL MUNICIPIO COMO FORMA DE DESCENTRALIZACION EN EL ESTADO FEDERAL.-----	161
1. La Centralización como forma de organización administrativa.-----	161
2. La Descentralización.-----	181
3. Diferencias entre Descentralización Administrativa y Descentralización Política.-----	186
4. La Organización Municipal como forma de Descentralización Regional.-----	190
VII. EL REGIMEN MUNICIPAL EN EL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION.-----	195
1. Las Reformas Constitucionales de 1983 -----	195
2. Perspectivas -----	211
VIII. CONCLUSIONES.-----	214
BIBLIOGRAFIA.-----	221

"Solo hay un significado de la vida: El acto mismo de vivir."

ERICH FROMM.

INTRODUCCION

Siempre resulta interesante el conocimiento y la investigación de temas que alguna vez se estudiaron en las aulas universitarias. Ahondar en ellos, además del beneficio académico que representa, implica el inicio de lo que había de ser en el futuro el ejercicio profesional. Se ha dicho con razón, que el Derecho se aprende estudiando pero se ejerce pensando, y es precisamente esta realidad, la que otorga ese sentido especial que caracteriza a la ciencia jurídica.

Este intento de estudio e investigación, tiene como objeto el conocimiento de una institución cuya importancia es inobjetable: el Municipio, en efecto, ha sido considerado en la legislación mexicana como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de las entidades federativas; ésto lo hace partícipe del gobierno del Estado, de ahí el deseo de tratar de indagar cómo funciona la institución municipal en el amplio contexto del Estado Federal.

En México la trayectoria municipal a través de la historia ha representado una verdadera inquietud popular, cuya importancia ha trascendido hasta hoy en día.

Para los habitantes de la Ciudad de México, la institución municipal no es una realidad tangible, en virtud

de que la organización del Distrito Federal basada en el Municipio, fué cambiada en 1928 por el sistema de Delegaciones Políticas; pero en el seno de las Entidades Federativas, la cimentación del Municipio que se ha identificado comunmente como un órgano provincial, cobra especial importancia por tratarse del primer nivel de gobierno con el que se contactan los gobernados.

Hay que aclarar que aunque el Municipio no es exclusivo del Estado Federal, si tiene una concepción diferente en esta forma estatal, ya que, como se dijo, participa del ejercicio de las funciones públicas que le corresponden dentro de su ámbito competencial. Esto implica que en el territorio y sobre la población del Municipio ejercen el poder público tres tipos de autoridades, la federal, la estatal y la municipal, de acuerdo con su respectiva competencia.

Estas y otras consideraciones son suficientes para justificar la importancia y el interés que despierta el Municipio, que por otra parte, ha de ser la representación del nivel de desarrollo que alcance el pueblo de México.

CAPITULO I.

EL ESTADO.

1. Diversas concepciones del Estado.

El Estado es un ente jurídico-político, producto del intelecto humano, y como tal, consecuencia lógica del devenir histórico. Ocupa un lugar preponderante en la vida social del hombre, ya que es la forma clásica de organización política de la sociedad. "La sociedad no conoce períodos — muertos, nace del movimiento, se mantiene y cambia por él, se presenta como un órgano heterogéneo, plural, aproximativo, móvil, siempre en vías de hacerse y de determinar su sentido, y de deshacerse y transformarse, portador de varios posibles. Es obra colectiva, siempre acabada y siempre a rehacer, cuya fórmula definitoria es siempre problemática".¹

Los pensadores de todos los tiempos han tropezado — con grandes dificultades al tratar de explicar la naturaleza del Estado; empero, esto no ha impedido que sean vertidas diferentes concepciones sobre este fenómeno fundamental de la vida social humana.

1. Kaplan, Marcos. Estado y Sociedad, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1983, pág. 44.

Los primeros estudios sobre su naturaleza fueron realizados en la antigüedad como filosofía política, basada en la polis como única forma superior de existencia político-social.

Para Platón, el Estado constituye la institución necesaria para el óptimo desarrollo del ser humano, en consecuencia, tiene como finalidad la formación de hombres virtuosos, para lo cual debe contar con la estructura necesaria para la realización de tales fines. Por esa razón la ciudad debe ser gobernada por los mejores, aquellos que entienden de justicia y dignidad humana, éstos no son sino los filósofos, los que dirigiendo la ciudad constituirán la clase de los filósofos gobernantes. Esta idea es cambiada posteriormente - en las Leyes, en donde le da participación en el gobierno a todos los ciudadanos.

Basado en el paralelismo entre Estado e individuo, - Platón afirma que el Estado no es más que la imagen ampliada del alma humana.²

Para entender al Estado, Aristóteles parte de la rea

2. Cfr. F. Larroyo. Sistema e Historia de las Doctrinas Filosóficas, Editorial Porrúa, S.A., México 1978, pág. 236.

lidad histórica. "Si alguien observa el desarrollo de las cosas desde su origen, podrá obtener en ésta, como en las demás cuestiones, la visión más excelente. Ante todo, es necesario que se unan por pareja los que no pueden existir el uno sin el otro, como la hembra y el macho para la generación... así pues, de estas dos comunidades procede en primer lugar la casa... la comunidad constituida naturalmente para la vida de cada día es la casa... y la primera comunidad formada de varias casas a causa de las necesidades no cotidianas es la aldea... La comunidad perfecta de varias aldeas es la ciudad, que tiene ya, por así decirlo, el más alto grado de suficiencia, que nació a causa de las necesidades de la vida, pero existe ahora para vivir bien. Por naturaleza, -- pues, la ciudad es anterior a la casa y a cada uno de nosotros, porque el todo es necesariamente anterior a la parte".³

Aristóteles llega a la conclusión de que el hombre es un animal político (zoon politikón) bajo las siguientes consideraciones: "El que no puede vivir en comunidad o que nada necesita por propia suficiencia, no es miembro de la ciudad, sino una bestia o un Dios."⁴

3. Aristóteles. La Política, versión española de Antonio Gómez Robledo, Editorial Porrúa, S.A., México 1973, pág. 57.

4. Ibidem, pág. 58.

El Estado como actualmente lo entendemos, ha resultado ser un producto tardío en la evolución histórica de las sociedades, surge como factor de poder, insertado en su organización la estructura social preexistente.

Así encontramos que el fenómeno estatal presenta su primera expresión en el Estado moderno, con una estructura política que realiza, a fin de sintetizar el ejercicio del poder; en consecuencia ocurre que mediante un proceso de absorción, el cuerpo social desemboca, a la postre, en algo nuevo.

Cabe mencionar, que el término Estado fué utilizado inicialmente por Maquiavelo y viene a constituir la inauguración de la denominación que en adelante se daría a esa institución.

El Estado moderno, con ese carácter autoritario, se encontró con el sentido individualista que apoyado en el derecho natural descubrió al ciudadano individual. A partir de entonces se hace necesario justificar ese poder estatal originariamente constituido como algo que lo absorbe todo, adquiriendo un carácter absolutista. Esta idea justificadora es vertida por Bodino, quien señala como característica fundamental del Estado a la soberanía, entendida como "Una potencia predominante y sin límites, única, indivisible, absoluta —

y perpetua, no sujeta a ninguna ley, excepto la divina."⁵

Posteriormente, Hobbes, para justificar al absolutismo, parte de la idea de un estado de naturaleza en virtud del cual, los hombres son iguales en cuanto a las facultades del cuerpo y del espíritu. Sobre esta base, Hobbes considera que en un principio, el hombre se encontraba en un estado de guerra continua, en una lucha de todos contra todos, derivada de la tendencia egoísta fundamental que existe en el ser humano. Esto lo explica en los siguientes términos: "La naturaleza ha hecho a los hombres - tan iguales en las facultades del cuerpo y del espíritu que, si bien un hombre es a veces, evidentemente, más fuerte de cuerpo o más sagaz de entendimiento que otro, cuando se considera en conjunto; la diferencia entre hombre y hombre no es tan importante que uno pueda reclamar, a base de ella, para sí mismo, un beneficio cualquiera al que otro no puede aspirar como él... De esta igualdad en cuanto a la capacidad se deriva la igualdad de esperanza respecto a la consecución de nuestros fines. Esta es la causa de que si dos hombres - desean la misma cosa, y en modo alguno pueden disfrutarla - ambos, se vuelven enemigos, y en el camino que conduce al fin (que es, principalmente, su propia conservación y a veces su

5. F. Larroyo. Op. cit. pág. 357.

delectación tan sólo) tratan de aniquilarse o sojuzgarse uno a otro... Dada esta situación de desconfianza mutua, ningún procedimiento tan razonable existe para que un hombre se proteja a sí mismo, como la anticipación, es decir, el dominar por medio de la fuerza o por la astucia a todos los hombres que pueda, durante el tiempo preciso, hasta que ningún otro poder sea capaz de amenazarle... Con todo ello es manifiesto que durante el tiempo en que los hombres viven sin un poder común que los atemorice a todos, se hallan en la condición o estado que se denomina guerra; una guerra tal que es la de todos contra todos."⁶

En este contexto, Hobbes niega que pueda existir el derecho. "En esta guerra de todos contra todos, se da una consecuencia: que nada puede ser injusto. Las nociones de derecho e ilegalidad, justicia e injusticia están fuera de lugar. Donde no hay poder común, la ley no existe: donde no hay ley no hay justicia."⁷

En este estado presocial en donde no existe ley, la vida se rige por leyes de naturaleza, la primera de las cuales establece que el hombre debe procurar la paz, con la finalidad de vivir en armonía y lograr desarrollarse física e in-

6. Hobbes, Thomas. *Leviatán o la Materia, Forma y Poder de una República Eclesiástica y Civil*. Tomo I. Colección Los Grandes Pensadores, págs. 133 y 134.

7. *Ibidem*. pág. 138.

telectualmente para beneficio de todos los hombres, cuando esto sea posible, de lo contrario, utilizará las ventajas de la guerra. La segunda ley de naturaleza que deriva de la norma fundamental dispone: "que uno accede, si los demás consienten también, mientras se considera necesario para la paz y defensa de sí mismo, a renunciar este derecho a todas las cosas y a satisfacerse con la misma libertad, frente a los demás hombres, que les sea concedida a los demás con -- respecto a él mismo."² De acuerdo con la tercera ley de naturaleza, los hombres cumplen con los pactos a que se han sometido, lo que no es posible sin un poder coercitivo que competa a los demás hombres a hacer lo propio.

"No es extraño, por consiguiente, que (aparte del pacto) se requiera algo más que haga su convenio constante y obligatorio; ese algo es un poder común que los mantenga a raya y dirija sus acciones hacia el beneficio colectivo. El único camino para erigir semejante poder común... es conferir todo su poder y fortaleza a un hombre o a una asamblea de hombres, todos los cuales, por pluralidad de votos puedan reducir sus voluntades a una voluntad. Esto equivale a decir: elegir un hombre o una asamblea de hombres que represente su personalidad; y que cada uno considere como pro

8. Ibidem. pág. 140.

pio y se reconozca a sí mismo como autor de cualquiera cosa que haga o promueva quien representa su persona, en aquellas cosas que conciernen a la paz y a la seguridad comunes: que, además, sometan sus voluntades cada uno a la voluntad de -- aquél, y sus juicios a su juicio... Hecho esto, la multitud así unida en una persona se denomina Estado, en latín civitas. Esta es la generación de aquel gran leviatán, o más bien, de aquel dios mortal, al cual debemos, bajo el dios in mortal, nuestra paz y nuestra defensa."⁹

Hobbes define al Estado como "una persona de cuyos - actos se constituye en autora una gran multitud mediante pac tos recíprocos de sus miembros con el fin de que esa persona pueda ampliar su fuerza y medios de todos como lo juzgue con veniente para asegurar la paz y la defensa común."¹⁰

Posteriormente surge la corriente del contrato social, que implica la existencia de derechos humanos innatos precontractuales. Esta doctrina postulada por Juan Jacobo Rousseau, representa la idea de atribuir el poder político a los indivi duos contratantes.

Partiendo de la idea de un Estado presocial en el que el hombre por naturaleza es libre e igual a los demás, esta--

9. Ibidem. pág. 179

10. Loc. cit.

blece que la base para que el hombre conserve esos derechos naturales se encuentra en el contrato social. La unión de todas esas voluntades dan origen a la voluntad general, que como tal implica un querer idéntico, que reúne el poder, y - en consecuencia, es titular de la soberanía.

"Los asociados toman colectivamente el nombre de -- pueblo y particularmente el de ciudadanos como partícipes de la autoridad soberana, y súbditos por estar sometidos a las leyes del Estado... La voluntad general puede únicamente dirigir las fuerzas del Estado de acuerdo con los fines de su institución, que es el bien común."¹¹

Para el tratadista ginebrino, la soberanía no es sino el ejercicio de la voluntad general, la que jamás deberá enajenarse, siendo además indivisible. "... la voluntad es general o no lo es, la declaración de esta voluntad constituye un acto de soberanía y es ley. La persona pública que se constituye así, por la unión de todos los demás, tomaba en - otro tiempo el nombre de ciudad y hoy el de república o cuerpo político, el cual es denominado Estado, cuando es activo, Potencia en compración con sus semejantes."¹²

11. Rousseau, Juan Jacobo. El Contrato Social, Editores Mexicanos Unidos, México 1985. págs. 49 y 59.

12. Ibidem. págs. 49 y 61.

Por su parte, León Duguit niega la personalidad jurídica del Estado. Afirma que es necesario entender su construcción jurídica, utilizando únicamente los materiales proporcionados por la realidad social, separando todos los conceptos de orden metafísico. El primer elemento de acuerdo con esta postura es la colectividad, en razón de que el Estado implica la existencia de una sociedad humana, la cual generalmente y de acuerdo con el grado de civilización se traducen en la nación, como medio de producción del hecho Estado.

"La nación moderna, forma general de las colectividades políticas, es en sí, la aglomeración de ciudades, como la ciudad fue una aglomeración de familias... El elemento -- esencial de la unidad nacional, es preciso buscarlo en la comunidad de tradiciones, necesidades y aspiraciones... La comunidad de aspiraciones y necesidades presentes, el sentimiento del papel que los hombres de una misma nación deben jugar en común en el mundo, la necesidad de defender un patrimonio común de ideas, de riquezas morales o materiales."¹³

El segundo elemento es producto de la nación, y es la diferenciación entre gobernantes y gobernados es una dife-

13. Duguit, León. Manuel de Droit Constitutionnel, Anceinne Librairie Fontemoing Editeurs, Paris 1918, págs. 51 y 52.

renciación entre fuertes y débiles.

"Los gobernantes despliegan una mayor fuerza por la que imponen a los gobernados su voluntad. La voluntad de los gobernantes como elemento del Estado se podrá imponer cuando sea conforme a derecho."¹⁴

Leon Duguit señala que la voluntad de los gobernantes no es ilimitada, ya que deben cumplir con la organización y control de los servicios públicos, que es un límite fundamental y que constituye otro elemento del Estado.

Los servidores públicos son entendidos por este autor como "toda actividad cuyo cumplimiento debe estar regulado, asegurado y controlado por los gobernantes."¹⁵

En cuanto al territorio, opina el tratadista francés que "Constituye el límite material de la acción efectiva de los gobernantes y no es un elemento indispensable del Estado."¹⁶

Para Leon Duguit, "Le mot Etat designe toute societe humaine, dans laquelle existe une différenciation politique, une différenciation entre gouvernants et gouvernés."¹⁷

14. Op. cit. pág. 51.

15. Ibidem. pág. 73.

16. Loc. cit.

17. La palabra Estado designa toda sociedad humana en la que exista una diferenciación política, una diferenciación entre gobernantes y gobernados. (N. del A.).

Por otra parte, Jellinek señala que es preciso conceptualizar jurídicamente al Estado, para que de esta forma se - esclarezca no su naturaleza real sino el aspecto jurídico del mismo, es decir, "hallar un concepto en el que queden incluidas sin contradicción alguna entre ellas, todas las propiedades jurídicas del Estado."¹⁸

De acuerdo con esta teoría, únicamente hay tres formas de concebir jurídicamente al Estado: como objeto de derecho, como relación jurídica, o como sujeto de derecho.

Afirma Jellinek que no es posible concebir al Estado como objeto, porque todo objeto de derecho supone un sujeto, y este sujeto no puede ser sino los hombres que dirigen el - Estado, lo que implicaría un desmembramiento del ente, que - conduciría a considerar como tal, solo uno de sus elementos - esenciales.

En cuanto a la idea de que el Estado sea una relación jurídica, Jellinek observa: "Existen gobernantes y gobernados, y en sus relaciones mutuas nos parece hallar lo que como Estado reconocemos. Si se concibe al Estado como relaciones de - dominación, la unidad y continuidad de esta relación signifi-

18. Jellinek, Jorge. Teoría General del Estado, Traducción de la segunda edición alemana. Tomo I. Librería General de - Victoriano Suárez, Madrid 1948. pág. 202.

ca ya, una desviación de las bases empíricas, porque el Estado no comprende una relación de dominio, sino innumerables - relaciones de este género. Toda modificación en la forma de dominación necesita, por consiguiente, destruir al Estado y poner uno nuevo en su lugar... Pero el error más grave de esta doctrina consiste en que no puede decir de donde procede la relación jurídica del Estado; porque toda relación jurídica necesita normas que la regulen, y estas normas han de unir unos con otros los miembros de las relaciones jurídicas, lo que supone, por consiguiente, un poder sobre los miembros, poder de donde nacen estas normas. Si se afirma que el Estado no puede ser quien de tales normas, la teoría del Estado como relación había de llegar a esta afirmación: es preciso, para poder seguir siendo consecuentes, reconocer un orden jurídico supraestatista."¹⁹

La tercera posibilidad es la que pretende explicar la naturaleza jurídica del Estado considerándolo como sujeto de derecho, en este sentido Jellinek señala: "Sujeto en sentido jurídico, no es una esencia, sino una capacidad creada mediante la voluntad del orden jurídico. El hombre es el supuesto de la capacidad jurídica, puesto que todo derecho es una relación entre seres humanos... si el Estado es una unidad colecti

19. Op. cit. págs. 207, 208 y 209.

va, una asociación, y esta unidad no es una ficción, sino una forma necesaria de síntesis de nuestra conciencia que, como - todos los hechos de la misma, forma la base de nuestras instituciones, entonces tales unidades colectivas no son menos capaces de adquirir subjetividad jurídica que los individuos humanos."20

Continuando con su teoría explica: "Tan lícito nos - es científicamente concebir al Estado como sujeto de derecho, como atribuir al hombre este mismo carácter. Sólo mediante - esta doctrina nos es posible comprender jurídicamente la unidad del Estado, la de su organización y la voluntad que ella engendra."21

Afirma este autor que el Estado consiste en relacio- nes de voluntad de los hombres que mandan y de los hombres que obedecen, al mismo tiempo el Estado posee un territorio. Las relaciones políticas de voluntad unidas, forman la unidad de asociación, estas relaciones políticas son esencialmente relaciones de dominación.

Este autor concluye su teoría de conceptualización - del Estado en los siguientes términos: "El Estado desde su as

20. Ibidem. págs. 211 y 212.

21. Ibidem. pág. 213.

pecto jurídico, no puede considerarse sino como sujeto de de recho, y en este sentido, esta próximo al concepto de la corporación en el que es posible subsumirlo. El concepto de la corporación es un concepto puramente jurídico, al cual, como a todo concepto de derecho, no corresponde nada objetivamente perceptible en el mundo de los hechos; es una forma de síntesis jurídica para expresar las relaciones jurídicas de la unidad, de la asociación y su enlace con el orden jurídico. Si se atribuye al Estado como a la corporación jurídica el carácter de personalidad, no se hace uso de una hipótesis o ficción, pues personalidad no es otra cosa, que sujeto de derecho, y significa, una relación de una individualidad particular o colectiva con el orden jurídico. De esta forma podemos afirmar que el Estado es la corporación territorial dotada de un poder de mando originario."²²

Kelsen señala por otro lado, que la persona jurídica es la personificación del orden que regula la conducta de varios individuos; un punto común de imputación de todos aquellos actos humanos determinados por el mismo orden. En este orden de ideas, Kelsen afirma que las personas colectivas son ordenes jurídicos parciales dentro del orden jurídico total constitutivo del Estado.

22. Ibidem. págs. 227 y 228.

"La definición de Estado, —afirma Kelsen— resulta muy difícil dada la multiplicidad de los objetos que el término comunmente designa... La situación parece más sencilla cuando el Estado es discutido desde un ángulo visual puramente jurídico. Entonces se le toma en consideración como fenómeno jurídico unicamente, como sujeto de derecho, esto es, como persona colectiva... El Estado es la comunidad creada por un orden jurídico nacional... El Estado como persona jurídica nacional, es la personificación de dicha comunidad o el orden jurídico nacional que la constituye."²³

La actividad del hombre ha tenido siempre la finalidad de procurar un modo de vida que permita la satisfacción de las necesidades colectivas imperantes en cada época, esto lo ha conducido a crear formas de organización políticas que van desde las antiguas polis griegas hasta los actuales Estados contemporáneos. En esta forma, la nación ha sido el medio para la integración social y el Estado el medio para la organización política de la sociedad.

2. Elementos del Estado.

Si entendemos al Estado como la corporación territo-

23. Kelsen, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1979, págs. 215 y 216.

rial dotada de un poder de mando originario, es válido afirmar que los elementos que lo conforman, son con base en esta concepción, la población, el territorio y el poder.

De la idea generalizada acerca de la población, podemos decir que es un conjunto de hombres que comulgan las mismas ideas y pertenecen a un determinado Estado, aceptan y se encuentran sometidos a su autoridad legitimada por ellos mismos.

"Este concepto de pueblo sometido al poder estatal, no se identifica con el pueblo en sentido sociológico, el cual es unido por un sentimiento de pertenencia nacional. El postulado del Estado nacional y el problema de las minorías nacen precisamente de que el pueblo sujeto a un poder estatal no siempre constituye un pueblo en sentido sociológico."²⁴

Así pues el primer elemento que debemos considerar es la población, ya que es el elemento, que en su acepción sociológica determina la existencia del Estado como persona moral. Integrada socialmente la nación y haciendo uso de sus facultades de autodeterminación, se organiza jurídicamente creándolo por

24. Zippelius, Reinhold. Teoría General del Estado, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1985. pág. 77.

medio del derecho originario a la persona jurídica llamada Estado, por conducto del cual, el grupo social tratará de satisfacer sus necesidades procurando el desarrollo y la convivencia colectivas.

En ese sentido se dice que la nación es soberana, en razón de que decide libremente crear al cuerpo político estatal.

El pueblo o nación, es ante todo un hecho social, es la consecuencia de la tendencia gregaria del hombre, que provoca una convivencia común, haciendo partícipes a los miembros de un mismo grupo social, de la misma historia forjada día -- tras día.

En este punto, es pertinente citar las palabras de Ortega y Gasset cuando dice: "La sociedad es primeramente pasado, y relativamente al hombre tardígrado, la determinación de lo que la sociedad en cada momento va a ser, depende de lo que ha sido."²⁵

El pueblo entendido en su concepción sociológica, es un sentimiento de identidad, y en este sentido la "nacionali-

25. Ortega y Gasset, J. Historia como sistema, Colección los Grandes Pensadores, pág. 38.

dad" no puede ser cambiada.

La población jurídicamente considerada es más que un sentir subjetivo, se trata más bien de una relación jurídica entre los gobernados y el Estado. Las relaciones que se presentan entre gobernantes y gobernados son relacionados de supra a subordinación, e implican dos posibilidades, una de las cuales considera al gobernado como objeto del imperium del Estado y se lleva a cabo por medio de los actos de autoridad; - en el otro sentido se entiende al gobernado como parte de la comunidad política participante de la voluntad del Estado, en este sentido, la relación entre gobernantes y gobernados se presente mediante las garantías individuales.

El segundo elemento lo constituye el territorio, cuya integración como parte del ente estatal resulta imprescindible para dar a éste su connotación exacta como corporación territorial.

"El territorio es, en la práctica, el punto de referencia geográfica de la jurisdicción del Estado, permite saber hasta dónde se extiende espacialmente la influencia indiscutida del poder de un núcleo social."²⁶

26. Hernández Becerra, Augusto, Estado y Territorio, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1981. pág. 53.

"La soberanía territorial —afirma Reinhold Zippelius— tiene un lado positivo y uno negativo. Positivamente, significa que todo lo que se encuentre en el territorio estatal, está sujeto al poder del Estado. Negativamente, implica que no puede ejercerse, dentro del territorio estatal, autoridad soberana alguna que no se derive del poder de regulación del propio Estado."²⁷

En cuanto al territorio, no obstante ser un elemento preexistente, su connotación como parte estatal le brinda características que van más allá de su significación geográfica natural. La idea del territorio, cuya significación cobró especial importancia en el Estado moderno se presenta como la sede del ente estatal.

Afirma el profesor Ignacio Burgoa que el territorio, "...es el espacio terrestre, aéreo y marítimo sobre el que se ejerce el imperium o poder público estatal al través de las funciones legislativas, administrativa o ejecutiva y judicial o jurisdiccional, o sea la demarcación geográfica dentro de la que éstas se desempeñan."²⁸

27. Zippelius, Reinhold. Op. cit. pág. 91.

28. Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., México 1935, pág. 162.

En el aspecto federativo del Estado, el territorio tiene un doble papel, como territorio general y como territorio constitutivo de las entidades federativas, sin que — ello implique la pérdida de la unidad territorial. Por otra parte, refiriéndonos especialmente a México, el territorio de los estados miembros se encuentra subdividido, a su vez, para dar lugar al ámbito competencial de los municipios.

El Estado como forma de organización política de una sociedad, debe contar con un poder de dominación. "El poder político resulta en y para toda sociedad de la lucha contra la entropía y sus manifestaciones y amenazas de desorden, desorganización y caos. La función del poder es, desde este punto de vista, la defensa de la sociedad contra sus propias contradicciones, conflictos y debilidades."²⁹

La Constitución, el medio por el que se da vida jurídica el Estado; el origen de éste orden fundamental radica en el pueblo, quien ejerciendo su facultad de autodeterminación crea para sí una organización. Ahora bien, la Constitución es elaborada por un órgano denominado Congreso o Asam—

29. Kaplan, Marcos. Op. cit. pág. 152.

blea Constituyente a quien el pueblo delega el ejercicio del Poder Constituyente.

Una vez formado el Estado, requiere para su funcionamiento de una organización de sus órganos, cuyo conjunto forma el gobierno estatal, que es otro de sus elementos.

Por otra parte, la actividad desplegada por los órganos estatales, se diversifica en las funciones legislativa, ejecutiva y judicial, ejercidas por medio de los actos de autoridad de los órganos facultados para ello; tal actividad constituye el poder público del Estado, que por esa razón se ha considerado uno de sus elementos posteriores a su formación.

3. Ambitos de validez del Estado.

Si se considera al Estado como un orden jurídico, a la manera de Hans Kelsen, éste forzosamente debe contar con un ámbito de validez. En este orden de ideas, el territorio no es sino el ámbito espacial de validez de este orden jurídico llamado Estado. "El territorio del Estado, como ámbito espacial de validez del orden jurídico nacional, no es una superficie sino un espacio de tres dimensiones. La validez, lo mismo que la eficacia del orden jurídico nacional no solo se extiende a lo ancho y a lo largo, sino también en altura y profundidad. Por ser la tierra un globo, la forma geométri-

ca del espacio estatal es aproximadamente la de un cono invertido. El vértice de éste se halla en el centro de la tierra, en donde se encuentran los espacios cónicos, es decir, los territorios de todos los Estados."³⁰

Siguiendo las ideas del autor de la Teoría Pura del Derecho, el Estado tiene también un ámbito temporal de validez. "...el Estado no sólo existe en el espacio, sino también en el tiempo, y si consideramos el territorio como un elemento estatal, habrá que considerar también el lapso de su existencia como elemento del Estado... Así como el territorio es un elemento del Estado, no en el sentido de un espacio natural ocupado por éste a la manera de un cuerpo físico, sino sólo en cuanto constituye el ámbito territorial de validez del orden jurídico nacional, del mismo modo, el tiempo, el período de su existencia, es elemento del Estado sólo en cuanto constituye el correspondiente ámbito temporal de validez."³¹

Afirma Kelsen que el pueblo del Estado son los individuos cuya conducta se encuentra regulada por el orden jurídico nacional, constituyendo el ámbito personal de validez de dicho orden. El ámbito material de validez hace referencia a las ma

30. Kelsen, Hans. Op. cit. pág. 257.

31. Ibidem. pág. 259.

terias que el orden jurídico nacional puede regular. "...Mientras mayor es el número de materias reguladas por el orden jurídico, tanto más amplia es su esfera material de validez; -- mientras mayor es la competencia del Estado, tanto más se limita la libertad personal de los súbditos."³²

Continuando con su teoría, Kelsen explica que las materias que el orden jurídico nacional debe regular o abstenerse de regular, es resuelto en distintas formas por los diferentes sistemas políticos.

"El poder del Estado a que el pueblo se encuentra sujeto, no es sino la validez y eficacia del orden jurídico, de cuya unidad deriva la del territorio y la del pueblo... La soberanía únicamente puede ser la cualidad de un poder normativo, considerando como autoridad de la que emanan los diversos derechos y obligaciones. Cuando, por otra parte, se habla de los tres poderes del Estado, la palabra "poder" es entendida en el sentido de una función del Estado, y entonces se admite la existencia de funciones estatales distintas."³³

32. Ibidem. pág. 287.

33. Ibidem. pág. 302.

4. Formas de Estado y Formas de Gobierno.

Comunmente se ha hecho la distinción entre las formas de Estado y las Formas de Gobierno. Tal distinción tiene como base la diferencia que existe entre Estado y Gobierno.

La forma de Estado hace referencia a la persona jurídica así denominada, es decir a los entes estatales considerados en su totalidad, mientras que la forma de gobierno atiende a las diversas formas que puede revestir el conjunto de órganos del Estado. Sobre este particular, el tratadista mexicano Ignacio Burgoa explica: "Por gobierno se entiende, en -- efecto, tanto el conjunto de órganos del Estado, como las fun ciones en que se desarrolla el poder público. Consiguiente-- mente, por "formas de gobierno" se entiende la estructuración de dichos órganos y la manera interdependiente y sistematiza-- da de realización de tales funciones."³⁴.

Como formas de Estado se encuentran la federal y la central; el despliegue del poder político por el territorio del Estado se verifica en diversa manera entre estas dos formas estatales. En la primera forma, es decir, en el Estado Federal,

34. Burgoa, Ignacio. Op. cit. págs. 465 y 466.

en el ejercicio del poder se presentan la federación como institución general y varios órganos autónomos que constituyen las entidades federativas.

En el Estado Central, el ejercicio del poder se desarrolla por un órgano central con la colaboración de diversos órganos que ejecutan las decisiones del centro.

Por otra parte, se han considerado como formas de gobierno la república, la monarquía, la democracia, la aristocracia y la autocracia, de acuerdo con la mayor o menor participación del pueblo en la formación de la voluntad política y en quien se deposite el poder político.

5. Unión de Estados.

La unión de Estados es un fenómeno político que puede presentarse de dos formas: como unión personal o como unión real. La primera se da cuando en virtud del juego de las leyes de sucesión un monarca ocupa el trono de dos países diferentes. Este tipo de unión es accidental y su vigencia es limitada, los Estados conservan su soberanía y por lo tanto permanecen como unidades políticas independientes.

En la unión real se establecen lazos de manera voluntaria, por identidad nacional, filiación histórica o motivos de orden geográfico, uniéndose bajo un mismo jefe de Estado; -

los Estados miembros desaparecen para formar uno nuevo y diferente.

6. Confederación de Estados.

La confederación de Estados se crea por medio de pactos o tratados entre Estados soberanos e independientes con miras a la realización de fines comunes; los Estados miembros conservan su soberanía y tienen el derecho de secesión por -- virtud del cual pueden retirarse de la confederación. Puede ser antecedente histórico para la formación de un Estado Federal.

7. Estado Federal y Estado Central.

La forma federal del Estado supone la existencia de -- dos ámbitos competenciales señalados en la Ley Fundamental, el de la federación y los de las entidades federativas, que gozan de autonomía frente a la federación.

La formación del Estado federal, implica la existencia de Estados libres y soberanos que por razones históricas -- deciden unirse por medio de un pacto federal, o bien, por un proceso de descentralización por el que se les va dando mayor autonomía a las estructuras locales, como en el caso de México.

Los Estados centralistas cuentan únicamente con un órgano central de decisiones políticas y administrativas, - las cuales son ejecutadas por los departamentos o provincias, por medio de una descentralización funcional que no llega al grado de autonomía de que gozan las entidades federativas -- del Estado federal.

La diferencia entre ambas formas estatales, por tan to, radica en el mayor o menor grado de autonomía de los ór- ganos descentralizados.

CAPITULO II.

GENESIS DEL ESTADO FEDERAL

I. Sistemas históricamente dados en la formación del Estado Federal.

El federalismo es un fenómeno político, nace de situaciones históricas particulares para cada Estado, que constituyeron los primeros pasos hacia la instauración de esa forma es total.

"En términos generales el Estado Federal se forma por uno de estos dos procedimientos de dinámica política:

a) las entidades anteriores al Estado gozaban de cierta autonomía y, uniéndose, formaron el nuevo Estado (caso de -- ellos es Estados Unidos de Norteamérica);

b) las entidades anteriores no gozaban de ninguna o -- casi ninguna autonomía, siendo erigidos como Estados por el poder central constituyente (caso de México)". ¹

¹ Rebasa, Emilio. Formas de Estado en: Revista de la Facultad de Derecho de México, abril-junio 1958, Universidad Nacional Autónoma de México, págs. 77 y 78.

De acuerdo con lo anterior, la experiencia política en materia de federalismo ha mostrado que un Estado federal se crea uniendo Estados soberanos, o bien estableciéndolos - con cierto grado de autonomía. En el primer caso, el ejemplo histórico está representado por los Estados Unidos de -- Norteamérica, y el segundo por la República Mexicana.

La manera clásica de formación del Estado Federal, - es mediante la unión de estados libres y soberanos, situación bajo la que se desarrollaron las colonias inglesas ubicadas - al norte del continente americano. Estas colonias eran entidades autónomas y autárquicas que se manejaban de manera independiente con respecto a las demás. Su primer antecedente federal tuvo lugar en Albany, antes de la Declaración de la - Independencia. En este sitio se reunió un congreso al que -- asistieron los representantes de las asambleas de siete colonias con el objeto de adoptar el Plan de Unión de Albany, -- elaborado por Benjamín Franklin. En el Plan se aludía a un - órgano central al que se confiarían los asuntos de interés común, el cual estaría integrado por un presidente designado por la corona y un consejo elegido por las asambleas para un período de tres años; los asuntos de carácter local seguirían resolviéndose por las colonias. El Plan no fue aceptado por las -- asambleas coloniales, el argumento fue que no debían ceder la facultad de fijar impuestos y tarifas que de acuerdo con el - Plan se otorgaban al órgano central.

Posteriormente surgieron problemas con la Metrópoli, que estableció el alza de algunos impuestos, sobre todo en el cuero, el té y el tabaco; además de la incoformidad de las colonias por el monopolio comercial que ejercía Inglaterra. Todo esto terminó con la capacidad de tolerancia de los colonos, quienes alegando no estar representados en el parlamento inglés, consideraban inválidos dichos impuestos.

Con el objeto de tratar los grandes problemas a que se afrentaban, se reunió en Filadelfia, un primer congreso al que enviaron sus representantes todas las colonias. El 5 de septiembre de 1774 éste primer congreso resolvió suspender el comercio con Inglaterra. "Ya para entonces había madurado la idea que estaba llamada a ser el fundamento del constitucionalismo de Norteamérica y de todos los pueblos que, como el nuestro lo imitaron. Las arbitrariedades que las colonias atribuían al Parlamento inglés y que escapaban a todo control constitucional, puesto que la constitución flexible estaba a merced del Parlamento, hicieron pensar en la necesidad de una constitución fija, que colocada por encima de todos los poderes, — inclusive del legislativo, los limitara a todos". ²

².Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., México 1985, pág. 186.

Sin embargo, no se llegó a nada concreto con respecto al federalismo, esta vez representado por Peyton Randolph, quien propuso un proyecto en ese sentido, que no fue aceptado por la asamblea.

Habiéndose iniciado la guerra en 1775, por las razones antes enunciadas, el movimiento se transformó en lucha por la emancipación política de las colonias norteamericanas.

En el segundo congreso, reunido también en Filadelfia, el 4 de julio de 1776, se declaró la independencia; la declaración, escrita por Jefferson, fue firmada por "los representantes de los Estados Unidos de América".

En noviembre de 1777, se aprobó el proyecto de artículos de la Confederación y Unión Perpetua, presentado ante el Congreso Continental, no sin antes haber sido aprobado por los Estados. Este documento entró en vigor en 1781; en él se concedían al Congreso diversas atribuciones como las relaciones exteriores, fuerza armada, moneda y correos entre otras.

La guerra entre Inglaterra y sus colonias terminó con la capitulación de Yorktown en 1781, estableciéndose la paz definitiva en el Tratado de Versalles, el 3 de septiembre de 1783.

El fin de la guerra no ayudó a fortalecer la confederación, que por el contrario se debilitaba. En estas condiciones, se reunió en 1787, nuevamente en Filadelfia, una convención federal convocada por los ciudadanos más importantes de cada estado con el objeto de hacer una revisión a los artículos de la confederación, que culminó con la creación de una Constitución Federal. Surgió así el bicamarismo, característica propia del sistema federal. A la Cámara de Representantes incumbía, de manera exclusiva, la materia financiera; estaba integrada por un número de representantes proporcional al de habitantes de cada estado. Por otra parte, el Senado representaba a las entidades federativas; todos los estados tenían voto igual, además para revisar la Constitución se requería la intervención del Congreso y de las legislaturas o convenciones de los estados.

De esta forma, las trece colonias inglesas nacían como Estado federal después de haberse unido fácticamente por la necesidad de presentar un frente común al enemigo, lo que condujo, después de seguir una trayectoria histórica, a la unión formal representada por su Constitución.

En México, el federalismo surgió como una solución integradora del vasto territorio, que como parte del imperio español, constituía la Nueva España. Como entidad central, sus pro

vincias dependían directamente de la metrópoli, que se hallaba representada por el Virrey. "Este reino americano que nos ocupa jamás fue independiente de la corona, sino su vasallo, por lo que la autarquía fue de hecho y sólo en algunos casos se dió ingerencia a las colonias".³

Al consumarse la independencia surgió la posibilidad de estructurar políticamente al país: a partir de ese momento era facultad del pueblo mexicano elegir soberanamente entre adoptar la forma de Estado central, o constituirse en una república federal. Sin embargo, algo había sucedido que iba a cambiar la balanza a favor del federalismo; la Constitución de Cádiz, que en 1812 había otorgado facultades gubernativas a los representantes de las provincias coloniales. Desde entonces, la idea federalista tuvo un punto de partida que aunque incipiente tuvo el mérito de ser, como se ha dicho, el germen del federalismo mexicano.

Esta fue la respuesta formal a las inquietudes de Ramos Arispe por conseguir un autogobierno para las provincias

3 .Gutiérrez Baylón, Juan de Dios. La Formación del Juicio de Amparo en la Nueva España, Tesis Profesional, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1985, pág. 33.

internas de Oriente, según él éste gobierno particular debería operar tanto en materia política administrativa, como en la judicial: "... Si el gobierno, y la justicia han de caminar de acuerdo a formar la prosperidad de los ciudadanos, soy de sentir, y pido a V.M. en nombre de doscientos mil, que ha bitan aquellas provincias; se sirva establecer en ellas un cuerpo gubernativo, y otro que en grado de apelación ejerza el poder judicial: el primero con el nombre de Junta Superior Gubernativa de las cuatro Provincias Internas de Oriente en la América Septentrional, compuesta de siete individuos vecinos de las mismas provincias, y nombrados por la de Coahuila dos, por la del Nuevo Reino de León dos, por la del Nuevo Santander dos, y uno por la de los Texas, atendida la corta población de ésta y el segundo bajo el nombre de Tribunal Superior de Apelaciones en dichas cuatro provincias, compuesto de tres ministros y un fiscal, todos letrados, y nombrados por el Soberano a consulta del Consejo de Estado, en donde se tendrían presentes los informes de la Junta Superior Gubernativa.⁴

La parte política administrativa se complementaría con

4. Citado por Jesús Reyes Heróles. El Liberalismo Mexicano en pocas páginas, Fondo de Cultura Económica, México 1985, -- págs. 66 y 67.

las juntas o diputaciones de provincia y las municipalidades. "Para curar, según ha prometido V.M. unos males tan generales como graves, es necesario establecer en cada provincia una -- junta gubernativa o llámese Diputación de provincia, a cuyo - cargo esté la parte gubernativa de toda ella, y en cada pobla- ción un cuerpo municipal o cabildo, que responda de todo el - gobierno de aquel territorio. En todos estos establecimien- tos no hará V.M. otra cosa, que dar testimonios a la nación de ser consiguiente a los principios, que tiene proclamados - sobre la dignidad, libertad y demás derechos del hombre." ⁵

La Constitución de Cádiz, primer documento fundamen- tal de la Nueva España, prescribía desde entonces la existen- cia de órganos independientes, "...determinaba que cada pro- vincia fuera gobernada por un jefe político, un intendente y una diputación provincial responsable exclusiva y directamen- te frente al gobierno central de España. Cada uno de estos cuerpos gubernativos era único responsable de la administra- ción de los negocios políticos y económicos y aún de algunos judiciales en sus respectivas jurisdicciones." ⁶

5. Ibidem.

6. Lee Benson, Natie. La Aportación de España al Federalismo - Mexicano en: Revista de la Facultad de Derecho de México, - enero-marzo 1958, pág. 141.

Un año después de haber recobrado su vigencia por segunda vez, la Constitución gaditana se vió quebrantada por la emancipación de lo que había sido la Nueva España, la cual se vió representada por la entrada triunfal del ejército trigarante a la Ciudad de México en 1821. En adelante aquella tierra que fuera origen de grandes riquezas iniciaría su propia existencia política, la cual se vió inaugurada por la autoproclamación que como emperador de México, hizo sobre sí mismo - Iturbide.

Desde un principio existieron divergencias entre la actitud de Iturbide y el Congreso Constituyente que se había instaurado para dar una Constitución al país. Tales divergencias se vieron a tal grado acentuadas, que Iturbide decidió disolver el Congreso, mandando apresar a todos los diputados que se opusieran a sus designios. Tal situación motivó la inconformidad de varias diputaciones, que al hacerse general -- provocó la rebelión de Casa Mata.

Para entonces, las diputaciones provinciales, creadas por la Constitución de Cádiz, habían desarrollado más hondamente la idea de autonomía, y en base a ella, varias diputaciones apoyaron el Acta de Casa Mata suscrita por los generales rebeldes. Al hacerlo iniciaron la lucha por defender su autonomía, que por lo demás pudo haberlas conducido por otro sendero. No

fue así, y en aras del federalismo, las diputaciones firmaron el Acta de Casa Mata cuya finalidad primordial era la reinstalación del Congreso que había disuelto Iturbide.

En el Acta se acordaba.

Artículo 1. Siendo inconcluso que la soberanía reside esencialmente en la nación, se instalará el Congreso a la mayor brevedad posible.

Artículo 2. La convocatoria para las nuevas cortes - se hará bajo las bases prescritas para las primeras.

Artículo 3. Respecto a que entre los señores diputados que formaron el extinguido Congreso, hubo algunos que por ideas liberales y firmeza de carácter se hicieron acreedores - al aprecio público, al paso que otros no correspondieron a la confianza que en ellos se depositó. Tendrán las provincias la libre facultad de reelegir a los primeros, y substituir a los segundos con sujetos más idóneos para el desempeño de sus arduas obligaciones.

Artículo 4. Luego que se reúnan los representantes - de la nación, fijarán su residencia en la ciudad o pueblo que estime por más conveniente para dar principio a sus sesiones.

Artículo 5. Los cuerpos que componen este ejército y los que sucesivamente se adhieran, ratificarán el solemne jura

mento de sostener a toda costa la representación nacional y - todas sus decisiones fundamentales.

Artículo 6. Los jefes, oficiales y tropa que no estén conformes con sacrificarse por el bien de la nación, podrán trasladarse a donde les convenga.

Artículo 7. Se nombrará una comisión, que con copia de la Acta marche a la capital del imperio a ponerla en manos de S.M. el Emperador.

Artículo 8. Otra comisión con igual copia a la plaza de Veracruz a proponer al gobernador y corporación de ella, lo acordado por el ejército para ver si se adhiere o no a él.

Artículo 9. Otro de los cuerpos dependientes de este ejército que se halla sitiando al puente y en las villas.

Artículo 10. En el interin contesta el supremo gobierno con presencia de esta provincia será la que delibere en la parte administrativa, si aquella resolución fuese de acuerdo - con la opinión.

Artículo 11. El ejército nunca atentará contra la persona del Emperador, pues lo contempla decidido por la representación nacional; aquel se situará en las villas, o en donde las circunstancias lo exijan, y no se desmembrará por pretexto algu

no hasta que lo diga el soberano Congreso atendiendo a que - será el que lo sostenga en sus deliberaciones.

El 7 de marzo de 1823 quedó reinstalado el Congreso. Una comisión del mismo declaró: 1. que el Congreso Constituyente no había estado nunca disuelto de derecho, siendo, tan legítimo como lo fue desde su instalación; 2. que sus miembros tendrían toda la autoridad necesaria para los actos legislativos y podrán ejecutarla; 3. que sólo al Congreso compete formular una nueva y legítima convocatoria; 4. se acuerda enviar una comisión de diputados a Puebla para comunicar a los jefes rebeldes lo que ha hecho el Congreso y el gobierno y lo que planean hacer, y los convenzan de que en virtud de - ello puede obrar el Congreso con absoluta libertad.

El 19 de marzo Iturbide firmó la abdicación. Otra - comisión del Congreso resolvió al respecto en el sentido de - que la coronación había sido obra de la violencia y de dere-- cho nula, ilegales sus actos y por lo tanto fuera de discu-- ción la abdicación; por último se acordó la pronta salida de Iturbide del territorio nacional.

Después de esto, al Congreso sólo le quedaba la obligación de convocar a un nuevo Congreso Constituyente.

Otro hecho que iba a marcar significativamente el camino hacia el federalismo fue la consolidación política de las provincias, al autodeterminarse libre y soberanamente.

Entre las proclamaciones, la más célebre por su importancia fue la que hizo la provincia de Guadalajara, que a partir de entonces adoptó el nombre de "Estado Libre de Jalisco".

Varias provincias siguieron el ejemplo de Guadalajara entre las que se encontraban: Oaxaca, Yucatán, Zacatecas, Querétaro y México que también se autodeclararon "Estados".

El siete de noviembre de 1823 el segundo congreso inició sus trabajos; dentro de sus primeras actividades estuvo el nombramiento de la comisión encargada de elaborar el proyecto de acta constitutiva.

"Al instalarse el nuevo Congreso, era evidente que los representantes federales no tendrían problema para obtener la definición federal de la forma de gobierno (sic) la elección la garantizaba plenamente y los directores federalistas, como ya vimos, se habían adelantado a contestar las argumentaciones de los centralistas. El interés vital de los federalistas estaba en los términos concretos en que debería traducirse el régimen federal, el deslinde de competencias o -

atribuciones entre la Federación y los estados."⁷

En el nuevo Congreso se deseaba la República como forma de gobierno, pero surgieron dos partidos: la mayoría quería que México fuera una República federal, y el otro que deseaba que se implantara la República central. En la lucha entre estas dos tendencias la idea federalista triunfó; con ello emergió de lo ideal para consolidarse formalmente en el Acta Constitutiva del 31 de enero de 1824. No obstante, aún hubo opiniones en contrario, como las de los centralistas Presbítero - Becerra, Espinoza, Carlos María de Bustamante, Rafael Mangino, entre otros. Por su parte, Fray Servando Teresa de Mier, en su célebre discurso sobre el artículo quinto del Acta, expuso la idea de un centralismo atenuado. En dicho discurso señalaba entre otras cosas, lo siguiente: "La prosperidad de esta república vecina ha sido y esta siendo, el disparador de nuestras Américas, porque no se ha ponderado bastante la inmensa distancia que media entre ellos y nosotros. Ellos eran ya estados separados e independientes unos de otros, y se federaron para unirse contra la opresión de la Inglaterra; federarnos nosotros estando unidos, es dividirnos y atraernos los males que ellos procuraron remediar con esa federación."⁸

7. Reyes Heróles, Jesús. Op. cit. pág. 90.

8. Citado por Jesús Reyes Heróles, Op. cit. pág. 103.

A pesar de las ideas en contrario, y mientras se promulgaba la Constitución, se dió a conocer el Acta Constitutiva en enero de 1824.

En ella se estableció la forma federal de Estado, con lo que las antiguas provincias se convirtieron formalmente en estados libres y soberanos en cuanto a su régimen interior, se adoptó la república representativa y popular, la soberanía se hizo residir en la nación, el supremo poder de la Federación se dividió para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

El 4 de octubre del mismo año fue promulgada la - que sería la primera y auténtica Constitución de México; en esa virtud y habiéndose reiterado la forma de Estado Federal, el país quedó dividido en diecinueve estados y cuatro territorios; además de las bases prescritas en el Acta Constitutiva, aceptó como única religión la católica y se conservaron los fueros del clero y del ejército.

De acuerdo con la nueva Constitución resultaron electos don Guadalupe Victoria como presidente y don Nicolás Bravo como vicepresidente. Su período presidencial duró de 1824 a 1829; durante el cual Inglaterra y Estados Unidos reconocieron la independencia de México. Posteriormente Gómez Pedraza apoyado por las clases acomodadas y por el partido escocés, se impone en las elecciones a Vicente Guerrero, apoyado por -

el pueblo y por el partido yorkino. Esto provocó la inconformidad de Santa Anna, quien se levantó en armas en Jalapa. Mientras tanto, en México tiene lugar el motín de "La Acordada", -ambos movimientos exigían que fuera anulada la elección. Ante estos hechos Pedraza convino en retirarse, y el Congreso - nombró como presidente a Vicente Guerrero, a su lado como vicepresidente estaba Anastacio Bustamante.

Derrocado el Presidente Guerrero por el propio Bustamante, luchaba contra el gobierno usurpador, pero haciéndolo - víctima de una traición por su amigo Francisco Picaluga; fue - acusado de conspiración, siendo fusilado el 14 de febrero de - 1831.

Enterado de lo acontecido el pueblo se levantó airado y obligó a Bustamante a dejar la presidencia. Después de las elecciones resultaron electos como Presidente Antonio López de Santa Anna y como Vicepresidente Valentín Gómez Farías, que iniciaron su gobierno el 1º de abril de 1833.

En ausencia de Santa Anna el gobierno quedó en manos - de Gómez Farías, quien queriendo poner en práctica las aspiraciones del liberalismo, dictó leyes contra los fueros del clero y del ejército. La legislación de Gómez Farías suscitó sublevaciones militares por parte de los lesionados en sus intereses, de ahí surgió la lucha entre los liberales, partidarios de

las reformas y los conservadores que se oponían a ellas.

Los conservadores pidieron el auxilio de Santa Anna, quien asumió el poder y derogó las reformas liberales y desconociendo la Constitución federal de 1824, optó por el centralismo, no obstante que dicha Constitución en el artículo 171 hacía invariable el sistema federal. Como respuesta a lo anterior el gobierno de Zacatecas, representado por Francisco García Salinas se rebeló contra el centralismo adoptado por Santa Anna, quien fue a combatirlo. García Salinas quedó derrotado, y con ello el centralismo ganó terreno.

Durante el segundo período de sesiones de las cámaras, iniciado el 16 de julio de 1834, el Presidente Barragán que sustituía a Santa Anna, les pidió que tomarán en consideración la solicitud de los pueblos para la adopción del sistema central. La comisión encargada de estudiar dicha solicitud propuso que el Congreso sería Constituyente, lo que fue aceptado por ambas cámaras, conviniéndose por último que las dos asambleas se unirían en una sola. De esta forma el Congreso que operaba como órgano constituido, cuyas funciones emanaban de la Constitución de 1824, se autodeclaró Poder Constituyente.

La comisión a la que el Congreso confió el proyecto de reformas estuvo compuesto por Miguel Valentín, José Ignacio

de Anzorena, José María Cuevas, Antonio Pacheco Leal y Francisco Manuel Sánchez de Tagle. El proyecto de bases constitucionales presentado por la comisión fue aprobado el 23 de octubre. A esta reforma se le conoce con el nombre de Siete Leyes Constitucionales. La primera ley fue promulgada el 15 de diciembre de 1835, y las otras el 20 de diciembre de 1836.

Con esta Constitución, además de cambiar el régimen federal por el central, se estableció un cuarto poder, el — llamado Supremo Poder Conservador, del que el Profesor Ignacio Burgoa nos dice: "era un cuerpo de control constitucional, pero tenía tales facultades que implicaba una oligarquía incontrolable, porque los destinos de México, todos absolutamente, estaban en manos de cinco individuos y las decisiones de todos los demás poderes del estado estaban subordinados a sus determinaciones y decisiones."⁹

Como consecuencia de la implantación del centralismo los estados tomaron la forma de departamentos, con lo que su autonomía se vió disminuida, asimismo se aumentaron a ocho

9. Burgoa, Ignacio. Conferencia sobre el Federalismo Mexicano en: Las Experiencias del Proceso Político Constitucional en México y España, Universidad Nacional Autónoma de México, - México 1979. pág. 273.

los años de gobierno.

Habiendo dado fundamento legal a la forma de Estado adoptada por Santa Anna, se dispuso a gobernar, pero los sucesos políticos, la pobreza ocasionada por la guerra, el abandono de las tierras, las luchas constantes entre los partidos políticos, creaban un ambiente de desorden e incertidumbre, a lo cual el gobierno central debía dar una solución.

Varios hechos se suscitaron durante la vigencia de esta Constitución, el más doloroso para nuestro país fue la pérdida de Texas. Este territorio se hallaba ocupado en su mayoría por colonos norteamericanos; dicha ocupación databa desde 1821. Para justificar sus intenciones separatistas, — los texanos se valieron del centralismo, formando una república con Samuel Houston como Presidente. Cuando llegó la noticia a México, Santa Anna organizó un ejército para combatirlos logrando algunas victorias, pero fue sorprendido a las orillas del río San Jacinto mientras acampaban. Santa Anna fue tomado preso, por lo que firmó los tratados de Velasco, el 14 de mayo de 1836, en los que se reconocía la independencia de Texas.

Sin embargo, más tarde México tenía que enfrentar, otro acontecer como es el de 1838, cuando llegan a la costa —

de Veracruz varios barcos de guerra franceses; en ese tiempo la presidencia estaba en manos de Anastacio Bustamante. Por medio de su representante, se djó a México un ultimatum para que entregara seiscientos mil pesos por los daños que habían sufrido según ellos varios ciudadanos franceses. México no aceptó, y entonces los barcos extranjeros atacaron Veracruz y San Juan de Ulúa, como México no pudo sostener la guerra tuvo que firmar los tratados de paz por los que se obligaba a pagar la cantidad ahí estipulada.

Durante esta época tuvieron lugar una serie de sublevaciones en contra del centralismo, en San Luis Potosí, Puebla, Ciudad de México y Yucatán, que se declaró independiente en 1840. En Guadalajara, Paredes Arriaga dirigía la sublevación más importante a la que se sumaron los inconformes de la política imperante en México, teniendo como consecuencia inmediata el desconocimiento de Bustamante como Presidente, al efecto solicitan un presidente interino que convocara a un Congreso Constituyente. Bustamante dejó el poder a Santa Anna que implantó una dictadura militar de 1841 a 1843, durante la cual logró la reincorporación de Yucatán en 1843.

Con tendencias liberales, el nuevo Congreso Constituyente pretendía la libertad de cultos y de enseñanza, lo -

que provocó protestas a tal grado que tuvo que ser disuelto.

Posteriormente Santa Anna deja el gobierno a Nicolás Bravo, que como Presidente interino reunió al nuevo Congreso, al que se le dió el nombre de Junta Nacional Legislativa, que formuló una Constitución llamada "Bases Orgánicas" iniciándose así la segunda república central de 1844 a 1846.

Tomando como pretexto los límites de Texas, Estados Unidos declara la guerra a México, queriendo hacer parecer que México lo había agredido por haber detenido a una patrulla norteamericana dentro de los límites que el gobierno mexicano defendía legalmente. Esta guerra duró de 1846 al 14 de septiembre de 1847, fecha en que los norteamericanos tomaron la Ciudad de México. El 2 de febrero de 1848, se firmaron los Tratados de Guadalupe Hidalgo, por los que México perdía a Texas con límite hasta el río Bravo, Arizona, Nuevo México y la Alta California por una indemnización de quince millones de pesos.

Aprobados los tratados de Guadalupe Hidalgo, el Congreso eligió como presidente a don Joaquín de Herrera, quien gobernó de 1848 a 1851 y trató de reorganizar el país y mejorar sus condiciones económicas, pero los pronunciamientos, la oposición de los conservadores, el problema de los bárbaros -

del norte y la guerra de castas en Yucatán le impidieron lograrlo. Al finalizar su gobierno, entregó la presidencia al General Mariano Arista en 1851, quien hizo también esfuerzos por mejorar la hacienda pública y del ejército; pero fue inútil, los afectados con estas medidas propiciaron las sublevaciones como la de Guadalajara, que al incrementarse redactó el Plan del Hospicio que pedía quitar a Arista del poder, -- sostener la Constitución federal y llamar a Santa Anna para gobernar el país. Arista dejó la presidencia y la ocupó en forma interina, Juan Bautista Ceballos quien no pudo dominar la situación. Se pidió a Santa Anna que volviera a tomar el poder, mientras tanto se encargó del gobierno Lombardini. El gobierno de Santa Anna fue una dictadura despótica. Un decreto le otorgó el título de Alteza Serenísima, dictador perpetuo y autorización para nombrar sucesor. Su gabinete estuvo integrado con miembros del partido conservador.

Durante este período Mister Gadsen notificó al gobierno de Santa Anna que Estados Unidos se apoderaría de la Mesilla pagándola o por la fuerza, el dictador optó por venderla en diez millones de pesos.

Como respuesta a este ambiente de arbitrariedades e injusticias que prevalecían en todo el territorio nacional -

debido a que los gobernadores eran incondicionales del dictador, se provocaron en Yucatán, Veracruz y Guanajuato movimientos de oposición y el renacimiento de la tendencia liberal.

El movimiento que derrocaría por fin al dictador, se inició cuando Santa Anna envió a un ejército al Sur, que estaba gobernado y controlado por don Juan Alvarez, de ideas liberales, quien en previsión se unió al grupo de inconformes de la región.

Posteriormente, el 1° de marzo de 1854, el Coronel Florencio de Villarreal, proclamó en Ayutla, Guerrero, un Plan que tomó el nombre de ese lugar, y que pedía: que Santa Anna dejara el poder, que se convocara a un nuevo Congreso para que elaborara una Constitución.

Este movimiento que originó una revolución del pueblo en contra de la dictadura, fue guiada por los liberales. Generalizado el movimiento se unieron a él los liberales que se hallaban exiliados en Estados Unidos. Encabezado por don Juan Alvarez y gracias a que Ignacio Comonfort logró introducir armas por el puerto de Zihuatanejo, el movimiento triunfó al ser derrotado Santa Anna que había salido de la Ciudad de México a combatir a los rebeldes, hecho que sucedió en Acapul

co, llevándolo a cabo el propio Comonfort. Poco después Santa Anna, comprendiendo que no podía enfrentarse a un movimiento verdaderamente nacional, dejó la presidencia y se expatrió en agosto de 1855.

A la salida de Santa Anna se suscitaron varios pronunciamientos entre liberales y conservadores.

De acuerdo con el Plan de Ayutla, la Junta de representantes reunida en Cuernavaca; eligió como Presidente a don Juan Alvarez, quien ocupó la presidencia en octubre de 1855, formando su gabinete con hombres de ideas liberales.

En virtud de la Ley Juárez, llamada así porque Benito Juárez la redactó; se desató una ola de protestas entre los directamente afectados, por la supresión de los fueros del clero y del ejército que dicha ley prescribía. Por lo anterior y debido a lo avanzado de su edad, Juan Alvarez dejó la presidencia.

Ocupó el poder Ignacio Comonfort, quien formó su gabinete con liberales modernos. No obstante, las rebeliones contra el gobierno al grito de religión y fueros eran frecuentes.

Bajo la presión del Congreso en el que participaban

liberales radicales, Comonfort dicta medidas reformistas, de las cuales la más importante es la "Ley Lerdo", redactada — por Lerdo de Tejada, dicha ley establecía la desamortización de los bienes del clero y de corporaciones civiles, lo cual provocó nuevas sublevaciones.

Se había formado una nueva corriente de intelectuales vigorosos y entusiastas en los Institutos de los estados, una nueva cultura incompleta, inexperta, pero decidida a la reforma, que se enfrentaba a la cultura antigua de la Universidad, representada por el grupo conservador.

En el Congreso Constituyente, dominaban representantes de esa nueva cultura con tendencias radicales, como Francisco Zarco, Ignacio Ramírez, Guillermo Prieto y Ponciano Arriaga, Presidente de la Cámara en el Congreso. El Congreso promulgó su Constitución el 5 de febrero de 1857; estaba inspirada en los principios y doctrinas más avanzados de las constituciones de Estados Unidos y Francia y en los treinta y cinco años de experiencia del México independiente.

Esta Constitución estableció la forma de gobierno republicano, representativo y como forma de Estado la federal; dividió al país en veintitres estados, un territorio y un distrito federal. El ejercicio del poder se dividió en el ejecutivo,

legislativo y judicial; reconoció la soberanía del pueblo - ejercitada por medio del voto y los derechos del hombre y - del ciudadano; además se incluyeron en el texto de la Constitución los preceptos de la "Ley Juárez" y de la "Ley Lerdo".

La reacción contra la Norma Suprema no se hizo esperar, sobre todo de aquellos a quienes afectaba en forma - directa, tales como los conservadores y el clero mexicano - que se opusieron a la Constitución provocando nuevas luchas. Ante esto el gobierno reaccionó y dispuso que perderían sus puestos los empleados y funcionarios civiles y militares que no juraran la Constitución. A su vez, el clero utiliza su - mejor arma, y a través, del Arzobispo de México publicó un - edicto en virtud del cual, se negarían los sacramentos a los catáligos que jurasen esa Constitución.

En el ámbito político Comonfort modificó su actitud, temiendo no poder gobernar dentro de la Constitución recientemente promulgada, hizo posible un pronunciamiento militar, - apoyado en un plan que la desconocía. Dicho pronunciamiento lo llevó a cabo Félix Zuloaga el 17 de noviembre de 1858, lanzando el Plan de Tacubaya el 19 de diciembre. Arrepentido casi inmediatamente, quiso enmendar su error pero los liberales ya no confiaban en él.

Conforme a la ley, la presidencia le tocaba a Juárez; sin embargo, Zuloaga, que tenía el apoyo de una parte del ejército y con los elementos conservadores más poderosos, se hizo cargo del gobierno. Esto ocasionó una lucha durante los años 1858, 1859 y 1860, que por esa razón se le denominó guerra de tres años. En esta guerra participaba un partido conservador que pretendía derogar la Constitución de 1857 y mantener a Zuloaga en el poder, y el partido liberal que sostenía la legalidad representada por el mantenimiento de las formas constitucionales y por el derecho a la presidencia de Benito Juárez.

Estando aún en lucha con los conservadores, Juárez expidió en Veracruz, entre el 12 de julio de 1859 y el 5 de diciembre de 1860, las Leyes de Reforma que contenían las siguientes disposiciones fundamentales:

1. En el orden político, establecieron la separación de la iglesia y el Estado, suprimieron el requisito del juramento en los actos oficiales, que hasta entonces se había exigido y lo sustituyeron por la simple promesa y protesta de proceder bien y con verdad.

2. En el orden económico, dispusieron la nacionalización de los bienes eclesiásticos.

3. En el orden social, crearon el Registro Civil, haciéndolo obligatorio para los nacimientos y las defunciones que ocurrieran en la República Mexicana, así como para los matrimonios, dándoles además a éstos el carácter de un contrato civil que debía celebrarse con la intervención — del Estado. Decretaron la secularización de los cementerios, poniéndoles bajo autoridades civiles.

4. En el orden religioso, establecieron la libertad de cultos y suprimieron las órdenes monásticas de varones.

Miramón, que había sustituido a Zuloaga, fue derrotado definitivamente en Capulalpan; con lo que se puso fin a la guerra.

Al triunfo de los liberales, la vida económica y — cultural de México no logra resolverse de inmediato por la pobreza del país y por la oposición de los conservadores inconformes con la derrota.

En el ámbito internacional, se forma la "Triple Alianza" por Inglaterra, Francia y España, para hacer a México reclamaciones conjuntas apoyadas militarmente, por la expedición del Decreto que aplazaba por dos años el pago de la deuda pública, se enviaron flotas de guerra al puerto de Vera--

cruz. Dicha alianza fue disuelta gracias a la pericia diplomática de don Manuel Doblado, quien mediante arreglos llevados a cabo en reuniones con el General Juan Prim, representante de la Triple Alianza, en la Soledad y después en Orizaba, solucionó el problema económico con Inglaterra y España, que se retiraron del país, al ponerse de manifiesto las intenciones intervencionalistas de Francia.

El ejército francés al mando de Laurencez, marchó sobre Puebla, en donde fue derrotado en la célebre batalla del 5 de mayo de 1862. Posteriormente, Puebla es sitiada por Forey hasta hacerla capitular. Después de tomar la ciudad, los franceses avanzaron sobre la capital del país, que el gobierno de Juárez tuvo que abandonar por falta de elementos que le permitieran la defensa. Los franceses entraron a la ciudad en junio de 1863, mientras que el gobierno de Juárez se vio precisado a huir a Saltillo, Monterrey, Chihuahua, llegando a Paso del Norte perseguido por Bazaine, sustituto de Forey.

Por los tratados de Miramar, realizados entre Napoleón III y Maximiliano, aquel se comprometió a mantener un ejército en México durante seis años; por su parte, Maximiliano, con este apoyo militar, pagaría a ese ejército, las deudas que México tenía con Francia y los gastos de guerra causados por intervención, además daría facilidades comerciales a Francia, comprometiéndose a que su gobierno en México fuera

de carácter liberal. El imperio no encontró simpatizantes entre el pueblo, que por el contrario mantenía una decidida resistencia nacional. Pronto el gobierno de Maximiliano, caracterizado por su tendencia liberal, provocó el desacuerdo del clero y de los grupos conservadores que le retiraron su apoyo.

El segundo imperio terminó con el sitio en Querétaro, después de que Maximiliano, Miramón y Mejía fueron derrotados por Mariano Escobedo y fusilados en el Cerro de las Campanas.

Juárez volvió a la capital de la República el 15 de julio de 1867, a partir de ese año y en virtud de las elecciones, resultó nuevamente electo don Benito Juárez.

Terminado el período presidencial de Juárez en -- 1871, se presentaron tres candidatos: Porfirio Díaz, Sebastián Lerdo de Tejada y Benito Juárez. Como ninguno obtuvo mayoría absoluta, el Congreso designó como presidente a Juárez. Porfirio Díaz lanzó un Plan en la Hacienda de la Noria Estado de Oaxaca, en noviembre de 1871, contra la reelección del Presidente; el plan fue secundado en varios lugares, pero esta lucha quedó truncada por la inesperada muerte de Benito Juárez el 18 de julio de 1872.

A la muerte de Juárez don Sebastian Lerdo de Tejada ocupó interinamente la Presidencia de la República, según lo mandado por la Constitución, que establecía la su--plencia præsidencial, por parte del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Congreso convocó a elecciones para la presidencia, resultando electo don Sebastian Lerdo de Tejada, quien inició su gobierno el 17 de diciembre de 1872.

Lerdo mantuvo con vigor la obra de la reforma durante su gobierno. Las Leyes de Reforma pasaron a formar parte de la Constitución y se estableció el Senado de la República, que antes no existía.

En Tuxtepec, los porfiristas lanzan un plan en el - que se deconoce el gobierno de Lerdo y se declara al General Porfirio Díaz, jefe de la revolución, en marzo de 1876, Díaz acepta el plan que defiende la Constitución de 1857 y las Leyes de Reforma y él le agrega el principio de la no reelec--ción.

Como resultado de las elecciones, el Congreso declara como presidente a Lerdo y las protestas se multiplican. - En Tecuac las tropas de Porfirio Díaz derrotan a las del gobierno de Lerdo, quien llamó a los porfiristas, les entregó -

la Capital de la República y se dirigió a Acapulco para embarcarse a los Estados Unidos.

Después, Porfirio Díaz salió a combatir a José María Iglesias derrotándolo, con lo que obtuvo el poder. Las elecciones afirmaron a Porfirio Díaz en el poder, ocupando la presidencia del 5 de mayo de 1877 al 30 de noviembre de 1880.

En las nuevas elecciones fueron varios los candidatos a la presidencia, pero don Manuel González con el apoyo de don Porfirio, obtuvo el triunfo para el período de 1880 a 1884.

La Constitución fue reformada para que el Presidente de la Suprema Corte de Justicia ya no sustituyera al Presidente de la República, bajo la influencia despolitizadora de don Ignacio L. Vallarta, al faltar éste de modo temporal o absoluto, sino que lo harían el Presidente del Senado o el Presidente de la Comisión Permanente.

En 1884, las elecciones dan el triunfo al General Díaz, y a partir de entonces ocupó el puesto por medio de sucesivas reelecciones, hasta el 25 de mayo de 1911. Para justificarse hizo reformas a la Constitución, primero en el sentido de permitir la reelección por una sola vez y más tarde

por tiempo indefinido. De esta forma se hizo reelegir en - 1888, 1892, 1896, 1900, 1904 y 1910. Durante su larga permanencia en el poder, impuso su voluntad y reprimió cuantas inquietudes ciudadanas pudieron estorbar su autoridad. Aprovechando su experiencia militar y sus dotes de mando, Porfirio Díaz impuso la paz por medio de la fuerza.

En todo ese tiempo el federalismo se vió nulificado en su aplicación fáctica, aunque formalmente permanecía vivo en virtud de la reiteración que de esta forma de Estado había hecho la Constitución de 1857.

La autonomía local y municipal se vió gravemente perjudicada, sobre todo en cuanto a la democracia, debido a que los puestos de elección popular eran francas imposiciones del poder central. Durante esta época cobraron especial importancia las jefaturas políticas, con las cuales se perjudicaba -- enormemente a los municipios, células principales de la democracia del país.

Para 1910, el descontento era general, en ese ambiente se celebraron las elecciones, para entonces Francisco I. - Madero, ya había formado el partido antirreeleccionista, organizando giras por todo el país, lo cual le fue permitido por el gobierno porfirista por considerar ilusorias sus pretensiones.

nes. Sin embargo, tal actitud tuvo que ser cambiada, debido al recibimiento que el pueblo ofreció en su gira realizada a Guadalajara en 1909.

En un principio, Madero pretendía llegar a un acuerdo con Porfirio Díaz a efecto de que cediera la vicepresidencia, y parte de las curules y gubernaturas al partido antirreeleccionista; éste último lanzó el 15 de diciembre de 1909, una convocatoria para una convención nacional que tendría lugar el 15 de abril de 1910. Como resultado de la convención Madero y Francisco Vázquez Gómez fueron nombrados — candidatos a la presidencia y vicepresidencia. A pesar de lo anterior, Madero continuaba con la idea de permitir a Díaz la reelección, pero con las condiciones ya establecidas.

De esta manera Madero continuó con su gira, ahora como candidato a la Presidencia de la República.

Posteriormente, y habiéndose percatado del error de haber dado poca importancia a ese hombre, Díaz mandó aprehender al Licenciado Roque Estrada, después de que éste había -- pronunciado un discurso en contra de la dictadura; no obstante, el Licenciado Roque logró huir; Madero fue acusado de -- ayudar a la fuga de aquél por lo que fue detenido; Estrada --

fue apresado poco tiempo después, logrando ambos su libertad posteriormente.

Las elecciones se llevaron a cabo, y el Congreso volvió a otorgar a Díaz la reelección; el partido antirreeleccionista pidió a la Cámara de Diputados la nulidad de las elecciones. El 5 de octubre Madero lanzó el Plan de San Luis, desde Estados Unidos a donde había huido. En dicho plan se declaraban nulas las elecciones efectuadas, en consecuencia, se desconocía al gobierno del General Díaz; asimismo, se trataba el problema agrario y se declaraba nuevamente el principio de la no reelección; en el mismo plan Madero se declara Presidente provisional, prometiendo que al triunfo se llevaría a cabo las elecciones y que los gobernadores provisionales, nombrados por el Presidente provisional convocarían inmediatamente a elecciones para que el pueblo designara a sus representantes, asimismo, promete liberar a los presos políticos y señala como fecha para iniciar el movimiento armado el 20 de noviembre de 1910. Por último, justifica el Plan en la expresión que Porfirio Díaz había pronunciado años antes: "Que ningún ciudadano se imponga y perpetue en el ejercicio del poder y ésta será la última revolución".

La historia nos dice que los acontecimientos no se hicieron esperar. La lucha se inició cuando se quiso prac-

ticar un cateo en la casa de Aquiles Serdán, en donde se decía había armas; los moradores se defendieron, pero, hubo varias muertes, entre ellas el propio Aquiles, que fue asesinado a la mañana siguiente.

La guerra se continuó en varios lugares del país, al norte se encontraba Villa y al sur Zapata.

El régimen porfirista se debilitaba conforme la lucha avanzaba; al fin Madero tomó Ciudad Juárez y la declaró Capital provisional de la República, integró su gabinete -- con Francisco Vázquez Gómez, Gustavo Madero, Venustiano Carranza, González Garza, Manuel Bonilla y José María Pino Suárez.

Como la situación era insostenible, Díaz envió a Francisco Carbajal como representante, quien firmó los tratados de Ciudad Juárez en los que se prometía la renuncia del dictador.

Después de la renuncia de Porfirio Díaz, Madero llegó a la Ciudad de México el 7 de junio de 1911, siendo recibido con gran júbilo por parte del pueblo. No obstante el país no obtuvo la paz inmediata, pues el ejército federal conforme con la derrota seguía causando problemas.

En sustitución del Partido Antirreeleccionista se creó el Partido Constitucional Progresista, que promovió a Madero y Pino Suárez para las próximas elecciones.

El pueblo eligió a Madero como Presidente, cargo que desempeñó a partir del 6 de noviembre de 1911, fecha en que rindió la protesta de ley ante el Congreso.

Madero formó su gabinete sin hacer cambios, quedando integrado con una minoría de revolucionarios, lo que ocasionó el distanciamiento con sus antiguos compañeros de armas, trayendo como reacción el Plan de Ayala lanzado por Zapata, en el que se desconocía a Madero como Presidente y se reconocía a Pascual Orozco como jefe de la revolución y en caso de que éste no aceptara lo sería Zapata.

La situación no era muy favorable para Madero, pues, además del distanciamiento de los revolucionarios tenía enemistad con el embajador de Estados Unidos en México, Lane Wilson. Por un incidente provocado por alumnos del Colegio Militar de Aspirantes que se posesionaron del Palacio Nacional resultó herido el General Lauro Villar, por lo que Madero lo sustituyó por Mariano Huerta.

El embajador norteamericano Wilson, pedía la renuncia de Madero y Pino Suárez bajo la amenaza de una intervención —

estadounidense. Ante tal situación el Senado mexicano por conducto del senador Obregón le hizo saber a Madero las pretensiones y amenazas de Wilson, pero Madero se negó.

El 18 de febrero Madero, Pino Suárez y algunos ministros fueron detenidos. De acuerdo al Pacto de la Ciudadela se desconoció a Madero como Presidente y se declaró a Huerta Presidente provisional. El 19 de febrero de 1913, Francisco I. Madero y José María Pino Suárez presentaron su renuncia. Pedro Lascurain tomó la presidencia sólo para nombrar ministro de Gobernación a Huerta, pues inmediatamente renunció, y en consecuencia, prácticamente dejó la presidencia a Victoriano Huerta.

La noche del 22 de febrero, mientras en la embajada norteamericana se celebraba la memoria de Washington, Madero y Pino Suárez fueron asesinados fingiendo un asalto a los coches que los conducirían a la Penitenciaría.

Huerta envió un telegrama a los gobernadores en don de les comunicaba que por autorización del Senado asumía la Presidencia de la República. La respuesta no se hizo esperar, partiendo de Coahuila, Venustiano Carranza exhortó a la Legislatura para desconocer al gobierno de Huerta por ilegítimo, con la idea de que le otorgaran facultades extraordinarias —

para restablecer la vigencia de la Constitución por la fuerza, todo lo cual fue aceptado por la Legislatura, que emitió un decreto en esos términos.

El 21 de febrero contrató un empréstito con los bancos locales y se dedicó a organizar las fuerzas, pronto la lucha empezó a generalizarse y el 26 de marzo Carranza lanzó, en la Hacienda de Guadalupe el Plan que llevaría ese nombre - y que desconocía a Huerta como presidente, se nombraba a Carranza como jefe del ejército constitucionalista y se le encargaba el gobierno federal interinamente, disponiendo que al restablecerse la paz se convocaría a elecciones; en las entidades federativas fungirían como gobernador provisional el primer jefe del ejército constitucionalista en esa localidad, quien convocaría a elecciones siempre y cuando el gobernador electo por el pueblo hubiera reconocido a Huerta.

Las consecuencias del Plan no se hicieron esperar, - la corriente constitucionalista fue ganando terreno hasta que consiguió la renuncia de Huerta el 15 de julio de 1914.

Una vez obtenido el triunfo, se logra advertir que los jefes del movimiento, Carranza, Villa y Zapata se hallaban distanciados. Tratando de arreglar la situación Carranza convocó a una Convención en la Ciudad de México que comenzó -

el 1º de octubre. En dicha convención Carranza explicó la trayectoria social y política que había seguido el movimiento constitucionalista e indicó cual sería el camino que debía seguir la lucha social de México. Hecho lo anterior presentó su renuncia pero no le fue aceptada.

La sede de la convención fue cambiada a Aguascalientes, por considerarse éste un lugar neutral. Con la asistencia de Villa y Zapata la Asamblea se declaró soberana. En la Asamblea se reconoció el Plan de Ayala y se designó a Villa como jefe del movimiento convencionalista y a Eulalio Gutiérrez como Presidente provisional. Carranza resolvió el problema desconociendo a la Convención.

Carranza tuvo necesidad de huir a Veracruz, en donde expidió su decreto del 12 de diciembre, reformando el Plan de Guadalupe. El artículo 1º declara subsistente el propio Plan; el artículo 2, facultaba al primer jefe de la revolución encargado del poder ejecutivo a expedir y poner en vigor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión pública exija como indispensables para establecer un régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí.

Tanto las fuerzas constitucionalistas como las convencionalistas dirigidas por Villa y Zapata realizaron, cada una por su lado, una serie de reformas sociales. Resulta interesante ver como en ambos lados, se habla de la libertad municipal.

El 3 de octubre, cuando la convención aún se hallaba en México, Carranza compareció e hizo notar la necesidad de que el gobierno provisional implantara las reformas que la convención considerara de urgente necesidad pública, antes del restablecimiento del orden constitucional; entre las reformas que proponía estaba el aseguramiento de la libertad municipal. Por otra parte, en el artículo 32 del Programa de Reformas Político-sociales de la Revolución aprobado por la Soberana Convención revolucionaria establece: "Realizar la independencia de los municipios procurando a éstos una amplia libertad de acción que les permita atender eficazmente a los intereses comunales y los preserve de los ataques y sujeciones de los gobiernos federal y locales".

A través, de Alvaro Obregón, Carranza logró derrotar a Villa y a partir del 14 de junio de 1915, el gobierno convencionalista comenzó a desintegrarse.

Pronto las exigencias de las masas reclamaban las re-

formas sociales por las que se había luchado durante tantos años. Para llevarlas a cabo se reúnen los hombres más preclaros, para cristalizar las ideas más avanzadas.

"El Congreso Constituyente, por lo tanto, se realizaría, esencialmente, para llevar a cabo las reformas políticas que instituyeran y consolidaran al Estado mexicano."¹⁰

El 14 de septiembre de 1916, Carranza expidió un decreto disponiendo la realización de un Congreso Constituyente, y al día siguiente, por medio de un nuevo decreto, convocó a elecciones de diputados al mismo Congreso. En el primer decreto se señalaba que las reformas que no tocaran la organización y funcionamiento de los poderes públicos, podrían — ser expedidas y puestas en práctica, sobre todo cuando estuvieran reclamadas imperiosamente por necesidad cuya satisfacción no admita demoras; pero aquellas reformas que si tocaran la organización y funcionamiento de los poderes públicos deberían ser incluidas en la Constitución.

El 1º de diciembre de 1916, don Venustiano Carranza -

10. Córdova, Arnaldo. La Ideología de la Revolución Mexicana, Ediciones Era, México 1981, pág. 219.

hizo entrega al Congreso Constituyente del proyecto de Constitución. Después de llevar a cabo los debates sobre el proyecto de Carranza, fue firmada la nueva Constitución el 31 de enero de 1917, luego de haberse realizado una sesión solemne de clausura en la que los constituyentes protestaron guardar y hacer guardar la Constitución.

En el artículo 40 de la Constitución de 1917 quedo plasmada la forma federal del Estado mexicano, en él se establece: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental."

En relación con este precepto constitucional, el Profesor Ignacio Burgoa ha señalado: "La pretendida "Unión" a que se refiere el precepto que comentamos presenta una clara incongruencia con la declaración de que "es voluntad del pueblo mexicano" organizarse en una república federal, declaración que si refleja la verdad histórica en la formación federativa, puesto que, teóricamente o ficticiamente al menos, en la asamblea constituyente de la que emanó el ordenamiento constitucional de 1824 se encontraba "representado" el pueblo mexicano y no "estado libre y soberano" alguno. Con tal represen-

tación, los diputados respectivos adoptaron en nombre de él la forma federal de Estado, creando a las entidades federativas - que, mutatis mutandis correspondían a las antiguas provincias neoespañolas. En México, por ende, la federación no surgió de ningún pacto o "unión" entre estados preexistentes, sino de la decisión popular, bajo el supuesto representativo indicado, de otorgar al Estado la referida forma."¹¹

Cabe señalar por otra parte, que el mencionado artículo hace referencia a que los Estados son "libres y soberanos", tal expresión, tantas veces criticada por el yerro de su afirmación, señala características que no corresponden a las entidades federativas sino al Estado federal.

El sistema federal implica un reparto de competencias entre la Federación y los estados miembros. Este reparto, debido a nuestro proceso histórico fue señalado mediante determinación constitucional. De esta forma el artículo 124 establece la regla: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados." El precepto constitucional

11. Burgoa, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Op. cit. págs. 455 y 456.

antes transcrito, hace referencia a las facultades expresas, las cuales, deben ser entendidas como aquellas que en forma textual se señalan en la Constitución para los funcionarios federales. Ahora bien, dentro de este contexto debemos tomar en cuenta a las llamadas facultades implícitas, que son aquellas que el Congreso de la Unión puede otorgarse a sí mismo o bien a los otros poderes federales, como medio para ejercitar alguna o algunas de las facultades explícitas. Debido a este control competencial, en las entidades federativas, existen sin interferencia dos órdenes jurídicos: el federal y el local. Entre estos dos ordenes prevalecen el federal sobre el local. Tal afirmación obedece a la estipulación que se hace en el artículo 41 constitucional que dispone: "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal."

En consecuencia, y siguiendo la clasificación hecha por el Profesor Ignacio Burgoa,¹² dentro del sistema jurídi-

12. *Ibidem.* págs. 424 y 425.

co mexicano, la piramide normativa esta formada, en primer lugar por la Constitución Federal; leyes federales y tratados internacionales que no se opongan a ella; reglamentos heterónomos federales; Constituciones particulares de los Estados; leyes locales y reglamentos locales.

2. La naturaleza jurídica del Estado Federal.

Para desentrañar la naturaleza jurídica del Estado Federal, se han sostenido diversas teorías, entre las que se encuentran aquellas cuyos postulados se basan en la idea de la soberanía. En esencia dichas teorías pretenden determinar a quien corresponde la soberanía en la estructura federal.

La primera corriente dentro de este primer apartado esta representada por Hamilton, Madison y Jay, quienes sostienen la teoria de la soberanía divisible, formulada inicialmente en el Federalista.

De acuerdo con esta concepción, en el Estado federal se produce un reparto de competencias entre la federación y los estados miembros, siendo éstos últimos los que delegan a las autoridades federales dichas facultades, de tal manera que la federación es soberana en aquellas facultades que le fueron delegadas, manteniendo los Estados particulares su soberanía -

respecto de su esfera competencial. De esta forma, la extensión de la soberanía queda repartida de tal suerte, que tanto la unión como las entidades federativas son soberanas.

Por otra parte, Tocqueville, al hallar esta nueva forma estatal, afirmaba que en ella participaban dos gobiernos completamente señalados y casi independientes. "...se encontró con la existencia de estados federados soberanos, ya que dentro de sus competencias eran la instancia decisoria -suprema; pero además halló que había otro soberano: la federación, ya que ella era, también, dentro de su competencia, la instancia suprema. Luego, la soberanía se hallaba dividida: una parte de ella correspondía a la federación y otra parte a las entidades federativas."¹³

Esta concepción que por sus postulados se ha llamado de la cosoberanía, se contrapone a la idea tradicional de la soberanía, concebida como la facultad única e indivisible de autodeterminación y autolimitación de un pueblo; de ahí que, siguiendo un razonamiento jurídico sea imposible la concurren

13. Citado por Carpizo, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1969. pág. 276.

cia de dos soberanías en el mismo Estado, que por el contrario serían, por su propia naturaleza, repelentes una de otra.

Sobre este particular, el tratadista Ignacio Burgoa afirma: "La soberanía es una e indivisible y se traduce en - el poder que tiene el pueblo de un Estado para autodeterminar se y autodelimitarse sin restricciones heterónomas de ninguna índole. En otros términos, se dice que un Estado es "soberano" porque su pueblo, sin sujetarse a ninguna norma que él no haya creado o aceptado voluntariamente, tiene la capacidad de establecer su propio modo de ser político, jurídico, - económico o social (autodeterminación) y de fijar los cauces - limitativos a su poder (autolimitación). Ahora bien, al concertarse el pacto federativo y al consignarse éste en la Constitución Federal, el último acto de soberanía que los Estados federados realizan, ya como instituciones jurídico-políticas - supremas en que su pueblo se ha organizado, consiste precisamente en formar a la nueva entidad y en organizarla, dejando - después de ser soberanos para mantenerse autónomos."¹⁴

Por su parte Calhoun y Seydel, partiendo de la idea -

14. Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, Op. cit. pág. 409.

de la indivisibilidad de la soberanía, llegaron a la conclusión de que el Estado federal como tal no existía, por lo -- que le atribuyeron el carácter de una confederación de Estados. En este sentido, y siendo la soberanía una nota esencial del Estado, concluyen que la Unión y los Estados no sólo no son soberanos sino tampoco Estados. Por lo tanto, no habiendo diferencia entre el Estado Federal y la Confederación, la soberanía y la estatalidad corresponde a los Estados miembros.

El principal error de esta teoría consiste en confundir el Estado federal con la Confederación de Estados, figuras que formalmente tienen un origen diverso. Como consecuencia de esas afirmaciones se llega a la justificación de la secesión, situación que no es posible en el caso del Estado federal.

Tomando como base las mismas ideas de Seydel para explicar el Estado federal, es decir, la de la indivisibilidad de la soberanía y la soberanía como nota esencial del Estado, se llegó a una conclusión contraria, esto es, que la única soberana es la Unión. Esta tesis sostenida por Zorn,¹⁵

15. Citado por Lucas Verdú, Pablo, Curso de Derecho Político, Tomo II, España 1983, pág. 346.

señala que los estados particulares ni son estados ni son soberanos, en consecuencia, la Federación es la que tiene el atributo de la soberanía.

Siguiendo más o menos el mismo razonamiento, Jellinek y Laband formulan su tesis acerca del Estado federal; así Laband afirma que el Estado federal procede y se fundamenta en una Constitución, mientras que una Confederación descansa en un tratado. Para él el Estado federal tiene como característica esencial, la participación de los estados miembros en la formación de la voluntad política del Estado Federal.

Jellinek, al considerar al Estado como una corporación territorial dotada de un poder de mando originario, señala que población, territorio y poder, son elementos esenciales del Estado y la soberanía, es un atributo, es decir, el Estado puede existir sin soberanía, pero con ella el Estado es completo.

En el Estado federal los estados miembros son también corporaciones territoriales dotadas de un poder de mando originario, y la soberanía pertenece, como atributo, al Estado federal que distribuye la totalidad de las funciones, reservándose un determinado sector, en tanto que el resto, de acuerdo a

la Constitución, se transmite a los estados miembros no soberanos.

Afirma Jellinek, que "los miembros del Estado federal son como tales, esto es, en cuanto participan de la soberanía de la federación, no estados, sino órganos del Estado federal; y en tanto están sometidos y pueden, sin embargo, exteriorizar una voluntad independiente, son agrupaciones no estatistas." ¹⁶

Si se considera que en esta teoría se afirma la actuación del estado miembro, en forma independiente del poder central, podemos concluir que sostiene la idea de la división de la soberanía, y por lo tanto adolece de los mismos errores.

Otro grupo de tratadistas ha encontrado la razón del Estado federal en la descentralización.

Partiendo de las analogías y diferencias entre el Estado central y el Estado federal, Mouskheli pretende llegar a la naturaleza jurídica del Estado federal. Como diferencias sustanciales encuentra la relativa a la autonomía constitucio

16. Citado por Carpizo, Jorge, Op. cit. pág. 279.

nal, en virtud de la cual cada estado miembro puede darse su propia Constitución con la facultad de modificarla o sustituirla, siempre y cuando respete los principios establecidos en la Constitución federal. La otra diferencia se refiere a la participación de los estados miembros en la formación de la voluntad política de la Federación. De esta manera, entienden al Estado Federal como aquel cuyos estados miembros tienen autonomía constitucional y participan en la formación de la voluntad política de la Federación.

Para Hans Kelsen, la nota esencial del Estado federal es la descentralización, la cual lo diferencia del Estado Central, por tener un grado mayor de descentralización política. Otra diferencia con el Estado central estriba en que éste goza de una descentralización administrativa, en tanto que el Estado federal implica una descentralización política, además de que las entidades federativas tienen autonomía constitucional.

A este respecto, el tratadista mexicano Ignacio Burgoa señala: "...Siguiendo el criterio de la descentralización, entre el Estado federal y el Estado central unicamente existe una diferencia de grado en lo que atañe a la amplitud cualitativa y cuantitativa de la autonomía mencionada que va desde -

la descentralización municipal hasta la descentralización federal, teniendo como tipo intermedio la descentralización -- provincial."¹⁷

Coincidiendo con este mismo autor, las peculiaridades del Estado federal son:

1. Autonomía democrática de las entidades, que se traduce en la facultad de designar a sus órganos de gobierno administrativo, legislativo y judicial.

2. Autonomía constitucional, que es la potestad que tienen las entidades para organizarse jurídica y políticamente de acuerdo con los principios establecidos en la Constitución general.

3. Autonomía legislativa, administrativa y judicial, en aquellas materias, que de acuerdo al reparto competencial, les correspondan.

4. Participación de las propias entidades en la expresión de la voluntad nacional."¹⁸

17. Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Op. cit. págs. 412 y 413.

18. Ibidem. pág. 412.

Como el Estado Federal se forma a través de un proceso histórico que determina su implantación como forma estatal, es preciso, para entender su naturaleza, transpor--tarse al origen histórico del Estado en cuestión. Si para el nacimiento del federalismo se siguieron los procesos --históricos ya señalados estaremos en presencia de un Esta--do Federal. Asimismo, es necesario tener en consideración el grado de descentralización que se otorgue a los estados miembros, pues si un Estado históricamente fue constituido como Estado Federal, pero posteriormente se disminuye la -autonomía de sus entidades federativas, de hecho estaremos hablando de un Estado Central.

CAPITULO III.

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO.

1. Introducción.

El estudio del Municipio y su comprensión, exacta — requiere un recorrido histórico que comprenda todas aquellas figuras que como precedentes poseen la titularidad histórica de su configuración.

Con tal disposición que, por cierto, es capaz de — captar la dinámica de la evolución del Municipio, puede abordarse íntegramente el problema. Hay que señalar, sin embargo, que su estudio no ha sido abundante, pero lo cierto es — que dada la generosa persistencia con la que se ha presentado la institución municipal, no es posible resistir su disposición a transmitir al futuro su herencia en el pasado.

Toda evolución presupone un origen y el del Municipio lo encontramos sociológicamente en todas aquellas figuras de las que se valieron las sociedades antiguas para la administración de sus ciudades; empero, fue necesario que se le — imprimiera el sello de legitimidad a ese fenómeno social para que pudiera estructurar políticamente la realidad, y es entonces cuando, como consecuencia de la voluntad política del Es-

tado, se crea el Municipio como institución jurídico-política, estableciéndole un marco legal de competencia y una organización administrativa para el cumplimiento de sus objetivos.

Cabe señalar que el presente estudio no tiene como finalidad realizar una monografía exclusiva del Municipio, si no precisar cómo se interrelacionan en el seno del Estado la función federal y la actividad municipal.

Difícilmente puede iniciarse una narración histórica sin la presencia de la cultura helénica a quien indudablemente debemos diversas aportaciones en diferentes ámbitos del conocimiento.

La vida de los griegos giraba en torno a la polis, la Ciudad-Estado en donde quedaba enmarcada toda la actividad política y social de aquellos hombres, y que fue el reflejo de ese sentido individualista que los caracterizó.

La mentalidad griega jamás imaginó una unidad nacional, lo que motivó el desarrollo de su civilización fué una lengua - que se sobrepuso a los diferentes dialectos particulares y una religión común que surgió a pesar de los cultos locales.¹

1. Cfr. Montanelli, Indro. Historia de los griegos, Plaza y Janés, S.A., España 1980, pág. 158.

En esta forma la vida política de Grecia no pudo de sarrollarse totalmente, lo más que lograron hacer fué fundar colonias y aún esto fue determinado por el crecimiento de la población. En este contexto, carace de fundamento suponer - ya no la existencia sino la mera posibilidad de un Estado -- griego, ya que cada polis constituía una Ciudad-Estado autó-noma e independiente de las demás.

La razón de encontrar antecedentes del Municipio en Grecia está en Aristóteles quien afirmaba que "La primera co-munidad a su vez que resulta de muchas familias, y cuyo fin - es servir a la satisfacción de necesidades que no son meramen-te las de cada día, es el municipio. Con mucha razón se po--dría llamar al municipio, si se atiende a su naturaleza, una colonia de la familia, constituido como está —ha dicho de -- algunos— por quienes han llamado la misma leche, por sus hi-jos y por los hijos de sus hijos"² En la ideología del Esta-girita el Municipio se presenta como la gens, es decir, un -- conjunto de familias que cumplía con la finalidad colectiva de satisfacer las necesidades del grupo.

2. Op. cit. pág. 158.

Hacia 506 a.c. Clístenes inicia en Atenas una reforma política en donde la presencia del demos como unidad autónoma cobra especial importancia. En virtud de dicha reforma el Atica queda dividida en diez tribus, treinta tercios y -- aproximadamente diez demos, cada uno de éstos estaba constituido por una o dos aldeas. "Los demos tenían sus asambleas, sus funcionarios, sus tierras, e incluso sus fiestas. Al -- frente de cada uno se hallaba un Demarca elegido por un año -- que administraba los asuntos locales y llevaba al día una -- lista de sus administrados".³

Clístenes creó además un Consejo de 500 miembros, cada tribu proporcionaba cincuenta miembros, de éstos cada demos un número de consejeros correspondiente al número de sus habitantes.

Dadas las características del demos ateniense creado por Clístenes, puede válidamente considerarse un antecedente griego del Municipio, pues su función llevaba implícita la -- idea de administración pública local.

3. Dekonski, A., Historia de la Antigüedad, Grecia. Editorial Grijalbo, S.A., México, 1974, pág. 104.

En cuanto a Roma, si hemos de hacer caso a la leyenda, fue fundada por Rómulo en 753 a.C. Una vez fundada se -- instauró como forma de gobierno la monarquía.

El poder del rey se hallaba limitado por el Senado, integrado en principio por cien senadores y por los Comicios Curiados. Posteriormente, el monarca fue sustituido por dos cónsules llamados pretores-cónsules, que duraban un año en -- su encargo, eran designados por el pueblo y su nombramiento era ratificado por el Senado.

El pueblo romano estaba constituido por los patri-- cios y por los caballeros, quienes gozaban del atributo de -- la ciudadanía, el resto de la población estaba formada por -- los plebeyos, que en un principio carecían de derechos políticos. Posteriormente, en virtud de la reforma serviana, la plebe alcanzó la ciudadanía; pero no obstante su nueva calidad jurídica frente a las otras dos clases, la realidad social de los plebeyos no cambió, pues la anhelada ciudadanía lejos de beneficiarla vino a empeorar su situación, ya que como -- ciudadanos tuvieron la obligación de prestar servicio militar, por lo que se vieron forzados a abandonar sus tierras y con -- ello su fuente de ingresos, lo que ocasionó su endeudamiento. Esta precaria situación los orilló a separarse de Roma reti--

rándose al Monte Sacro. El Senado mandó una comitiva a persuadirlos de que regresaran y fue Menenio Agripa quien lo -- consiguió; a cambio, los plebeyos solicitaron que el deudor insolvente no fuera tratado como esclavo y que se les concediera un magistrado de extracción plebeya. Este fué el origen del tribuno que ha sido considerado como antecedente de la autoridad municipal. "La institución del tribunado parece ser el antecedente más claro del gobierno municipal ya que fué el medio a través del cual se introdujo por caminos legales, un elemento revolucionario en la organización política".⁴ A partir del año 494 en que fueron creados, los tribunos eran elegidos cada año por la plebe, primero fueron dos y después se aumentaron a diez, tenían facultades para vetar las disposiciones de los magistrados patricios.

Sin embargo, no fué sino hasta la época del Imperio Romano, cuando las fórmulas jurídicas vinieron a institucionalizar a las municipalidades. Destinado a regir una realidad social, el Municipio refleja durante este tiempo sus rasgos fundamentales ofreciéndose con características casi modernas.

4. Rendón Huerta Barrera, Teresita. Derecho Municipal, Editorial Porrúa, S.A., México 1985. pág. 52.

Así, en la medida en que la expansión territorial romana es desarrollada, el Municipio se manifiesta como un conjunto de municipios urbanos, constituyendo la solución para el gobierno y administración de las provincias. El Municipio es definido por Cicerón como "una ciudad que se gobernaba por sus leyes y costumbres y gozaba del fuero de la vecindad romana".⁵

En el siglo III a.C. las ciudades que formaban el imperio se dividían según la relación que las unía con Roma, en municipia socii, municipia foederata y municipia cerita. El municipia socii se refiere a los pueblos que pactaron con Roma su sometimiento a través de pactos de orden religioso; se caracterizaban porque gozaban del jus suffragii y ocasionalmente tenían el jus honorum, conservando en gran parte su autonomía. En cambio el municipia foederata surge en virtud de pactos de orden político; en general no gozaban del jus suffragii y ocasionalmente tenían el jus honorum, conservando cierto grado de autonomía. A diferencia de los anteriores, el municipia cerita es sometido a través de la conquista, practicamente no tenía ningún beneficio su autonomía era muy limitada."⁶

5. Citado por: Moya Palencia, Mario. Temas Constitucionales, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1983. pág. 36.

6. Cfr. Ochoa Campos, Moisés. La Reforma Municipal, Editorial Porrúa, S.A. México 1979. pág. 68

La autonomía y organización municipal se regulaban por la Ley Julia Municipalis del año 45 a.C. y por la Ley - Rubria.

La tradición municipal romana subsistió en España - aún después de la caída del Imperio Romano. Durante la edad media se desarrolló en base a un sistema foral que cobró especial importancia en los Reinos de Castilla y Aragón.

2. El Municipio en los Reinos de Castilla y Aragón.

En España el Municipio constituye un acontecimiento; alberga una finalidad y un valor que le son propios, ofreciéndose como el medio para la integridad territorial de la Península Ibérica. Devenido de la institución municipal romana, - toma perfiles propios en base al sistema foral prevaleciente.

El Municipio hispano de la Edad Media hizo grandes - aportaciones a la institución municipal de la Nueva España y

en forma ulterior a la del México independiente. "El cabildo novohispánico y la organización municipal en su conjunto fueron un reflejo del régimen jurídico de las ciudades medievales españolas, que a su vez derivaba de la institución municipal romana. Eduard Mayer observa que en ninguna parte de Europa el concepto romano del municipio se conservó tan vivo e inalterado como en la Península Ibérica".⁷ La manifestación más clara de esta tendencia la encontramos en los Reinos de Castilla y Aragón.

Castilla tiene su tradición municipal desde la célebre obra de Lope de Vega. Fuente Ovejuna, sin lugar a dudas, fue un municipio con irregularidades administrativas de importancia. Quizá podemos presumir que la intención subyacente de la novela era advertir la necesidad de instaurar una estructura de propio municipal. "El municipio, en efecto, surgió con vigor en Castilla en el siglo XI como efecto de las cartas otorgadas y de los fueros de frontera del siglo anterior, que dieron una base orgánica municipal a quienes se establecieron en las tierras ganadas a los moros a punta de lanza. En toda -

7. Weckmann, Luis. La Herencia Medieval de México, El Colegio de México, Tomo II, México 1984, pág. 522.

España se formaron municipalidades cristiana durante los siglos que duró la reconquista."⁸

A partir del año de 1179 y en virtud del tratado de Cazorla, quedaron delimitadas las esferas de influencia de las coronas de los reinos de Castilla y Aragón; desde ese momento los reinos cristianos prosiguieron la reconquista; la cual trajo como consecuencia una mayor unidad territorial, con lo que el Municipio se vió fortalecido. Se presentó entonces la necesidad de poblar y reedificar los territorios ganados, con ese fin los reyes concedieron grandes franquicias y privilegios, en virtud de los cuales se eximía a determinados poblados de cumplir con ciertas obligaciones; estos privilegios eran oponibles ante el propio rey y los nobles, estaban integrados por disposiciones legales en cuyo texto se expresaban las libertades y privilegios concedidos a la comunidad y constituían los llamados fueros municipales que contienen: 1. Leyes respectivas que se ocupaban de establecer el derecho de la autoridad del rey y de los municipios, asegurar las relaciones entre el rey y el pueblo y de las representa--

8. Ibidem.

ciones de los consejos en el gobierno. 2. Leyes que establecían el orden y la tranquilidad, la administración de justicia civil y criminal y de la seguridad personal. 3. Leyes - relativas a la sociedad y el crecimiento de la población. 4. Leyes relacionadas con los reglamentos de la policía y del uso de la tenencia de la tierra y la agricultura."⁹

La creatividad legislativa de Castilla en materia municipal es todavía más amplia. Alfonso X El Sabio, quien gobernara de 1252 a 1284 realizó una grandiosa obra de recopilación y legislación que entre otras cosas reglamentaba al Municipio. Esta obra esta formada por el Fuero Real y el Especulo que contienen algunos fueros y ordenamientos municipales y por las Siete Partidas, que ha sido considerada la más importante recopilación de derecho hispano de la Edad Media.

En las Siete Partidas se realiza una clasificación de los bienes en: 1. Bienes comunales, 2. Bienes de propiedad privada y 3. Bienes eclesiásticos. Los bienes comunales eran los susceptibles de utilización por todos los hombres sin ne-

⁹. Cfr. Rivera Marín de Iturbide, Guadalupe. La Propiedad Territorial en México 1301-1810, Siglo Veintiuno Editores, - México 1983, pag. 67.

cesidad de que fueran habitantes de un lugar determinado, tales como el aire, las aguas de la lluvia, el mar y sus riberas; los de aprovechamiento común para todos los habitantes de un territorio, más no a los pobladores de otro, tales como los ríos, puertos, caminos públicos, fuentes, montes y todos los demás sitios denominados genéricamente bienes municipales o bienes propios; se distinguían de los bienes comunales porque pertenecían a los Consejos Municipales como personas jurídicas en tanto que los comunales se destinaban al servicio del pueblo.¹⁰ La importancia de esta clasificación para los efectos de nuestro estudio, radica en la concepción de los consejos municipales como personas jurídicas públicas que tenían a su cargo los llamados bienes municipales, que servían para el aprovechamiento de los habitantes de un territorio determinado y que se distinguían de los bienes comunales que eran destinados al servicio del pueblo en general. Resulta interesante ver como esta clasificación de bienes tiene un sentido muy parecido a la concepción actual de los bienes de dominio público de la nación.

Por otra parte, la prelación que de las leyes hace las

10. *Ibidem.*

Siete Partidas reconoce a las leyes municipales un segundo grado de importancia, precedida únicamente por el Fuero -- Real y seguidas por los códigos feudales mientras no contra digan su texto. Este orden fue cambiado posteriormente por Alfonso XI, sin embargo, las leyes municipales mantuvieron su lugar; la razón fue la fuerza institucional del Municipio que revela el cumplimiento de su misión como medio para la consecución de la unidad nacional e integridad territorial de España.

3. La evolución del Municipio en México.

Antes de la llegada de los españoles al nuevo mundo, existieron en Mesoamérica culturas indígenas de gran trascendencia, de las cuales la más importante fue la azteca. El -- pueblo azteca se estableció en Tenochtitlán, territorio que hoy corresponde al centro de la Ciudad de México. La base de su organización social era el calpulli. Existían trece calpulli, integrados a su vez por cuatro barrios a campan guiados por -- cuatro supremos sacerdotes, de los cuales Tenoch era el principal.. Cuando fué encontrado el islote al que hacía referen-- cia la leyenda, Tenoch ordenó construir un templo a Huitzilo--pochtli. Posteriormente los cuatro supremos sacerdotes consa

graron el territorio y ordenaron su ocupación a los calpulli. Se señalaron las tierras que correspondían a Tenoch como gobernante, así como los terrenos para las escuelas, templos y recintos públicos para las celebraciones del pueblo. El calpulli estaba integrado por la Asamblea formada por los pilli; ésta tenía como función nombrar a los miembros del Consejo de entre los más ancianos y prudentes, y constituía la autoridad del calpulli. Cada funcionario del calpulli tenía delimitadas sus actividades; el calpullec o teachcauh era el pariente mayor y estaba encargado del culto a los dioses y antepasados; el tecutli, era el jefe militar; el tequitlatos, dirigía el trabajo comunal; los calpizques recaudaban los tributos y los tlacuilos se encargaban de representar los acontecimientos -- por medio de jeroglíficos.

El 12 de octubre de 1492, Cristóbal Colón descubre -- América y toma posesión de esas tierras en nombre de los reyes católicos, quienes en virtud de la Bula Inter Caetera del Papa Alejandro VI, se convirtieron en propietarios de las tierras descubiertas. Para el 10 de julio de 1519 se constituía el primer ayuntamiento de lo que sería la Nueva España, el -- ayuntamiento de la Villa Rica de la Vera Cruz, fundado por -- Hernán Cortés en un acto de rebeldía en contra del gobernador de Cuba Diego Velázquez.

Herencia principal de la España medieval al nuevo mundo, el Municipio se endereza a inaugurar una nueva modalidad en su evolución histórica, ahora como medio para la conquista. A partir del 13 de agosto de 1521 con la caída de la Gran Tenochtitlán, el Municipio ingresa como forma de organización política y administrativa de los dominios de España.

En general se ha reconocido que el calpulli es el equivalente del municipio hispano; sin embargo, el hecho real de la conquista negó la posibilidad de su desarrollo. A la luz de los acontecimientos, el calpulli desaparece al quedar sus integrantes recluidos en el nivel de los conquistados, — conduciéndose la vida colonial a través de construcciones jurídicas hispanas.

La época colonial de la Nueva España, representó un medio propicio para el desarrollo de la institución municipal. Siguiendo las ideas del maestro Manuel M. Moreno, el Ayuntamiento estaba presidido por el Corregidor, constaba de dos alcaldes ordinarios y un número variable de regidores. Tenía además un Alférez Real, un Procurador General, un Alguacil Mayor, y un Síndico, distribuyéndose las comisiones y oficios — entre los Capitulares o personas ajenas designadas por el --

Ayuntamiento. 11

"Otros de los cargos dependientes del Ayuntamiento y cuyos titulares se nombraban en Cabildo, eran: Los Diputados de pobres, que tenían a su cargo atender a los pobres de la cárcel. Los Diputados de Propios, encargados de fiscalizar el manejo de fondos y velar por las finanzas del Ayuntamiento. El obrero Mayor, que tenía bajo su responsabilidad la dirección e inspección de las obras públicas. Los Diputados de Fiestas que cuidaban de que fueran solemnemente celebradas las de aniversario de la conquista de Tenochtitlán; las de juramento de los Reyes; las pompas fúnebres a la memoria de los monarcas fallecidos y las religiosas consideradas de mayor significación. Los Diputados de Policía, que juntamente con el Corregidor integraban la Junta de Policía, encargada de cuidar del cumplimiento de los bandos y disposiciones relativas al ramo de seguridad pública. Los Diputados de Alhóndiga y Pósito, que cuidaban del abastecimiento regular de las subsistencias a precios razonables fijados por ellos mismos. Un Contador, encargado de llevar los libros de contabilidad y manejo de los fondos del Ayuntamiento. Un Mayordomo de Propios y Rentas.

11. Citado por: Ochoa Campos, Moisés. Op. cit., pág. 146.

Dos Regidores llamados Fieles Ejecutores, que juntamente con el Corregidor, integraban la Fiel Ejecutoria, para la vigilancia del cumplimiento y ejecución de las disposiciones contenidas en los bandos de policía, especialmente en lo relativo a las subsistencias. Estaban facultados para visitar, mañana y tarde, toda clase de establecimientos e imponer penas por las infracciones que comprobaran. También podían señalar los precios a que diariamente habían de venderse los artículos de mayor consumo. Un Fiel, encargado de marcar los pesos, pesas, romanas, marcos y medidas, por cuyo concepto el Ayuntamiento cobraba los correspondientes derechos. Un Veedor del Matadero, que tenía obligación de asistir por la mañana, desde las cinco horas, al Rastro de la Ciudad, a fin de inspeccionar la matanza, revisar el ganado y vigilar la limpieza y buenas condiciones del propio Rastro. Todos estos funcionarios atendían las funciones ordinarias de la competencia del Cabildo, y éste en pleno, acordaba las medidas de carácter extraordinario."¹²

"Entre las funciones del Ayuntamiento —señala el maestro Esquivel Obregón— se encontraban: El cuidado de las obras

12. Ochoa Campos, Moisés. Op. cit. pág. 147.

públicas que se decretaran, como casa de cabildo, alhóndigas, puentes, caminos u otras, bajo la superintendencia de los regidores; el cuidado y vigilancia de los mercados, ventas y mesones; siendo atribución especial del fiel ejecutor la de vigilar las pesas y medidas, la policía y orden de mercados y abastos; el cuidar del disfrute común por los vecinos en diez leguas a la redonda, de los pastos, y montes aún en tierras de seporio después de levantadas las cosechas; el corte y plantación de árboles; sacar a remate cada año y cuidar que se adjudicaran al mejor postor, los derechos de vender carne y pan; la formación de sus ordenanzas, que habían de ser mandadas al virrey para su aprobación en el término de dos años; pero riñiendo en él entretanto. Los puentes y caminos habían de hacerse a costa de los que recibieran beneficio de ellos; y en donde residiera la audiencia al presidente tocaba disponer de las obras públicas." 13

Como se ve, el Municipio novohispano gozaba de gran importancia dentro del aparato administrativo de la colonia; ésto le permitió lograr su permanencia en el México Independiente.

13. Esquivel Obregón, T. Apuntes para la Historia del Derecho en México, Editorial Porrúa, S.A. Tomo I. México 1984, pág. 344.

CAPITULO IV

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DEL MUNICIPIO.

1. La Constitución de Cádiz.

Ese transcurrir del Municipio a través de la vida colonial de la Nueva España encuentra un eco en la forma jurídica que le brindan las constituciones políticas de nuestro país en sus etapas básicas.

Las vicisitudes de la vida después de tres siglos de virreinato motivaron la idea independentista entre los criollos de la clase media y los ricos criollos latifundistas y mineros.

El movimiento precursor de la independencia se inicia con motivo de la invasión napoleónica en España, que trajo como consecuencia la renuncia en Bayona de los reyes españoles en favor de Napoleón.

Durante esa época comienzan a circular por iniciativa del fraile Melchor de Talamantes escritos subversivos afirmando la posibilidad de la independencia de la Nueva España.

"Mientras tanto el ayuntamiento de la Ciudad de México, integrado por criollos y con la representación de todo el reino, hizo entrega a Iturrigaray de una exposición, que había --

elaborado el regidor Azcárate y apoyado el síndico don Francisco Primo de Verdad. Publíquese a continuación la Representación del Ayuntamiento de México, a título de haber sido el primer documento oficial que en Nueva España sostuvo la tesis de la reasunción de la soberanía del pueblo en ausencia y en nombre del rey cautivo.¹

El 15 de septiembre fueron encarcelados Francisco Azcárate, Primo de Verdad y Melchor de Talamantes. Para el 16 de septiembre de 1810 el padre Miguel Hidalgo y Costilla inicia la guerra de independencia secundado por José María Morelos y Pavón para derrocar al gobierno virreinal.

Mientras se lleva a cabo la lucha de independencia, es aceptada por otra parte la invitación del nuevo gobierno peninsular de enviar diputados para la reunión que tendría lugar en Cádiz, cuya finalidad sería formular la Constitución Política de la Monarquía Española.

Promulgada en España el 19 de marzo de 1812 y en Mé

1 . Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1979, Editorial Porrúa. S.A., México 1981, pág. 3.

xico el 30 de septiembre de ese mismo año por el Virrey Fran-
cisco Javier Venegas, tuvo una efímera existencia. El 4 de -
mayo de 1814 por decreto de Fernando VII quedó abrogada, co-
brando vigencia nuevamente en 1820 por restablecimiento del
Virrey Apodaca.

Esta Constitución de ideas liberales reemplaza la -
soberanía del rey por la de la nación, recoge las tesis de -
la ley francesa del 14 de diciembre de 1789 que erige al mu-
nicipio como un cuarto poder al lado de los tres clásicos que
había pronunciado Montesquieu, elevándolo al rango de poder -
municipal."²

La Constitución de Cádiz en su título sexto se refier
e al gobierno interior de las provincias y de los pueblos, -
tratando a los ayuntamientos en forma especial en el Capítulo
I. Establece la existencia de un ayuntamiento en cada pueblo,
cada ayuntamiento estaría formado por el alcalde o alcaldes,
regidores y el procurador síndico, presididos por el jefe po-
lítico o en su defecto por un alcalde.

. Cada año los ciudadanos de cada pueblo debían elegir

2. Cfr. Ochoa Campos, Moisés. Op. cit. pág. 202.

a pluralidad absoluta de votos a un número de electores en - proporción al vecindario, quienes a su vez elegirían también a pluralidad absoluta de votos a los alcaldes, regidores y - síndico entre los vecinos del pueblo.

Los funcionarios del ayuntamiento se removían periódicamente, pero quienes tuvieran empleos de provisión real - no podían desempeñarlo, exceptuando de esta regla a los que sirvieran a las Milicias Nacionales.

El ayuntamiento tenía a su cargo la policía, el cuidado de sus escuelas, hospitales, los caminos y obras públicas, debían además formar sus propias ordenanzas, todo esto - bajo la vigilancia de la diputación provincial, a la que debía darse cuenta cada año de las recaudaciones e inversión - de los fondos públicos.

El régimen municipal creado por la Constitución Ga- ditana emerge como nuevo nivel de la realidad reflejando algunas exigencias criollas que se vieron cristalizadas en la - redacción de su texto.

2. El Proyecto Constitucional de Apatzingán.

A la luz de los acontecimientos, el deceso de la do

minación colonial parecía inminente, ésto incitó a Morelos a realizar un Congreso Nacional que lograra la consecución de una nueva Constitución para el joven país naciente.

"El congreso de Anáhuac estuvo integrado por: Carlos María de Bustamante que había sido director del Diario de México, Ignacio López Rayón autor de unos "Elementos -- Cosntitucionales", el padre José María Cos exidirector de dos periódicos insurgentes: El Ilustrador Nacional y el Despertador Americano, Andrés Quintana Roo afamado periodista y jurisconsulto, el doctor Sixto Verduzco, el militar José María Liceaga y el padre Manuel Herrera entre otros."³

Después de inaugurado en Chilpancingo con el discurso llamado "Sentimientos de la Nación", el congreso realiza un largo peregrinar que culmina con la promulgación en Apatzingán del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Latina, el 22 de octubre de 1814.

"Los sentimientos de la nación representa una decla

3. González, Luis. El periódico Formativo en: Historia Mínima de México, El Colegio de México, México 1983, pág. 88.

ración general de principios hecha por Morelos con el propósito de normar las discusiones del Congreso. Sus veintitres puntos contienen aquellas ideas que los iniciadores de la independencia consideraron esenciales para la transformación del país, y las cuales quiso el caudillo fuesen tomadas en cuenta en el momento en que los constituyentes dieran a la nación una nueva estructura y un código fundamental que la precisara." ⁴

El ambiente ideológico que había sido implantado por la corriente del liberalismo individual, impregnó de principios democrático liberales el texto de la Constitución de Apatzingán; sin embargo, ésta orientación política no fue sólo un acto de adaptación, sino que por el contrario, implicó una total adecuación con los ideales prevaletentes en nuestra realidad histórica, los cuales, a su vez, imprimieron su sello característico para conformar lo que pretendió ser la primera expresión de autodeterminación del pueblo mexicano.

El fundamento ideológico de las decisiones políticas

4. De la Torre Villar, Ernesto. El Constitucionalismo Mexicano y su Origen en: Estudios sobre el Decreto Constitucional de Apatzingán, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1964, pág. 188.

fundamentales del Decreto, se encuentra como afirma el investigador Victor Flores Olea,⁵ en las doctrinas liberales e individualistas. La primera idea inspiradora la encontramos en la tesis rousseauiana del contrato social, de la que se desprende la noción de la soberanía popular. En ese sentido fue redactado el artículo quinto del Decreto Constitucional de — Apatzingán que establecía: "Por consiguiente, la soberanía reside originariamente en el pueblo, y su ejercicio en la representación nacional compuesta de diputados elegidos por los ciudadanos baxo la forma que prescriba la constitución." No es de extrañar tal actitud, pues como afirma el tratadista Mario de la Cueva, "Los constituyentes de Chilpancingo venían de luchar por la independencia al lado del pueblo, la declaración de que la soberanía residía originariamente en él, no era para ellos una pura teoría, sino la manifestación jurídico-política de un hecho que estaban viviendo."⁶ Es evidente, sin embargo, el carácter autocorrectivo en la implantación de esta teoría en la Constitución de Apatzingán, al aportar una variante: la representación, pues, coincidiendo con las afirmaciones de Victor -

5. Cfr. Flores Olea, Victor. El Transfondo Ideológico en: Estudios sobre el Decreto Constitucional de Apatzingán, Op. cit. pág. 148.

6. Cueva, Mario de la. La Idea de la Soberanía en: Estudios sobre el Decreto Constitucional de Apatzingán, Op. cit. pág. 327.

Flores Olea,⁷ en la ideología del ginebrino no cabe la representación, "el soberano. que no es más que un ser colectivo, no puede estar representado sino por el mismo; el poder muy bien puede transmitirse, pero no la voluntad"., en cambio, - existe coincidencia cuando el Congreso de Anáhuac establece en el artículo tercero del Decreto que la soberanía "es por su naturaleza imprescriptible e inalienable."

Por otra parte, se pone de manifiesto la influencia de Montesquieu, con la teoría de la división de poderes, según lo cual "lo único capaz de garantizar el funcionamiento democrático del Estado, y el ejercicio de su poder conforme al derecho, es ese equilibrio mutuo, ese sistema de pesos y contrapesos que armoniza y limita el principio disolvente de la autarquía."⁸ En este sentido son redactados los artículos once y doce del decreto: Artículo 11 "tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares." Artículo 12. "Estos tres poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial no deben ejercerse ni por una sola person

7 .Flores Olea, Víctor. El Trasfondo Ideológico en: Estudios - sobre del Decreto Constitucional de Apatzingán, Ibidem. --
pág. 149.

8 .Loc. cit.

na, ni por una sola corporación."

Sobre este particular, Miguel de la Madrid indica:
"Legislar, ejecutar leyes y aplicarlas, funciones ordinarias del gobierno, son pues atribuciones de la soberanía. Es una soberanía parcelada en cuanto a su ejercicio, pero indivisible en cuanto a su esencia. Es la teoría de la trinidad política aludida por Duguit al comentar las incongruencias del pensamiento revolucionario francés de 1791."⁹

La Constitución de Apatzingán es la primera manifestación política mexicana plenamente organizada contraria al absolutismo monárquico, instauro como forma de gobierno la república centralista, el ejercicio del poder lo divide en tres aspectos, proclama como titular de la soberanía al pueblo y para su ejercicio al Congreso.

Inspirada en la Constitución francesa de 1793 y en la Constitución de Cádiz de 1812, no aporta elementos nuevos al régimen municipal.

9. Madrid Hurtado, Miguel de la. División de Poderes y Forma de Gobierno en: Estudios sobre el Decreto Constitucional de Apatzingán, Op.cit. pag. 520.

Este documento jamás tuvo vigencia, pero podemos concluir con el Profesor Moisés Ochoa Campos,¹⁰ que el régimen municipal permaneció jurídicamente inalterado en virtud de la declaración del artículo 211 que establecía: "Mientras que la soberanía de la Nación forma el cuerpo de leyes que ha de — substituir a las antiguas, permanecerán 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!"

No obstante, dentro de los cánones de la tradición el Municipio permanecía vivo.

3. El Acta Constitutiva de la Federación Mexicana.

El estudio del Acta Constitutiva del 31 de enero de 1824 implica reflexionar sobre la Constitución de 1824, documentos formales ligados por el mutuo deseo de hacer de México un Estado federal.

La idea federalista germinó proclamándose como decisión política fundamental del nuevo Estado, con ello se inició asimismo la trayectoria de instituciones republicanas y —

10 . Ochoa Campos, Moisés. Op.cit. pág. 229

federales que aún persisten.

El Acta Constitutiva de la Federación Mexicana viene a ser el origen de México como república federal, constituyéndose a su vez, el triunfo del federalismo sobre la tendencia centralista. El tratadista mexicano Ignacio Burgoa afirma: "Entre debates que se suscitaron entre los partidarios del centralismo y del federalismo encontramos razones muy serias para poder haber adoptado una u otra forma de estado. Sin embargo, triunfó la tendencia federalista y en el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana del 31 de enero de 1824 se declaró enfáticamente que México era una federación formada por estados libres y soberanos que habían acordado formular el pacto respectivo que estableció esa forma estatal. El Acta tiene preceptos muy importantes que proclaman lineamientos políticos y jurídicos que debía seguir obviamente, la Constitución Federal que se expidió unos cuantos meses después, el 4 de octubre de 1824."¹¹

Constante de treinta artículos, el Acta Constitutiva, establece que la nación mexicana se compone de las provincias com

11. Burgoa, Ignacio. "Conferencia sobre el Federalismo Mexicano" en: La Experiencia del Proceso Político Constitucional en México y España, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1979, pág. 269.

prendidas en el territorio del virreinato llamado antes de Nueva España, en el que se decía capitania general de Yucatán y en el de las comandancias generales de provincias internas de Oriente y Occidente; es libre, es soberana de sí misma y es independiente para siempre de España y de cualquier otra potencia; la soberanía radica en la nación, la forma de gobierno será el de república representativa popular federal; sus partes integrantes son Estados libres, independientes y soberanos; el poder supremo de la federación se divide para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial.

"Fue el Acta Constitutiva el documento que consiguió la primera decisión genuinamente constituyente del pueblo mexicano y en ella aparecieron por primera vez, de hecho y de derecho, los Estados como entidades federativas. Con anterioridad no existían de derecho. Tampoco existían de hecho, por que los amagos de secesión por parte de algunas provincias --principalmente Jalisco, Oaxaca y Zacatecas--, precedentes inmediatos de la adopción del sistema, no pueden interpretarse como integración de hecho de Estados independientes que nunca llegaron a constituirse, sino como medio de apremio y forma de rebeldía, que después se ha repetido en nuestra historia -

siempre que las autoridades de un Estado declaran que éste reasume su soberanía."¹²

Sin embargo, no se hizo alusión al Municipio, que siguió reglamentándose en base a la Constitución Gaditana.

4. La Constitución de 1824.

La existencia jurídico-política del Estado mexicano es iniciada por esta Constitución que representa el triunfo definitivo del federalismo frente al centralismo, a pesar de que éste último fuera instaurado posteriormente por la Constitución de 1836. Nada ilustra mejor esta idea que las afirmaciones del Profesor Ignacio Burgoa a este respecto. "Sin mayor fuerza intelectual se advierte que los hechos histórico-políticos que sucedieron desde la proclamación del Plan de Iguala el 24 de febrero de 1821, hasta la expedición de la Constitución Federal del 4 de octubre de 1824, así como los diferentes documentos públicos que de ellos se derivaron y los cuerpos gubernativos que operaron durante ese breve período, tuvieron una finalidad común; establecer para México una organización política, es decir, estructurar políti

12. Rendón Huerta Barrera, Teresita. Op.cit. pág. 108.

camente al pueblo mexicano. Esta finalidad se conjuró definitivamente por primera vez en la vida independiente de nuestro país con la mencionada Constitución, la cual, en consecuencia fue el ordenamiento jurídico fundamental primario y originario de México, o sea que en ella se creó el Estado Mexicano. Aunque posteriormente se haya variado la forma estatal implantada en la Constitución del 24, sustituyéndose el régimen federal por el central y a pesar de los constantes cambios de la forma de gobierno operados por otros ordenamientos constitucionales que registra nuestra historia, el Estado mexicano instituido en dicha ley fundamental no desapareció merced de tales fenómenos, ni éstos fueron creando sucesivamente un "nuevo" Estado, no obstante las alteraciones que experimentaron esas dos formas jurídico-políticas. Para el pueblo mexicano sociológicamente hablando, es decir para la población asentada en el vasto territorio que comprendía la Nueva España se logró la emancipación de la metrópoli, el 27 de septiembre de 1821. Por virtud de este hecho, ese conglomerado humano, tan diversamente integrado desde el punto de vista social, económico, cultural y étnico, dejó de pertenecer al Estado español, pero sin convertirse aún en el elemento de un nuevo Estado, por la sencilla razón de que la sola consumación de la independencia no lo produjo, habiendo sido necesario para ello, la instauración de un derecho fundamental primario —

con características más o menos permanentes y con proyección de vigencia en la vida pública. Tal derecho se expresó en la Constitución Federal de 1824, que es, por ende, la fuente creativa del Estado Mexicano, prescindiendo de cómo se califiquen, según criterios múltiples, las estructuras en que su pristina organización se tradujo y haciendo abstracción también de las loas o censuras que con frecuencia se prodigan o lanzan a favor o en contra de dicho ordenamiento. El ser estatal de México, arranca, pues, de la referida Constitución, aunque su modo de ser ha ya experimentado muchas variantes en el transcurso de nuestra vida histórica. Esa sola circunstancia es suficiente para aquí latar la enorme trascendencia de la Constitución de 24, trascendencia que ninguno de sus detractores de ayer o de hoy pueden negar."13

En virtud de esta Constitución México quedó dividido en diecinueve estados y cinco territorios, cada estado tenía facultad de elegir gobernador y asambleas legislativas propias. El gobierno federal contaba con los tres poderes a que se refería Montesquieu. El poder legislativo estaba integrado por dos cámaras: diputación y senado. El ejecutivo se ejercía por un presidente o en su ausencia por un vicepresidente. El poder judicial

13. Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, Op.cit. - pág. 82

estaba atribuido a la Suprema Corte.

No obstante que nuestro actual Municipio forma parte de la estructura del Estado federal, las constituciones federales que precedieron a la actual, se olvidaron de su reglamentación, siendo las centralistas las que le dieron existencia jurídica.

5. La Constitución Centralista de 1836.

Los continuos disturbios que tuvieron lugar en México después de la instauración de la Constitución de 1824 no hicieron posible una aplicación óptima de los principios consignados en ella. La tradicional lucha entre liberales y conservadores marcaban las tendencias políticas reinantes desde la caída de Iturbide; pero esta vez la élite de los centralistas proyectaba sus ideales en el texto de la Constitución de 1836 cambiando la forma de Estado de federal a unitario, reforzando, de esta manera, el poder presidencial.

La innovación de esta Constitución consiste en la implantación, al lado de los tres poderes tradicionales, del cuarto poder, llamado supremo poder conservador, integrado por cinco personas que tenían como función el control de la constitución, subordinando las actuaciones de los otros poderes a sus decisiones.

En virtud de esta Constitución, desaparecen los estados y la república queda dividida en departamentos y éstos en partidos, los departamentos estaban a cargo de gobernadores.

El Municipio queda regulado de la siguiente manera:
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 cuatro mil habitantes y en los pueblos que tengan ocho mil, en los que no haya esa población habrá jueces de paz, encargados también de la policía en el número que designen las Juntas Departamentales con los gobernadores respectivos.

Artículo 23. Los ayuntamientos se elegirán popularmente en los términos que arreglará una ley. 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 tres y los últimos de dos.

Artículo 25. Estará a cargo de los Ayuntamientos la policía de salubridad, cuidar de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia que no sean de fundación particu

lar; de las escuelas de primera enseñanza que se paguen con los fondos del común, de la construcción y reparación de — puentes, calzadas y caminos y de la recaudación e inversión de los propios arbitrios y promover el adelantamiento de la Agricultura, Industria y Comercio y auxiliar a los Alcaldes — en la conservación de la tranquilidad y orden público en su vecindario y todo con 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 al Juez de Primera Instancia, instruir en el caso, las diligencias — de las causas criminales, practicar las que encarguen los — Tribunales o jueces 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 son consejiles, no podrán renunciarse sin causa legal aprobada por el Gobernador o en caso de reelección.¹⁴

14. Tena Ramírez, Felipe. Op. cit. págs. 243 y 244.

Ciertamente el Municipio obtuvo el apoyo normativo a través de las constituciones centralistas, que fueron las que le permitieron su consagración constitucional; sin embargo, - actualmente forma parte de las instituciones federales de nuetra forma estatal.

6. La Constitución de 1857.

La Constitución de 1857, restauradora del federalismo, marca la terminación de la lucha entre centralistas y federalistas, debido a las dolorosas experiencias sufridas por el pueblo mexicano, de las cuales se inculpaba al régimen central. Esto hizo volver los ojos hacia el federalismo, con la esperanza de encontrar en él el alivio a tantas calamidades.

El movimiento que iniciaría el regreso al federalismo tuvo como escenario a Ayutla en 1854. Elaboróse en este - lugar el Plan que llevaría ese nombre y que exigía el derrocamiento del dictador Santa Anna y la convocatoria a un Congreso Constituyente. La revolución de Ayutla vence y en agosto - de 1855 Santa Anna abandona el país.

El Congreso Constituyente inició sus labores en 1856, la Constitución fue concluida en 1857.

Siguió en sus principios fundamentales a la Constitución de 1824. Establece la forma de Estado federal y como forma de gobierno la democrática, representativa y republicana. Implantó algunas innovaciones; a saber, la intervención del gobierno en los actos del culto público y la disciplina eclesiástica, la supresión del vicepresidente y la ampliación del capítulo de libertades y garantías individuales.

La Constitución de 1857 sólo se refiere al Municipio del Distrito Federal y al de los territorios, para establecer la forma popular de elección de las autoridades municipales - en los siguientes términos:

Artículo 72. El Congreso tiene facultad:

Fracción VI. Para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios sobre la base que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales.¹⁵

Con todo, esta Constitución marca el ingreso definitivo del Municipio en el contexto del Estado federal.

¹⁵. Ibidem. pág. 617

CAPITULO V

EL MUNICIPIO COMO PARTE INTEGRANTE DEL ESTADO FEDERAL .

1. Ubicación del Municipio en el Estado Federal.

A partir de la implantación del federalismo como forma estatal, el Estado mexicano quedó conformado por entidades federativas a las que se les otorgó personalidad jurídica, creándose, en consecuencia, entidades jurídico-políticas autónomas. Su existencia esta fundamentada en la Constitución federal y en las constituciones locales de los Estados miembros.

Al igual que el Estado Federal, las entidades federativas están constituidas por una población, un territorio, un orden jurídico y un poder público, aunque con características propias derivadas de su calidad de Estados miembros de una Federación.

La población local está integrada por la comunidad que habita permanentemente en la circunscripción territorial de la entidad federativa, y forma parte, al mismo tiempo, de la población total del Estado. Entendido así el pueblo local, debe estimarse que no es soberano, sino en la medida en que pertenece al pueblo nacional, único titular de la sobera

nia. Lo anterior se explica en razón de que la soberanía es un atributo del Estado en general y no de cada una de sus -- partes, pues de lo contrario estaríamos hablando de Estados distintos, es decir, de entidades internacionales diversas.

La circunscripción territorial en la que se asienta la población local, constituye el territorio del Estado - miembro, cuya extensión se encuentra delimitada en la Consti tución federal (artículo 45) y en la constitución local res- pectiva.

"El territorio de un Estado miembro --afirma el Pro fesor Ignacio Burgoa-- no sólo es la base física sobre la que se sustenta su población, sino que tiene importantes implica ciones jurídicas, ya que es el espacio dentro del que la pro pia entidad ejerce su imperium y tiene su dominium. El impe rium se traduce en el poder público, el cual, a su vez se ma nifiesta en múltiples actos de autoridad de carácter juris-- diccional, administrativo y legislativo. Estos actos se rea lizan por los órganos de la entidad federativa dentro de un cuadro competencial que demarcan su constitución y leyes par ticulares... Por lo que concierne al dominium de las entida-- federativas, éste elemento se compone de todos los bienes in

muebles y muebles que se hallan dentro del territorio y que - no sean propiedad nacional ni propiedad no estatal, es decir, que no pertenezcan a sujetos físicos, morales, sociales o colectivos distintos del Estado federal."¹

Cabe hacer mención, que el número de entidades federativas no está limitado, en razón de que el Congreso de la Unión tiene facultades para admitir nuevos Estados a la Unión Federal y para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, en este último caso, deben cubrirse los requisitos mencionados en el artículo 73 constitucional.

Una de las características de la autonomía local, - estriba precisamente en que pueden dictar sus propias leyes, lo cual redundo necesariamente en la existencia de un orden jurídico local para cada entidad federativa. No obstante, la actividad legislativa local se encuentra limitada por la Constitución Federal, a la cual deben ceñirse necesariamente. Dicho orden jurídico está formado por la Constitución local, las

1. Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, Op. cit. pág. 868.

leyes locales y los reglamentos; todas estas disposiciones no pueden transgredir, de ninguna manera, los principios consignados en la Constitución Federal, debiendo ceñirse, además al reparto competencial preceptuado por el artículo 124 de la -- Constitución general. En consecuencia, la constitución local viene a ser la expresión de la supremacía dentro del territorio local, sin embargo, debe mencionarse que no organiza de -- manera originaria a una comunidad jurídica soberana sino que, como afirma Pablo Lucas Verdú, "sólo regula de modo fundamental las competencias que le corresponden dentro de los límites de su territorio" ². Esto es comprensible sobre todo en México, debido a que el federalismo mexicano no surgió por la unión de estados soberanos, sino de la estatización autónoma que de -- las provincias hizo la Constitución de 1824.

Si bien los Estados miembros carecen de soberanía, - en cambio, poseen poder público, que basado en el principio de la división de poderes, se manifiesta a través de las funcio-- nes ejecutiva, legislativa y judicial, ejercidas por los órga-

². Lucas Verdú, Pablo, Op. cit. pág. 394.

nos locales respectivos, las cuales se concretizan en los actos de autoridad. Tales actos deben realizarse dentro del -- marco competencial establecido para ellos, esto es, fuera de las materias señaladas exclusivamente para la Federación, y sin transgredir las prohibiciones señaladas o limitaciones -- fijadas para los funcionarios locales.

Por otra parte, es preciso reiterar que los Estados miembros gozan de autonomía y no de soberanía como lo preceptúa el artículo 40 Constitucional.

Atendiendo a las anteriores consideraciones y tomando las ideas de Ignacio Burgoa,³ debemos afirmar que la autonomía de las entidades federativas se traduce en las siguientes materias:

- 1.- La democrática, basada en la facultad de elegir o nombrar a sus órganos de gobierno.
- 2.- La constitucional, en cuanto a que pueden darse sus propias constituciones conforme a los principios establecidos en la Constitución Federal y

3. Burgoa, Ignacio. Op. cit. pág. 449.

cumpliendo los mandamientos prescritos en la misma.

- 3.- La legislativa, traducida en la facultad de las Legislaturas locales de expedir las leyes que rigen la vida interna de las entidades federativas, dentro de su ámbito competencial y siguiendo los principios de la Constitución Federal.
- 4.- La administrativa, consistente en la aplicación de la legislación local en los diferentes ramos del gobierno interior.
- 5.- La judicial, relativa a la solución de conflictos, en aquellos casos que sean competencia de las autoridades locales.

Corroborando esta idea Jorge Carpizo señala que "... las entidades federativas son autónomas porque poseen un margen libre de actuación dentro del marco señalado en la norma - cúspide de ese orden jurídico: la Constitución del Estado Federal".⁴

Como consecuencia de la autonomía que tienen las en-

4. Carpizo, Jorge. Federalismo en Latinoamérica, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1973, pág. 15.

tidades federativas, deben cumplir con los siguientes principios establecidos en el artículo 115 constitucional.

- 1.- La forma de su gobierno debe ser republicana, - representativa y popular.
- 2.- La base de su división territorial y de su organización política y administrativa es el Municipio libre.
- 3.- Los gobernadores no pueden durar más de seis -- años en su encargo.
- 4.- La elección de los gobernadores y diputados de - las entidades federativas debe ser en forma di-
recta.
- 5.- Los gobernadores electos en forma popular no pue-
den ser reelectos, ni con el carácter de interj-
nos, provisionales substitutos o encargados del
despacho.
- 6.- Los gobernadores, ya sea, substituto, provisio-
nal, el designado para concluir el período en el
caso de falta absoluta del constitucional o del
interino no pueden ser electos para el período -
inmediato.
- 7.- El gobernador constitucional de un estado, debe
ser ciudadano mexicano por nacimiento y nativo -

de él, o con residencia efectiva no menor de — cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.

- 8.- Las legislaturas locales deben integrarse con un número proporcional a los habitantes de la entidad. En los Estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes, no podrán ser menor de siete diputados, de nueve en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a ochocientos mil, y de once en los Estados en que su población supere la cifra antes mencionada.
- 9.- Los diputados locales no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietario, siempre que no hubieran estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.
- 10.- El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados deben tener "el mando de las fuerzas públicas en los Municipios donde residen habitual o transitoriamente."

Asimismo, la Constitución señala determinadas restricciones a los Estados. La primera tiene como fundamento el -- artículo 124 Constitucional, en el sentido de que las entidades federativas no pueden actuar en aquellas materias que son exclusivas de la Federación por mandato constitucional.

Por otra parte, los artículos 117 y 118 constitucionales establecen prohibiciones a las entidades federativas. Al respecto, el maestro Enrique Sánchez Bringas señala que "Las facultades prohibidas a los Estados pueden clasificarse en absolutas y relativas: Las primeras se contienen en el artículo 117 y se les identifica como absolutas porque en ningún caso y por ningún motivo podrán realizarlas. Las segundas, en principio, no pueden ser desplegadas por los estados; sin embargo, con autorización del Congreso de la Unión, podrían llevarlas a cabo en términos de las reglas que se contienen en el artículo 118 constitucional." ⁵

Las restricciones absolutas a que se refiere el artículo 117 son las siguientes:

1.- Los Estados no pueden celebrar alianza, tratado o

5. Sánchez Bringas, Enrique. Comentario al Artículo 117 Constitucional en: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Op. cit. pág. 286

coalición con otro Estado ni con las potencias
extranjeras;

- 2.- Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas
ni papel sellado.
- 3.- Gravar el tránsito de personas o cosas que atra-
viesen su territorio;
- 4.- Prohibir ni gravar, directa ni indirectamente,
la entrada a su territorio ni la salida de él,
a ninguna mercancía nacional o extranjera;
- 5.- Gravar la circulación ni el consumo de efectos -
nacionales o extranjeros, con impuestos o dere-
chos cuya exención se efectúe por aduanas loca-
les, requiera inspección o registro de bultos, o
exija documentación que acompañe la mercancía;
- 6.- Expedir, ni mantener en vigor leyes o disposicio-
nes fiscales que importen diferencias de impues-
to o requisitos por razón de la procedencia de -
mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que -
estas diferencias se establezcan respecto de la -
producción similar de la localidad, o ya entre -
producciones semejantes de distinta procedencia;

7.- Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deben pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establecen las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública;

8.- Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.

En términos generales las restricciones expresadas en el artículo 117, se refieren, como lo señala el maestro Enrique Sánchez Bringas,⁶ a materias de naturaleza política, económica

6. Ibidem. pág. 287

y tributaria, con ello se pretende lograr un equilibrio competencial entre las entidades y la federación.

Por otra parte el artículo 118 constitucional establece, a su vez, otro conjunto de facultades, que los Estados no pueden ejercer sin el consentimiento del Congreso de la Unión, y son a saber:

- 1.- Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones;
- 2.- Tener, en ningún tiempo, tropa permanente, ni buques de guerra;
- 3.- Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediata al Presidente de la República.

La primera restricción debe entenderse bajo el contexto del artículo 73 fracción IX, que establece como facultad exclusiva del Congreso de la Unión: "impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones" y de la fracción XXIX que señala: "establecer contribuciones sobre

comercio exterior". Sobre esta disposición el maestro Enrique Sánchez Bríngas opina que "no es práctica ni viable, ya que no se justifica una delegación del Congreso de la Unión a favor de los estados, en materias que por su naturaleza sólo tienen sentido cuando dichas facultades son desplegadas por las autoridades de la Federación." ⁷

La segunda restricción se explica en función de la llamada garantía federal consignada en el artículo 122 de la Constitución, según la cual la Federación debe otorgar protección a las entidades federativas; esto en razón de que -- cualquier agresión militar por parte de cualquier país extranjero a alguna de las entidades federativas, se entenderá en contra del Estado mexicano.

Por último, la restricción contenida en la fracción III del artículo 118, debe comprenderse atendiendo a que los Estados miembros de la Federación carecen de personalidad en el ámbito internacional.

Sobre el artículo en cuestión, el maestro Sánchez -

7. Ibidem, pág. 288.

Bringas hace las siguientes consideraciones: "Como puede observarse, las tres fracciones que integran el artículo que se comenta, en realidad no guardan una adecuada articulación con los principios que rigen el Estado federal mexicano, ya que en el mejor de los casos carecen de efectos prácticos, pero se explica su existencia, su origen histórico, en preceptos similares que conformaron los artículos de la confederación norteamericana".⁸

Además de lo anterior, la Constitución dispone en varios preceptos, prohibiciones a los Estados miembros. Tales prohibiciones son, siguiendo la enumeración realizada por Jorge Carpizo,⁹ las siguientes:

- 1.- La vulneración de las garantías individuales (artículo 103-I), las que están consagradas en los primeros veintiocho artículos de la Ley fundamental.
- 2.- La invasión de la competencia de las autoridades federales (artículo 103-III).

8. Loc. cit.

9. Carpizo, Jorge. Estudios Constitucionales, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1980, pág. 129.

- 3.- Legislar contra el artículo 119 que indica que "Cada Estado tiene obligación de entregar, sin demora, los criminales de otro estado o del ex extranjero a las autoridades que los reclamen".
- 4.- Legislar contra bases establecidas en el artículo 121 constitucional o contra las leyes federales que reglamenten las obligaciones mutuas de las entidades federativas en el campo de "actos públicos, registros y procedimientos judiciales".
- 5.- Cuando no cumplan o eludan las sentencias de amparo expedidas en su contra o "no suspendan el acto reclamado, debiendo hacerlo" (artículo 107, XVI y XVII).
- 6.- Cuando contravengan los artículos 40 y 41 de la Ley Suprema que asientan las decisiones jurídico políticas de México.
- 7.- Cuando no cumplan con la obligación establecida en la fracción XVII del artículo 27, que dice:
"El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones expedirán leyes para fijar la extensión máxima de la propiedad rural, y para llevar a cabo el fraccionamiento de los excedentes, de acuerdo con las siguientes bases... "También deben crear los

estados de la deuda agraria de la entidad federativa".

- 8.- Si no participan a los municipios, de acuerdo con la fracción XXIX del artículo 73, en los impuestos sobre energía eléctrica.
- 9.- Cuando arreglen los límites interestatales, sin la aprobación del Congreso Federal (artículo — 116).
- 10.- El incumplimiento de sus obligaciones respecto de las reformas constitucionales (artículos 73— III, 3, 6 y 7, y 135).
- 11.- Si violan algunas de las prohibiciones de los — artículos 117 y 118 o se apartan de la estructura del artículo 115.
- 12.- Si no entregan sin demora los criminales de otro estado o del extranjero a las autoridades que — los soliciten (artículo 119).

Con el objeto de que exista congruencia entre la organización política de las entidades federativas y el Estado Federal, el artículo 115 constitucional, siguiendo las disposiciones del artículo 40 establece que "Los estados adoptaran la forma de gobierno republicano, representativo, popular".

"El sistema federal, en efecto, debe descansar en una similitud fundamental de principios políticos estructurales, pues no se concibe que pudiera tener una vida estable una federación cuyos Estados miembros tuvieran formas de organización política sustancialmente distintas".¹⁰

En su aspecto orgánico, las entidades federativas siguen el principio de la división de poderes, conforme al cual, cada Estado miembro cuenta con un poder ejecutivo, un poder legislativo y un poder judicial. Dicho principio que es una de las decisiones políticas fundamentales del Estado-mexicano, traduce lo que Miguel de la Madrid Hurtado¹¹ señala como diversificación del ejercicio del poder público.

El poder ejecutivo local está depositado en un individuo denominado Gobernador, que es el órgano de mayor jerarquía política y administrativa del Estado. Es auxiliado por un Secretario General de Gobierno y por el Procurador de Justicia, cuya función consiste en ser el consejero jurídico del ejecutivo local y el jefe del Ministerio Público de la entidad. Además de estos órganos existen diversas depen--

10. Madrid Hurtado, Miguel de la. Estudios de Derechos Constitucional, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1977, pág. 116.

11. Ibidem.

dencias jerárquicamente inferiores que auxilian al Gobernador en los diferentes ramos de la administración pública local.

Como titular de la función administrativa, el Gobernador representa la cúspide de la administración pública del Estado, que puede ser, al igual que a nivel federal, centralizada, descentralizada y desconcentrada. En este sentido, corresponden al Gobernador las facultades derivadas de la centralización administrativa, es decir, el poder de nombramiento, mando, decisión poder de vigilancia y poder para resolver los problemas de competencia que pudieran presentarse.

Para ser Gobernador de un Estado, es preciso que se cumplan los requisitos establecidos en la Constitución Federal, esto es, ser ciudadano mexicano por nacimiento y nativo del Estado respectivo o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.

El poder legislativo local está depositado en las Legislaturas, que son asambleas representativas cuyas bases de organización son fijadas por la Constitución Federal, y en su competencia por las constituciones locales de conformidad con la Constitución federal. Las legislaturas, también llamadas Congresos locales, cuentan con comisiones permanentes -

que funcionan en los recesos de las Legislaturas, y en algunas ocasiones cuentan también con una Contaduría Mayor de Hacienda, que tiene por función la asesoría técnica de la comisión respectiva que se encarga de la revisión de las cuentas que son enviadas por el Ejecutivo o por los Ayuntamientos al Congreso Local.

La elección de las Legislaturas es directa y se integra con un número de representantes proporcional al de habitantes del Estado. En las entidades cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes no podrá haber menos de siete diputados, de nueve en aquellos cuya población exceda de este número y que no llegue a ochocientos mil habitantes y de once en los Estados cuya población supere esta última cifra. En la elección de las Legislaturas existe además el sistema de diputados de minoría de acuerdo con las leyes que al respecto se emiten en cada una de las entidades federativas.

Como a nivel federal, la división de poderes en los Estados no es rígida, por lo que hay colaboración de poderes en una misma función. De esta manera, cada uno de los poderes locales tiene funciones que materialmente no corresponden al órgano referido.

Los poderes locales se encuentran asentados en la ca

pital del Estado respectivo, siendo generalmente la ciudad más importante de la entidad.

De acuerdo con lo anterior, el Estado federal mexicano se presenta como una unidad formada por entidades federativas y éstas a su vez, se encuentran subdivididas política y administrativamente por medio de los Municipios. De esta forma, el poder político del Estado se descentraliza - hasta llegar al Municipio, que como último nivel de gobierno, resulta ser el primer contacto de los gobernadores con la autoridad estatal.

2. El Municipio como estructura de las Entidades Federativas.

El Municipio es la base fundamental de las entidades federativas, a las que conforma política y administrativamente. Como entidad pública, el Municipio goza de cierta - autonomía garantizada por la Constitución Federal. Dicha autonomía esta referida a tres aspectos, a saber: autonomía política, autonomía financiera y autonomía administrativa.

La autonomía política se traduce en la libertad que tienen los habitantes del Municipio de elegir a los integrantes del Ayuntamiento. La fracción I del artículo 115 dispone: "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 directa, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el 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."

Por otra parte, el mismo artículo establece un procedimiento para que las Legislaturas locales declaren la suspensión o desaparición de ayuntamientos, o bien, revoquen el nombramiento de alguno de sus miembros. De acuerdo con este procedimiento, sólo las Legislaturas locales podrán desconocer, suspender ayuntamientos y declarar que éstos han desaparecido, o suspender a alguno de sus miembros, por acuerdo de las dos terceras partes de la Legislatura, únicamente por causas graves previstas en la Ley, 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 que falte la mayoría de los miembros del Ayuntamiento, ya sea por declararse desaparecido de acuerdo con el procedimiento antes señalado o por renuncia de sus integrantes, entrarán en función los suplentes o se celebrarán nuevas elecciones si así lo establece la Ley; de lo contrario, las Legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los períodos respectivos.

Cuando alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, se procederá según lo disponga la Ley, o en su caso será sustituido por su suplente.

Señala asimismo el artículo 115, en el último párrafo de la fracción IV, el principio de representación proporcional en los Ayuntamientos de todos los Municipios.

Por último, es necesario mencionar que como consecuencia de la trayectoria histórica del Municipio, se insertó en la Constitución la disposición de que entre los ayuntamientos y el Gobierno del Estado no exista ninguna autoridad intermedia.

La autonomía financiera del Municipio se sustenta en la determinación de que éste administrará libremente su hacienda, la que se formará con los rendimientos de los bienes que

le pertenezcan; con las contribuciones que establezcan las - Legislaturas de los Estados a su favor, y que son las relativas a la propiedad inmobiliaria, de su división, consolida-ción, traslación y mejoramiento así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles; con las participa-ciones federales que correspondan al Municipio y con los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

El Municipio participa en la actividad financiera - del Estado; la Constitución federal habilita al Municipio para recibir contribuciones. El artículo 31 establece:

"Son obligaciones de los mexicanos:

IV.- Contribuir para los gastos públicos tanto de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las Leyes".

Debido a que el Municipio carece de facultades legis- lativas, no tiene poder tributario, y en consecuencia, son las Legislaturas locales las que establecen las contribuciones que corresponden a los Municipios.

Asimismo, los Municipios pueden celebrar convenios -

por el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de sus contribuciones. "Tal cosa —señala Carlos Francisco Quintana— se explica como un sistema de transición por virtud del cual — el Estado administrará algunas de estas contribuciones, siendo evidente que muchos municipios no cuentan actualmente con la infraestructura administrativa y técnica para administrar de pronto estas contribuciones. Lo importante habrá de ser que en un futuro los Municipios asuman el pleno manejo de sus contribuciones, como es la intención del dictado constitucional".¹²

Para garantizar lo anterior, la Constitución prohíbe que en las leyes federales se limite la facultad de los Estados para establecer las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria y las derivadas de la prestación de los servicios públicos así como el otorgar excenciones respecto de estas materias, extendiendo ésta última prohibición a las leyes locales.

En materia administrativa, la autonomía del Municipio

¹². Quintana, Carlos Francisco. Comentario al Artículo 115 en: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. cit. pág. 282.

se deriva, en principio, de que la Constitución le otorga - personalidad jurídica para manejar su patrimonio, y en la - facultad reglamentaria del Ayuntamiento para expedir diversas disposiciones de carácter administrativo.

Además de lo anterior, de acuerdo con las leyes federales y locales, los Municipios tienen facultades para - formular, aprobar y administrar sus zonificaciones y sus -- planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; inter-venir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológicas.

Se otorga también a los Municipios, participación - con la Federación y los Estados para que en el ámbito de su competencia, realicen la planeación y regularización de manera conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas urbanas, cuando dichas zonas se encuentren situadas en territorios municipales de dos o más entidades federativas.

El municipio, como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de las entidades

federativas, es una entidad jurídico-política integrada por una población y un gobierno que se ejerce en un territorio determinado.

El territorio municipal, es la demarcación espacial en la que se asienta la población y se ejerce el gobierno municipal, y es, al mismo tiempo, parte del territorio local y del territorio federal. La parte territorial de mayor importancia dentro del Municipio lo constituye la cabecera municipal, que es el lugar en donde reside el gobierno municipal, sus límites son señalados por el Ayuntamiento.

En general, el territorio municipal se divide en -- cuarteles o barrios, al frente de los cuales se haya un jefe de cuartel o barrio; éste a su vez se divide en secciones o sectores a cargo de un jefe de sector, y están constituidos -- por un conjunto de manzanas, las cuales cuentan también con su jefe de manzana.

La población municipal está integrada por las personas que habitan en el territorio del Municipio, así como por las personas a las que la Ley Orgánica Municipal les reconoce el carácter de vecinos debido al tiempo que tienen viviendo en el municipio. "La población municipal se ve caracterizada por

las relaciones de vecindad, esto es, por la cercanía, proximidad y contigüedad en las edificaciones y sobre todo en las familias, en las que operan los cambios socio-culturales y las variantes económico-políticas sin destruir su permanente e íntima cohesión."¹³

El gobierno del Municipio se encuentra representado por dos órganos, el Presidente Municipal como órgano unipersonal y el Ayuntamiento como órgano colegiado. El Ayuntamiento se integra con el Presidente Municipal, que representa al Municipio y preside el Ayuntamiento; los Síndicos, que tienen a su cargo la representación del Ayuntamiento ante tribunales locales y federales, su función es esencialmente jurídica; y los Regidores, que asumen comisiones específicas.

El gobierno municipal se manifiesta a través de las siguientes funciones:

La función reglamentaria, que es la facultad de crear determinadas normas jurídicas llamadas reglamentos. La Constitución federal otorga personalidad jurídica a los municipios,

13. Rendón Huerta Barrera, Teresita. Op. cit. pág. 165

facultando a sus ayuntamientos para expedir los Bandos de Policia y Buen Gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, siguiendo para ello las bases normativas establecidas por las Legislaturas de los Estados.

La facultad reglamentaria de los Ayuntamientos prescrita como mandato constitucional, es entendida como "la posibilidad que tienen los ayuntamientos de traducir las leyes federales y estatales en medidas administrativas adecuadas al municipio."¹⁴ El reglamento como conjunto de normas generales de carácter administrativo, es obligatorio para la comunidad municipal y tiene por objeto garantizar el cumplimiento de la ley.

El proceso de creación de un reglamento consta de tres etapas: 1. elaboración; 2. aprobación y 3. vigencia.

La elaboración de los reglamentos se lleva a cabo por el Ayuntamiento a iniciativa del Presidente Municipal, quien -

14. La Reglamentación Municipal, Guía Técnica 2, Instituto Nacional de Administración Pública, Centro de Estudios de Administración Municipal, pág. 3.

debe designar el órgano de la administración municipal responsable del aspecto que se va a regular. Para su aprobación el reglamento debe ser analizado y discutido en sesión de cabildo por el Ayuntamiento, quien en su caso, lo aprobará. Una vez aprobado, el Ayuntamiento establecerá el período de vigencia, que generalmente es de tres años; hecho lo anterior, son publicados y colocados en lugares visibles para hacerlos del conocimiento y observancia de los vecinos y habitantes del Municipio. Este procedimiento debe realizarse de acuerdo con las disposiciones de la Ley Orgánica Municipal. La vigencia de su observancia corresponde al Ayuntamiento quien procura que sean aplicadas las sanciones a las personas que cometen infracciones o faltas en contra de los mismos." ¹⁵

Por la dinámica propia de la vida social, los reglamentos son modificables, esto sucede cuando ha terminado su vigencia, o bien cuando a consideración del Ayuntamiento es necesario modificarlos o adecuarlos, ya sea porque se inicie un nuevo período de gobierno y el Presidente Municipal, ha--

15 Ibidem. pág. 4.

biendo hecho una evaluación de los existentes lo considera oportuno, o porque sea necesario adecuarlos a las necesidades municipales.

Las materias sobre las cuales versan los reglamentos son establecidas por las Legislaturas locales; en general los reglamentos municipales pueden ser de cuatro tipos:

1. El que establece y regula la organización y funcionamiento del Ayuntamiento en su aspecto interno. En este tipo de reglamentos se determina la composición y estructura del Ayuntamiento, se limitan las facultades y obligaciones de cada uno de sus miembros, se señalan las reglas para llevar a cabo las sesiones y las votaciones, así como las facultades de las comisiones.
2. Los que regulan la estructura y funcionamiento de la administración pública municipal. En este reglamento se norma la estructura y funcionamiento de la administración pública municipal, se señala cuales son los órganos de la administración pública y sus respectivas funciones, se fijan las bases para los sistemas de administración financiera, material y de personal que labora en el Municipio; -

establece las funciones y atribuciones del Presidente Municipal como titular y responsable del gobierno y la administración municipal.

3. Los que regulan la administración y funcionamiento de los servicios públicos. En esta clase de instrumentos, se establece el control y administración de los servicios públicos, las condiciones en que deben prestarse, así como los requisitos que el público usuario debe cubrir para tener acceso a ellos.

4. Los que establecen y regulan las actividades de los particulares que afectan al desarrollo de lo cotidiano de la vida comunitaria. Estos reglamentos contienen disposiciones sobre establecimientos industriales, de expendios de carbón, de diversiones, de espectáculos públicos, de anuncios y letreros, de cortinas, depósitos y expendios de cerveza entre otros."¹⁶

16. Cfr. Ibidem. págs. 16 y sig.

El instrumento de mayor importancia en el Municipio es el Bando de Policía y Buen Gobierno, que en general regula la administración pública municipal, el ejercicio de los derechos y obligaciones de los habitantes del Municipio, así como las normas de carácter administrativo que garanticen la tranquilidad y seguridad en el Municipio.

La función ejecutiva está a cargo del Presidente Municipal. Dicha función puede ser de carácter gubernativo o estrictamente administrativa.

Siguiendo las ideas de Teresita Rendón Huerta Barrera,¹⁷ podemos decir que la primera se traduce en las siguientes actividades:

1. Sancionar y publicar los reglamentos.
2. Representar a la municipalidad.
3. Presidir e intervenir en los debates del Ayuntamiento.
4. Coordinar las relaciones con las autoridades estatales o federales.
5. Dictar políticas y normas de observancia general dentro de la organización burocrática del gobierno municipal.

15. Op. cit. pág. 288.

6. Cumplir y hacer cumplir las disposiciones relacionadas con el Municipio, tanto estatales como federales.

Las actividades estrictamente administrativas son:

- Llevar a cabo el control de los servicios públicos, pudiendo delegar esta facultad en alguna otra autoridad.
- Ejecutar los acuerdos del Ayuntamiento.
- Nombrar las sanciones o medidas correctivas a los empleados por incumplimiento en sus labores, indisciplina, o cualquier otra falta cometida en ejercicio de sus tareas.
- Cuidar de la correcta aplicación de los ingresos y asimismo del ejercicio presupuestal.
- Llevar el control de los bienes que integran el patrimonio municipal.
- Informar sobre sus gestiones y actividades.

De éste último grupo de actividades, la prestación de los servicios públicos ha sido de hecho tan importante, que se ha querido ver en ella la única función del Municipio. Sin embargo, esta interesante función sólo forma parte de una gama de atri-

buciones que el Municipio debe desempeñar. En este sentido, González Uribe opina que el valor de los servicios públicos municipales es "puramente instrumental, son un medio para gobernar, pero no un fin en sí mismo." 18

Los servicios públicos que están a cargo del Municipio son de acuerdo con la Constitución, los siguientes:

1. Agua potable y alcantarillado
2. Alumbrado público
3. Limpia
4. Mercados y centrales de abasto
5. Panteones
6. Rastro
7. Calles, parques y jardines
8. Seguridad pública y tránsito.

Por otro lado, las constituciones locales pueden determinar que en sus respectivas Leyes Orgánicas Municipales o Códigos Municipales, se contemplen otros servicios públicos, -

18. Citado por Teresita Rendón Huerta Barrera, Op. cit. pág. 167.

según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Algunas Leyes Orgánicas Municipales establecen entre otros, los siguientes servicios públicos:

1. Estacionamientos
2. Centros deportivos
3. Transportes
4. Servicios médico de urgencia
5. Registro Civil
6. Obras de ornato
7. Asistencia social
8. Conservación de poblados.

Para la prestación de los servicios públicos municipales, los Municipios de un mismo Estado pueden coordinarse y asociarse, siempre y cuando exista un acuerdo previo entre -- los Ayuntamientos respectivos y se haga con sujeción a la Ley.

Existe además la posibilidad de que se celebren convenios entre el Estado y el Municipio, a efecto de que el primero realice los servicios públicos, cuando el Municipio no -- tenga los suficientes recursos técnicos y financieros para --

prestarlos. En este caso, el Municipio puede transferir parcial o totalmente sus facultades para la prestación de un -- servicio público al gobierno del Estado, o bien, puede establecerse la concurrencia del Estado y el Municipio.

La regulación jurídica de los servicios públicos municipales se realiza a nivel local por la Ley Orgánica Municipal o por el Código Municipal de cada Estado, así como por los reglamentos que al efecto emita el Ayuntamiento. En tales reglamentos existen diversas disposiciones entre las cuales podemos encontrar las que se citan a continuación:

- La determinación de la dependencia u órgano responsable de proporcionar los servicios públicos.
- Los derechos, obligaciones y responsabilidades de los usuarios.
- Los términos y condiciones en que se proporcionará el servicio y por las que pueda ser interrumpido.
- Las causas que provocan las infracciones y sanciones para quienes no observen estos reglamentos.¹⁹

19. La Administración de los Servicios Públicos Municipales, - Guía Técnica 9, Instituto Nacional de Administración Pública, Centro de Estudios de Administración Municipal, pág.8.

Por otra parte, los Municipios deben cumplir con ciertos principios para la prestación de los servicios públicos, que son los siguientes:

1. Igualdad: es decir, que debe estar dirigido a todos los miembros de la comunidad.
2. Permanencia: el servicio público debe prestarse de manera regular y continua.
3. Adecuación: esto significa que debe responder a las necesidades de la colectividad.²⁰

A diferencia de la función pública, los servicios públicos no necesariamente son prestados por el Gobierno Municipal. En este orden de ideas, se dice que la administración de los servicios públicos puede ser directa cuando el propio Municipio presta el servicio público; por concesión, cuando el Ayuntamiento concede a un particular el manejo y explotación de un servicio público, en este caso debe señalarse la determinación clara del servicio que se concede, la duración de la concesión, las causas de su caducidad y la pérdida de la misma, los impuestos, productos y derechos que se

20. Cfr. *Ibidem.*, págs. 12 y 13.

deriven de la concesión, la vigilancia concreta que el Ayuntamiento realizará durante la prestación del servicio y la exposición de los casos en que se declara un servicio como causa de utilidad pública; por colaboración cuando existe participación de la comunidad y el Ayuntamiento en su prestación.

Por último, el Municipio lleva a cabo la función judicial por medio de los juzgados municipales encargados de resolver las controversias que se presenten dentro de su ámbito competencial; además de la facultad materialmente judicial, de sancionar a quienes contravengan las disposiciones municipales.

Como punto importante relacionado con el gobierno municipal, es preciso señalar que debido al desarrollo de la maquinaria administrativa tanto a nivel federal como estatal y municipal, se ha estudiado la factibilidad de establecer en nuestro ordenamiento jurídico, una institución con características similares a las del ombudsman escandinavo. Como es sabido esta institución tiene como finalidad la vigilancia de las autoridades que participan en la administración pública de un Estado, a efecto de recibir las reclamaciones de los administrados para procurar una solución que resuelva el problema de manera rápida y eficaz y, en su caso, llevar a cabo -

las investigaciones pertinentes para poder otorgar una solución de carácter no obligatorio y sugerir las reformas a leyes y reglamentos que permitan, en el ámbito administrativo, ofrecer un mejor servicio a los administrados.

Además de los ejemplos que internacionalmente se han presentado, en México se ha señalado a la Procuraduría Federal del Consumidor como una institución con rasgos parecidos al ombudsman. Debido a las ventajas que esta figura ha ofrecido a nivel mundial, la han adoptado diversos Estados. En México, el Municipio de Colima dió el primer paso - al instaurar como órgano municipal a un Procurador de Vecinos. Esta institución se creó como una vía entre la comunidad y las autoridades, a efecto de que los ciudadanos pudieran hacer saber sus opiniones así como la recepción e investigación de quejas y propuestas por parte de los administrados locales a sus autoridades.

Al respecto, Héctor Fix Zamudio señala: "... el citado Procurador de Vecinos es designado por el Cabildo a propuesta del Presidente Municipal, con las funciones esenciales de recibir e investigar, en forma expedita, las quejas, reclamaciones y proposiciones que los habitantes quieren hacer a -

sus autoridades.²¹

Probablemente esta figura resultaría ser la solución para que los gobernados tuvieran un medio para canalizar sus inconformidades en materia administrativa, y lograr un mejor servicio para la comunidad.

21. Fix - Zamudio, Héctor, La Justicia Municipal en México - en: La Reforma Municipal en la Constitución. Op. cit. - pág. 143.

CAPITULO VI

EL MUNICIPIO COMO FORMA DE DESCENTRALIZACION EN EL ESTADO FEDERAL.

1. La Centralización como forma de organización administrativa.

Derivada de la teoría de la división de poderes establecida por Montesquieu, como ese sistema de pesos y contrapesos para evitar el abuso del poder, y de la idea de las diferentes funciones del Estado como medio para la realización de sus atribuciones, que constituye el denominador común de los Estados contemporáneos, nace, la separación de los órganos del Estado, y la necesaria distribución de funciones que guardando fidelidad con la doctrina de Montesquieu establece el artículo 49 de la Constitución Federal.

Esta ordenación de funciones en administrativa, legislativa y judicial corresponde, en principio, al poder ejecutivo, legislativo y judicial a menos que la Constitución marque alguna excepción.

La función administrativa es definitiva por Gabino —

Fraga desde un punto de vista formal como "la actividad que el Estado realiza por medio del Poder Ejecutivo."¹ Los elementos que sirven para precisarla, son de acuerdo con este mismo autor: que la función administrativa se realiza bajo un orden jurídico, que existe una limitación de los efectos producidos por el acto administrativo y que los actos en que se exterioriza no son de un tipo único desde el punto de vista de su naturaleza interna.²

De aquí se desprende el concepto de la función administrativa desde el punto de vista de su naturaleza intrínseca; en este sentido, "es la que el Estado realiza bajo un orden jurídico, y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales."³

La función administrativa es organizada por el Estado bajo la forma de la Administración Pública, la cual implica la existencia de diversos órganos cuyas funciones se encuentran delimitadas en un ámbito de competencia que les es fijado por la Ley.

-
- 1 . Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., México 1980, pág. 53
2 . Op. cit. págs. 61 y 62.
3 . Ibidem. pág. 63.

Para el establecimiento de la competencia se siguen tres criterios: grado, materia y territorio.

La competencia por grado lleva implícita la idea de una organización jerárquica; la competencia por razón de la materia, implica una distribución de los asuntos a cargo de la administración entre los diferentes órganos con un sentido de especialización; la competencia por territorio, se verifica por una distribución geográfica entre los órganos locales y generales.

La centralización, ha sido definida por Gabino Fraga como aquella "que existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el jefe supremo de la Administración Pública."⁴

La relación de jerarquía que se origina con la centralización lleva en sí misma la existencia del poder de mando y decisión; pero además cuentan con las siguientes facultades:

1. De nombramiento para llevar a cabo la designación

4 . Ibidem. pág. 165.

de los titulares de los órganos que se encuentran subordinados a ellos; esta facultad corresponde - en primer término al Presidente de la República y por excepción a otras autoridades cuando la Ley - así lo señale;

2. Facultad de mando por el que la autoridad superior emite órdenes e instrucciones a los órganos inferiores;
3. Facultad de vigilancia, que consiste en exigir -- rendición de cuentas, en practicar investigaciones o informaciones sobre la tramitación de los asuntos, y en general, en todos aquellos actos que tien dan a dar conocimiento a las autoridades superiores de la regularidad con que los inferiores están de-- sempeñando sus funciones.
4. Poder disciplinario, que es la facultad que tiene el superior de imponer una pena disciplinaria de carác-- ter administrativo al inferior por falta de cumpli-- miento de sus deberes;
5. Facultad de revisión, en virtud de la cual, la auto-- ridad superior, puede otorgar la aprobación previa a los actos de los inferiores, suspenderlos, anular--

- los o reformarlos, dentro del ámbito de su competencia, ésto puede ocurrir por falta de oportunidad de los propios actos cuando la Ley confiera a las autoridades discreción para determinar el momento de dictar ciertas medidas, y por ilegalidad en cualquier momento, partiendo de la base de que toda actuación de las autoridades debe apegarse a derecho;
6. Por último la autoridad jerárquica superior tiene la facultad de resolver los conflictos de competencia que surjan entre las autoridades inferiores que les están subordinadas.⁵

En la organización centralizada, el número de autoridades con poder para desplegar esas facultades e imponer determinaciones es reducido, los demás órganos únicamente realizan los actos materiales para auxiliar a aquellas autoridades, poniendo los asuntos en estado de resolución.

El fundamento constitucional de la centralización se halla en el artículo 90 de la Constitución Federal, que establece que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal. La Ley Orgánica de la Administración Pública

5 . Loc. cit.

Federal señala que la administración centralizada estará integrada por el Presidente de la República, los Secretarios de Estado, los Departamentos Administrativos y el Procurador General de la República.

El Presidente de la República es la persona en la que se deposita el supremo poder ejecutivo de la unión, se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y constituye la cúspide de la administración pública federal, siendo a su vez el jefe del Estado y del Gobierno. En esta forma, el titular del Poder Ejecutivo acoge en sí el carácter de órgano político y de órgano administrativo; en la primera forma, actua como jefe de Estado, representando la voluntad de la nación, carácter que deriva, además, de las relaciones jurídico-políticas que guarda con los otros poderes, con las entidades federativas y con los municipios. En el segundo sentido su actuación está referida a la administración pública como órgano supremo de la misma.

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos se elige en forma directa, dura en su encargo seis años y sólo puede dejarlo por causa grave, calificada por el Congreso de la Unión.

Las Secretarías de Estado son órganos jurídico-políti-

cos, sus titulares son los colaboradores inmediatos del Presidente de la República.

Secretaría de Estado, — dice el tratadista Miguel — Acosta Romero—, "Es un órgano superior administrativo, que auxilia al Presidente de la República en el despacho de los asuntos de una rama de la actividad del Estado."⁶ Las Secretarías de Estado se encuentran divididas según la rama de la administración pública fijada por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que señala los negocios que deberán atender cada una de ellas.

A los titulares de las Secretarías de Estado, se les llama Secretarios de Estado o Secretarios del Despacho, ésta última denominación, como afirma el Profesor Andrés Serra Rojas, "... es una supervivencia de la Constitución española de 1812, que empleaba esta terminología y enumeraba en su artículo 222 los Secretarios de Estado."⁷

Por otra parte, la Constitución señala como requisito

7 . Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., México 1981, pág.89

8 . Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., México 1981, pág. 534.

para que sean obedecidos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República, que sean firmados por el Secretario de Estado respectivo (refrendo ministerial). Establece también la obligación de informar - al Congreso al iniciarse el período ordinario de sesiones, sobre el estado que guarden sus respectivos ramos (Art. 93 Const.).

Asimismo, dentro de la administración pública centralizada se encuentran los llamados Departamentos Administrativos, cuya denominación ha sido impugnada por considerar - que provoca confusiones; por esa razón se hace necesario -- precisar sus funciones y el lugar que ocupa dentro de la Administración Pública, para darle una connotación exacta. A partir de su creación en el año de 1917, los Departamentos Administrativos cumplían una función estrictamente administrativa, que era la de otorgar un servicio técnico especializado; ésto los diferenciaba de las Secretarías de Estado que eran organismos político-administrativos. Posteriormente, y debido a las funciones ulteriores de los Departamentos Administrativos, su carácter administrativo no pudo ser conservado, llegando a ser finalmente órganos político-administrativos al igual que las Secretarías de Estado.

Estos organismos fueron desapareciendo paulatinamente para transformarse en Secretarías de Estado. Actualmente sólo el Departamento del Distrito Federal, subsiste como Departamento Administrativo.

La denominación de Departamentos de Estado propuesta por el Profesor Miguel Acosta Romero, obedece a las siguientes consideraciones:

- a) Los llamados Departamentos Administrativos tienen igual rango e importancia política-administrativa que las Secretarías de Estado; en consecuencia, - no hay razón para que se les siga calificando de simplemente "administrativos";
- b) Existen numerosos departamentos internos en las - Secretarías, en las Procuradurías, en los Organismos Descentralizados, desconcentrados y en los -- propios "Departamentos de Estado", que se llaman Departamentos Administrativos y, por lo tanto, ha bría confusión para determinar a que departamento administrativo se está refiriendo un determinado artículo, o un decreto, si al departamento interno de rango inferior, de una unidad superior; o bien, a los llamados por la Constitución "Departamentos

Administrativos", de ahí que sea más propio llamarles Departamentos de Estado, que es el rango político-administrativo que les corresponde;

c) Por tradición jurídica ha sido utilizado el calificativo de "Departamentos de Estado".⁸

Los Departamentos de Estado dependen directamente del Presidente de la República, tienen como titular al Jefe del Departamento cuyas funciones le son atribuidas por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. En concordancia con el sentido de igualdad entre los Departamentos Administrativos y las Secretarías de Estado, la Constitución señala que los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Jefe de Departamento Administrativo respectivo. De igual forma, una vez abierto el período de sesiones ordinarias del Congreso, dará cuenta del estado que guarda su Departamento.

El Distrito Federal, como asiento de los Poderes Fe-

8 . Op. cit. pág. 124.

derales tuvo su origen en la Constitución de 1824; esta - Constitución en su artículo 50 fracción XXVIII establecía que el Congreso tenía facultad para elegir un lugar que - sirviera de residencia a los Supremos Poderes de la Federación. Posteriormente mediante el decreto de fecha 20 de - noviembre de 1824, se designó a la Ciudad de México como - residencia de dichos poderes.

Durante la vigencia de la Constitución centralista de 1836, desaparece el Distrito Federal, para surgir nuevamente en 1857, debido a la reinstalación del Régimen Federal realizado por la Constitución de ese mismo año, que mantuvo el asiento de los Poderes Federales en la Ciudad - de México.

Hasta 1928 el Distrito Federal estaba gobernado por un gobernador que dependía del Presidente de la República y su organización política y administrativa estaba basada - en el municipio; sin embargo, la coexistencia de autoridades federales y municipales originó dificultades, por lo - que hubo necesidad de suprimir la organización municipal, cambiándola por el sistema de delegaciones, y dejándose el gobierno del Distrito Federal al Presidente de la Repúbli-

ca, quien lo ejerce por medio del Jefe del Departamento del Distrito Federal.

El Distrito Federal es una entidad federativa, su organización está basada en la existencia de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.

El poder ejecutivo está a cargo del Presidente de la República, que lo ejerce por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal. El poder legislativo lo constituye el Congreso de la Unión que actúa como órgano local en todo lo concerniente al Distrito Federal. De acuerdo con la reforma constitucional al artículo 73 fracción VI, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987, habrá además un órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal denominado Asamblea del Distrito Federal, que se integrará con un total de sesenta y seis representantes de los cuales cuarenta lo serán por mayoría relativa y veintiseis de representación proporcional.

Los representantes de la Asamblea del Distrito Federal serán electos cada tres años, y se elegirá un suplente por cada propietario; asimismo deberán cubrir los requisitos que el artículo 55 constitucional exige para los Diputados -

Federales, es decir:

- Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos;
- Tener veintiún años cumplidos el día de la elección, y
- Ser originario del Distrito Federal o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de elección.
- No estar en servicio activo en el Ejército Federal, ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella.
- No ser secretario o subsecretario de Estado, ni magistrado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección.

La calificación de la elección de sus miembros la realizará la propia Asamblea a través de un Colegio electoral - integrado por todos los presuntos representantes de conformidad con lo estipulado por la ley respectiva; sus resoluciones serán definitivas e inatacables.

Las facultades de la Asamblea del Distrito Federal - son de acuerdo con esta reforma constitucional, las siguientes:

1.- Dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que, sin contravenir lo dispuesto por las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión para el Distrito Federal, tengan por objeto atender las necesidades que se manifiesten entre los habitantes del propio Distrito Federal en materia de: educación, salud y asistencia social; abasto y distribución de alimentos, mercados y rastros; establecimientos mercantiles; comercio en la vía pública; recreación, espectáculos públicos y deporte; seguridad pública; protección civil; servicios auxiliares a la administración de justicia; prevención y readaptación social; uso del suelo; regularización de la tenencia de la tierra, - establecimiento de reservas territoriales y vivienda; preservación del medio ambiente y protección ecológica; explotación de minas de arena y materiales pétreos; construcciones y edificaciones; agua y drenaje; recolección, disposición y tratamiento de basura; tratamiento de aguas; racionalización y seguridad en el uso de energéticos; vialidad y tránsito; transporte urbano y estacionamientos; alumbrado público; parques y jardines; agencias funerarias, cementerios y servicios con-

xos; fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; turismo y servicios de alojamiento; trabajo no asalariado y previsión social; y acción cultural;

2.- Proponer al Presidente de la República la atención de problemas prioritarios, a efecto de que tomando en cuenta la previsión de ingresos y el gasto público, -- los considere en el proyecto de presupuesto de egresos -- del Distrito Federal, que envíe a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión;

3.- Recibir los informes trimestrales que deberá -- presentar la autoridad administrativa del Distrito Federal, sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados, y elaborar un informe anual para analizar la congruencia entre el gasto autorizado y el realizado, por partidas y programas, que votado por el -- Pleno de la Asamblea remitirá a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, para ser considerado durante la revisión de la Cuenta Pública del Distrito Federal;

4.- Citar a los servidores públicos que se determinen en la ley correspondiente, para que informen a la Asamblea sobre el desarrollo de los servicios y la ejecución -

de las obras encomendadas al gobierno del Distrito Federal;

5.- Convocar a consulta pública sobre cualquiera de los temas mencionados en la presente base, y determinar el contenido de la convocatoria respectiva;

6.- Formular las peticiones que acuerde el Pleno de la Asamblea, a las autoridades administrativas competentes, para la solución de los problemas que planteen sus miembros como resultado de su acción de gestoría ciudadana;

7.- Analizar los informes semestrales que deberán presentar los representantes que la integren, para que el Pleno de la Asamblea tome las medidas que correspondan dentro del ámbito de sus facultades de consulta, promoción, gestoría y supervisión;

8.- Aprobar los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia, que haga el Presidente de la República en los términos de la base quinta de la presente fracción;

9.- Expedir, sin intervención de ningún otro órgano, el Reglamento para su Gobierno Interior; y

10.- Iniciar ante el Congreso de la Unión, leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal.

Por otra parte, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal tendrá su primer período de sesiones — ordinario a partir del 15 de noviembre de cada año, y a partir del 16 de abril sesionará para el segundo período. La Asamblea también podrá celebrar sesiones extraordinarias para atender asuntos urgentes, para lo cual será -- convocada por el Presidente de la República o por la mayoría de sus integrantes.

Durante el segundo período de sesiones ordinarias de la Asamblea, el Presidente de la República designará a la autoridad que asistirá a ésta quien presentará un - informe por escrito en el que manifieste el estado que -- guarda la administración del Distrito Federal.

En el Distrito Federal el poder judicial esta re-- presentado por el Tribunal Superior de Justicia para el Distrito Federal.

Existe además el Tribunal de lo Contencioso Administrativo encargado de la función jurisdiccional administrativa y en materia laboral la Junta Local de Conciliación y Arbitraje.

Por último, el Procurador General de la República ha sido definido como "un funcionario público, jurídico y administrativo, nombrado y removido por el Presidente de la República, acuerda con el, encabeza la Procuraduría General de la República, forma parte del cuerpo colegiado que puede acordar la suspensión de garantías e informa anualmente al Congreso de la Unión." ⁹

La Procuraduría General de la República, el Procurador General de la República y la Institución del Ministerio Público, tienen las siguientes funciones derivadas de su Ley Orgánica:

1. La vigilancia de la constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su competencia. Esta - vigilancia se presenta en la intervención del Ministerio Público Federal como parte de los juicios de amparo, promoviendo la estricta -- observancia de la Ley y la protección del in-

⁹ . Ibidem. pág. 137

terés público; en la propuesta al Presidente de la República de reformas legislativas necesarias para la exacta observancia de la -- Constitución; en la reforma de normas locales inconstitucionales sugeridas por los conductos legales pertinentes.

2. La vigilancia de la aplicación de la Ley en todos los casos de detención, prisión o reclamación de reos federales.
3. Promover la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia.
4. Representar a la Federación en todos los casos en que ésta sea parte, e intervenir en las controversias que se susciten entre dos o más Estados de la Federación, o entre los Poderes de un mismo Estado, y en los casos de los diplomáticos y cónsules generales.
5. Prestar consejo jurídico al Gobierno Federal, que comprende: la opinión sobre la constitucionalidad de los proyectos de Ley que el Pre

sidente de la República envía para su estudio; la opinión jurídica sobre los asuntos que ordene el Presidente de la República o solicite el titular de una Dependencia de la Administración Pública Federal; el asesoramiento jurídico en el orden estrictamente técnico y constitucional, respecto de los asuntos que lo requieran por acuerdo del Presidente de la República, al ser tratados en reuniones de titulares de las Dependencias de la Administración Pública Federal, además de las legales aludidas anteriormente.

6. Perseguir los delitos del orden federal.
7. Representar al Gobierno Federal, previo acuerdo con el Presidente de la República, en actos en que deba intervenir la Federación ante los Estados de la República, cuando se trate de asuntos relacionados con la procuraduría e impartición de justicia.
8. Dar cumplimiento a las leyes, tratados y acuerdos de alcance internacional en que se prevea

sidente de la República envía para su estudio; la opinión jurídica sobre los asuntos que ordene el Presidente de la República o solicite el titular de una Dependencia de la Administración Pública Federal; el asesoramiento jurídico en el orden estrictamente técnico y constitucional, respecto de los asuntos que lo requieran por acuerdo del Presidente de la República, al ser tratados en reuniones de titulares de las Dependencias de la Administración Pública Federal, además de las legales aludidas anteriormente.

6. Perseguir los delitos del orden federal.
7. Representar al Gobierno Federal, previo acuerdo con el Presidente de la República, en actos en que deba intervenir la Federación ante los Estados de la República, cuando se trate de asuntos relacionados con la procuraduría e impartición de justicia.
8. Dar cumplimiento a las leyes, tratados y acuerdos de alcance internacional en que se prevea

la intervención del Gobierno Federal, en asuntos concernientes a las atribuciones de la -- Institución, y con la intervención que, en su caso, corresponda a otras dependencias; así -- como las demás que las leyes determinen.

2. La Descentralización.

Históricamente la administración pública de México había sido fundamentalmente centralizada, sin embargo, la idea de la descentralización ha sido de tal suerte necesaria, que actualmente se ha convertido en un objetivo primordial del Estado para tratar de mejorar el funcionamiento de la estructura administrativa.

Esta forma de ordenación de la administración pública, consiste en la creación de una persona moral que -- va a estar indirectamente ligada al poder central, y que -- va a llevar a cabo atribuciones que le corresponden al Estado, contando para ello con patrimonio y personalidad jurídica, así como un ámbito legal de competencia.

El Profesor Andrés Serra Rojas define a la descentralización administrativa como "la técnica de organiza--

ción jurídica de un ente público, que integra una personalidad a la que se le asigna una delimitada competencia territorial o aquella que parcialmente administre asuntos específicos, con determinada autonomía e independencia y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa." ¹⁰

Los organismos descentralizados forman parte de la administración pública paraestatal, y están regulados por la Ley Federal de las entidades paraestatales, reglamentaria del artículo 90 constitucional en su parte conducente.

El Artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece: "Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del ejecutivo federal, - con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten".

Por otra parte, el artículo 14 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales señala: "Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a

10. Serra Rojas, Andrés, Op. cit. pág. 492

lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea:

- I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas ó prioritarias.
- II. La prestación de un servicio público o social; ó
- III. La obtención ó aplicación de recursos para fines de asistencia ó seguridad social.

El organismo descentralizado es una persona moral, y como tal, requiere de la organización de sus propios órganos para llevar a cabo los fines que le han sido asignados. Para su funcionamiento cuentan con un órgano de Gobierno colegiado, cuya denominación es variada; asimismo, cuentan con un órgano unipersonal.

El artículo 18 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales establece:

- El órgano de Gobierno estará integrado por no menos de cinco ni más de quince miembros propietarios y de sus respectivos suplentes. Será --

presidido por el titular de la coordinadora de sector ó por la persona que éste designe.

- El cargo de miembro del órgano de Gobierno será estrictamente personal y no podrá desempeñarse por medio de representantes.

No obstante que el vínculo de jerarquía de los organismos descentralizados con respecto al sector central es más atenuado, existen determinados poderes de la administración central sobre los organismos descentralizados, el primero de ellos se refiere a la facultad de nombramiento que tiene el Ejecutivo Federal para designar a los directores de los organismos descentralizados.

Subsisten además las facultades de control y vigilancia que el poder central ejerce respecto de los actos que se atribuyen a los organismos descentralizados.

Por otra parte, el Ejecutivo Federal interviene en la operación de los organismos descentralizados y en general de las entidades paraestatales, agrupándolos por sectores definidos de acuerdo con el objeto de cada entidad en relación con las materias de competencia de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

El penúltimo párrafo del artículo 49 de la Ley -
Organica de la Administración Pública Federal dispone:

- "Corresponde a los coordinadores de sector --
coordinar la programación y presupuestación -
conocer la operación evaluar los resultados y
participar en los órganos de Gobierno de las
entidades agrupadas en el sector a su cargo,
conforme a lo dispuesto en las leyes".

Asimismo, los organismos descentralizados deben -
inscribirse en el Registro Público de Organismos Descen-
tralizados, que al efecto lleva la Secretaría de Progra-
mación y Presupuesto.

Finalmente, para extinguir a un organismo descen-
tralizado, deberá ser a través de una ley ó decreto en -
el que se fijen la forma y término de su extinción.

Esto sucede cuando el organismo deja de cum-
plir sus fines u objeto o su funcionamiento no resul-
te ya conveniente desde el punto de vista de la economía
nacional o del interés público. Para tal efecto, la Secre-
taría de Programación y Presupuesto, atendiendo la opinión

de la Coordinadora del Sector propondrá al Ejecutivo Federal la extinción respectiva.

3. Diferencias entre la descentralización administrativa y la descentralización política.

En general la descentralización es un tipo de organización que implica una distribución de funciones entre unidades de decisión autónomas; su significación se diversifica en dos sentidos: la descentralización política y la descentralización administrativa. Esta distinción obedece a la naturaleza de los órganos descentralizados, así, pues, la primera hace alusión a la división de funciones que se presenta en el modelo federativo del Estado, atendiendo a su total estructuración; en este sentido el Estado puede ser central o federal, ya sea porque se concentren las facultades en un órgano en detrimento de los poderes locales, como en el Estado de forma central, ó bien porque se establezca una repartición de facultades entre las autoridades federales, locales y municipales, como en el caso de un Estado Federal.

Respecto a la segunda figura, opera dentro del poder ejecutivo como órgano encargado de la función admi--

nistrativa, refiriéndose al poder ejecutivo federal local o municipal.

En general puede afirmarse que las diferencias entre descentralización política y administrativa se explican de acuerdo con los siguientes criterios:

1. Que los órganos descentralizados sean referidos a la totalidad del Estado o sólo a uno de los poderes del mismo. En este supuesto, el sentido de la descentralización política se deduce del Estado Federal, considerado en su totalidad en tanto que la descentralización administrativa se presenta en el poder ejecutivo federal, local o municipal.
2. En atención a la forma de creación del órgano descentralizado.

Aquí debemos considerar que la descentralización política se presenta, cuando unidades políticas autónomas se unen por medio de un pacto federal, o bien por la creación de entidades federativas autónomas, derivadas del otorgamiento gradual de esa autonomía, su génesis obedece

a circunstancias de carácter histórico del propio Estado. En sentido administrativo el órgano descentralizado es creado por el poder central, relacionándose con el indirectamente, y surge principalmente de la necesidad de eficacia de la organización administrativa.

3. Por la naturaleza de su competencia.

La competencia en la descentralización política es originaria, en atención al principio -- que las facultades que no esten expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados.

En la descentralización administrativa la competencia deriva del acto legislativo de creación del órgano.

4. Por la designación de sus funcionarios.

En la descentralización política los funcionarios son designados por elección popular tanto en las entidades federativas como en los municipios salvo los pertenecientes al poder judicial. La designación de los funcionarios de los organismos descentralizados administrativa

mente, es realizada por el poder central y nunca por elección popular, así por ejemplo en el caso del Director del organismo descentralizado, siempre será designado -- por el titular del poder ejecutivo, o a indicación de éste por el órgano de Gobierno a través del Coordinador del Sector.

5. Por la relación del organismo descentralizado con el poder central.

En la descentralización administrativa existe el poder de nombramiento, del poder ejecutivo, para designar a los directores de los organismos descentralizados; subsisten además las facultades de control y vigilancia que se manifiestan por la regulación que se realiza en la Ley Federal de las entidades paraestatales, en la agrupación de los organismos descentralizados en sectores encabezados por titulares de la administración centralizada y por el Registro Público de Organismos descentralizados que lleva la Secretaría de Programación y Presupuesto.

En cambio, en la descentralización política el titular del órgano de gobierno es elegido popularmente, y -

sus relaciones con el ejecutivo local son esencialmente políticas.

4. La organización municipal como forma de descentralización regional.

La clasificación tradicional divide a la descentralización administrativa en tres modalidades, descentralización por servicio, por colaboración y por región.

"La descentralización por servicio es un modo de organización administrativa, mediante la cual se crea el régimen jurídico de una persona de derecho público, con una competencia limitada a sus fines específicos y especializada para atender determinadas actividades de interés general, por medio de procedimientos técnicos."¹¹

"La descentralización por colaboración se origina cuando el Estado va adquiriendo mayor ingerencia en la vida privada y cuando, como consecuencia, se le van presentando problemas para cuya resolución se requiera una preparación técnica de que carecen los funcionarios políticos y los empleados administrativos de carrera. Para tales eventos, y ante la imposibilidad de crear en todos

¹¹ . Buttegenback, citado por: Serna Rojas, Andrés. Op. cit. pág. 67

los casos necesarios organismos especializados que recargaría considerablemente la tarea y los presupuestos de la Administración, se impone o autoriza a organizaciones privadas su colaboración, haciéndolas participar en el ejercicio de la función administrativa." 12

El problema que deriva de esta clasificación para saber si es o no apropiada no nos concierne en este trabajo, al menos por lo que se refiere a estos dos aspectos; sin embargo, resulta imprescindible abordar el tema concerniente al tercer tipo de esta clasificación, es decir, la llamada descentralización por región.

Se ha dicho por quienes así lo consideran, que el municipio es el prototipo de la descentralización por región, siendo esta "la forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada." 13 o bien "una forma de organización administrativa descentralizada, que tiene por finalidad la creación de una institución pública, dotada -

12. Fraga, Gabino. Op., cit. pág. 206.

13. Ibidem. pág. 219.

de personalidad jurídica, patrimonio propio y un régimen jurídico establecido por la Constitución en el Artículo 115, y reglamentada por sus leyes orgánicas municipales y que atiende las necesidades locales o específicas de una circunscripción territorial."¹⁴

De acuerdo con las anteriores definiciones, la descentralización administrativa por región coincide con la descentralización política.

El Municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, así como las entidades federativas, son la base de la organización política y administrativa que constituye al estado federal. Si la descentralización política alude a la repartición de competencias en el Estado federal, y la descentralización administrativa a la creación de unidades administrativas autónomas en el seno del poder ejecutivo; el Municipio debe ubicarse en la primera clasificación, esto es, como forma dentro del Estado federal, en razón de que ha sido creado como la base de la división terri

14. Serra Rojas, Andrés. Op., cit. pág. 609.

torial y de la división política y administrativa de las entidades federativas que conforman al Estado Federal, constituyendo por ende unidades autónomas de la Federación.

Esto significa que, el Municipio no puede ser un órgano descentralizado del poder ejecutivo, porque no -- participa de las características que distinguen a éstos organismos de las entidades políticas del Estado Federal. Podemos entonces afirmar, que el Municipio en México surge a la vida jurídica en virtud del señalamiento expreso que de él hace la Constitución, siendo ella quien le otorga el rango de unidad autónoma del Estado federal al integrarlos a la organización política de las entidades federativas. Ahora bien, el Municipio no fue creado por una autoridad administrativa, sino que quien le dió vida fue la Asamblea Constituyente de 1917, quien plasmó en la Ley fundamental la idea popular del "Municipio Libre". La -- competencia municipal deriva consecuentemente y en primer lugar de la Constitución federal; aunada a estas razones y siendo posiblemente la más notoria, encontramos que los funcionarios municipales son designados por elección popular, lo que no sucedería si fuesen órganos descentralizados del poder ejecutivo. Además como afirma el tratadista-

ta Miguel Acosta Romero, "si se entiende que el Municipio es un órgano político administrativo concebido en la Constitución, desde el punto de vista estrictamente político, es dudoso que pudiera hablarse de descentralización o región, administrativamente, ya que hay características teoricas comunes entre el Municipio y las Entidades Federativas, y resultaría que estas últimas también serían organismos descentralizados por región." 15

Por lo anterior, es un error afirmar que el municipio es una forma de descentralización administrativa por región, por que no es acorde con el deseo revolucionario de ver en el "Municipio Libre" la base del sistema democrático mexicano.

El Municipio, en consecuencia, toma su forma dentro de la totalidad del Estado Federal con el grado de autonomía que es otorgado en la Constitución federal y local respectiva, siendo una unidad política administrativa, cuya creación política lleva implícita la actividad administrativa como último nivel de gobierno que le corresponde.

15 . Op. cit. pág. 326.

CAPITULO VII
EL REGIMEN MUNICIPAL EN EL ARTICULO 115 DE
LA CONSTITUCION.

1. Las Reformas Constitucionales de 1983.

Surgida de un acto del poder constituyente, la Constitución, como producto del ejercicio de la soberanía popular, viene a estructurar políticamente al pueblo. Tal estructuración tiene como base y contenido a las llamadas decisiones fundamentales, entre las que podemos considerar al "Municipio Libre".

Para el maestro Enrique Sánchez Bringas, "Las decisiones Fundamentales" son la consecuencia de los principios ideológicos que consagra una Constitución y para que éstas y todo el ordenamiento jurídico-positivo disponga de eficacia, requieren mantener un grado suficiente de congruencia con las variaciones ideológicas y políticas que operan en la realidad social".¹

¹ . Sánchez Bringas, Enrique. Las Decisiones Fundamentales y la Reforma Constitucional en: La Constitución Mexicana: Rectoría del Estado y Economía Mixta. Editorial Porrúa, S.A., México 1985. pág. 275.

Como decisión política, el Municipio no puede mantenerse invariable, en razón de que su existencia fue determinada por las circunstancias sociales, políticas e históricas de su momento. Ante esta dinámica, La Constitución señala el procedimiento para la reforma de los preceptos constitucionales. El artículo 135 establece: "la presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que estas sean aprobadas -- por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión y la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas".

Se ha cuestionado si es posible reformar las decisiones fundamentales, y si éste es posible, cuál es la naturaleza del órgano facultado para tal efecto.

En este punto, la mayoría de las opiniones se unifican en el sentido de que las decisiones fundamentales --

no pueden ser modificadas por el llamado "Poder revisor" no obstante la representatividad de los órganos que lo forman.

Si consideramos que las decisiones fundamentales no son "simples proclamaciones", sino la esencia misma de la Constitución que como producto de un acto del pueblo, único titular del poder constituyente, tiene como contenido fundamental tales decisiones, podemos concluir que sólo el pueblo puede modificarlas, debido a que no puede delegar esa facultad inherente a él, al llamado Poder revisor de la constitución; sin embargo, debemos considerar que el Artículo 135 no señala límites para las reformas constitucionales; sobre éste particular el Profesor Enrique Sánchez Bringas explica: "...resulta claro que el Artículo 135 permite al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados llevar a cabo cualquier reforma o adición constitucional, sin limitación alguna en cuanto al alcance del acto reformativo. Sin embargo, de acuerdo con lo expuesto, hay evidencias de que el órgano revisor de la Constitución Mexicana ha tenido y debe seguir teniendo especial cuidado en mantener la legitimidad social

de las variaciones constitucionales que realice".²

El desarrollo histórico-político a que estuvo sometido el Municipio, sobre todo durante el porfiriato, en el cual se vió practicamente nulificado por la interferencia de las jefaturas políticas, hizo posible que se institucionalizara al nivel constitucional como una decisión fundamental, debido a que la situación en la que se desarrollaba la vida municipal, provocó el -descontento popular que originó que el movimiento revolucionario tomara como bandera, entre otras cosas, al "Municipio Libre". Como consecuencia, el Congreso Constituyente de Querétaro plasmó en la Constitución de 1917 la institución municipal. El texto original del Artículo 115 establecía:

Título quinto:

De los Estados de la Federación.

Art. 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:

1.—Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gr

2 . Ibidem. pág. 274.

bierno del Estado.

II.—Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales.

III.—Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

IV.—Los gobernadores y ex-gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su cargo más de cuatro años.

En aplicables a los gobernadores, substitutes e interinos, las prohibiciones del artículo 83.

El número de representantes en las Legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, el número de representantes de una Legislatura local no podrá ser menor de quinco diputados por distrito.

V.—En las elecciones, cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente.

VI.—Solo podrá ser gobernador constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, con residencia no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.

A partir de entonces, éste artículo ha sufrido - ocho reformas: la primera de ellas fue publicada en el - Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 1929, y tuvo como objeto establecer que la representación en - las legislaturas locales fuera proporcional a los habi-- tantes de los estados, siendo cuando menos de siete Dipu-- tados en los Estados cuya población no llegara a cuatro-- cientos mil habitantes, de nueve en los que el número de habitantes excediera esta cifra pero no llegara a los -- ochocientos mil y de once en los estados cuya población fuera mayor.

El 29 de abril de 1933 se publicó en el Diario - Oficial la segunda reforma; su finalidad fue precisar el principio de no reelección absoluta para los gobernado-- res, y de no reelección relativa para Diputados Locales e integrantes de los Ayuntamientos.

Posteriormente, en el Diario Oficial del 8 de oc-- tubre de 1943, se modificó la duración en el cargo de los gobernadores para quedar de cuatro a no más de seis años.

La cuarta reforma publicada el 12 de febrero de - 1947, otorgaba a la mujer el derecho de participar en las elecciones municipales para votar y ser votada.

Más tarde, por reforma publicada el 17 de octubre de 1953, se adecuó el artículo 115 suprimiendo la disposición que establecía: "en las elecciones municipales participaran las mujeres en igualdad de condiciones que los varones, con el derecho de votar y ser votadas". Con ésto se pretendió hacer congruente este artículo con la reforma que sufrió en la misma fecha el artículo 34 constitucional que otorgó la ciudadanía a la mujer.

La Sexta reforma fue publicada en el Diario Oficial el 6 de febrero de 1976 para adecuar el artículo 115 al párrafo tercero del artículo 27 constitucional, sobre la regulación de los asentamientos humanos y desarrollo urbano.

El 6 de diciembre de 1977 se publicó la séptima reforma por la que se adicionó el artículo 115 para introducir el sistema de Diputados de Minoría en la elección de legisladores locales, y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población fuera de trescientos mil habitantes o más.

La última reforma fue publicada en el Diario Oficial del 3 de febrero de 1983. La iniciativa de reforma fue — realizada por el Presidente de la República y dirigida a los secretarios de la Cámara de Senadores, por escrito de fecha 6 de diciembre de 1982.

La iniciativa fué discutida y aprobada por el Senado el 27 de diciembre de 1982, después de haber modificado — las fracciones I y IX del proyecto. Por lo que respecta a la fracción I, el Senado consideró conveniente modificar el último párrafo de dicha fracción, que disponía: "La falta de algunos de los miembros en el desempeño de su cargo se resolverá sustituyéndolo por su suplente, lo que es indefectible, o bien convocando a elecciones en los términos de ley". El texto propuesto fue el siguiente: "En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediera que entraren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales -- que concluirán los períodos respectivos.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su -- cargo, será subtituido por su suplente, o se procederá -

según lo disponga la ley."³

Antes de la modificación del Senado a la fracción IX del proyecto, se establecía que las relaciones de trabajo entre los Estados y sus servidores se regirían por las leyes expedidas por las legislaturas con base en sus constituciones, con el fin de otorgar y garantizar los derechos mínimos de sus trabajadores, así como la implantación de sistemas de servicio público de carrera, el acceso a la -- función pública, la estabilidad en el empleo, la protección al salario, la seguridad social y las normas que garantizan la eficacia en sus labores y la solución jurisdiccional de controversias. Asimismo, las legislaturas tendrán a su cargo expedir los estatutos legales que de acuerdo con las mismas normas regularán las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus servidores.

Por su parte, las comisiones dictaminadoras propusieron: "Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus -- trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las le-

³ . Cfr. O. Rabasa, Emilio, Proceso Legislativo de Reforma del Artículo 115 Constitucional en: La Reforma Municipal en la Constitución, Editorial Porrúa, S.A., México 1986, págs. 69 y 70.

gislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los Municipios observaran estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere".⁴

Aprobada la iniciativa con sus reformas, fue turnada a la Cámara de Diputados, la cual hizo suyas las reformas del Senado aprobándola. Posteriormente el Decreto de reforma fue enviado a las legislaturas de los Estados. "Una vez que las diecinueve legislaturas de los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, — Coahuila, Chiapas, Guerrero, Nayarit, Nuevo León, Puebla, — Quintana Roo, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, aprobaron las modificaciones constitucionales, se había obtenido la requerida mayoría estatal y, en consecuencia, cumplido con lo preceptuado por el Artículo 135 de la Constitución Federal."⁵

Habiendo sido aprobada por la mayoría de las legislatu

4. Ibidem. págs. 70 y 71

5. Ibidem. pág. 75.

ras locales, se turnó a la Comisión Permanente para su aprobación, el 1º de febrero de 1983. Por último se pasó al -- Ejecutivo Federal a efecto de que se promulgara. La reforma constitucional al artículo 115 fue publicada el 3 de febrero de 1983.

La reforma municipal puede referirse a cuatro materias: política, administrativa, financiera y laboral.

En materia política, la reforma tuvo como fin establecer un procedimiento al que deben sujetarse las legislaturas locales para suspender ayuntamientos, declarar la desaparición de éstos y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros. Este procedimiento puede seguirse cuando se incurra en alguna de las causas graves que la ley local prevea, siempre y cuando los afectados puedan rendir -- pruebas y hacer los alegatos que juzguen convenientes, y se realice por acuerdo de las dos terceras partes de los integrantes de la legislatura. Cuando esto suceda y si conforme a la ley no procede que entren en función los suplentes -- ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas designarán a los vecinos que integrarán los Consejos Municipales para concluir el período respectivo.

Dentro de este mismo aspecto, la reforma vino a establecer la representación proporcional en las elecciones de los ayuntamientos de los Municipios de todo el país. Anteriormente, en virtud de la reforma de 1977, el principio de representación proporcional se reservaba para los ayuntamientos de los Municipios cuya población fuera de trescientos mil habitantes o más.

En materia administrativa y financiera la reforma al artículo 115 subsanó la deficiente reglamentación que con respecto a la autonomía financiera hacia la fracción II de ese artículo, la cual se concretaba a señalar que los Municipios tenían la libre administración de su hacienda. Actualmente, el artículo 115 en su fracción IV dispone que los Municipios administrarán libremente su hacienda que se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan en su favor. En todo caso, los Municipios percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. La hacienda municipal, se forma también con las participaciones federa

les, que serán cubiertas por la Federación con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados, y de los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos que tiene a su cargo el Municipio.

Los Municipios pueden celebrar convenios con los Estados para que éstos se hagan cargo de algunas funciones relacionadas con la administración de sus contribuciones.

Siguiendo la intención de la reforma municipal en materia hacendaria, en el penúltimo párrafo del artículo 115 se establece que las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones que la Constitución estipula para los Municipios, ni los derechos por la prestación de los servicios públicos municipales; tampoco podrán conceder las leyes federales, exenciones en relación con tales contribuciones. Las leyes locales tampoco podrán establecer exenciones o subsidios en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas; excepto los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios, que estarán exentos de dichas contribuciones.

El último párrafo de la fracción IV, indica que las legislaturas locales harán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas, mientras que los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Por otra parte, la autonomía administrativa tuvo a partir de la reforma de 1983 diversas repercusiones. La fracción V otorga facultades a los Municipios para que en los términos de las leyes federales y locales relativas, formulen, aprueben y administren la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, para que participen en la creación y administración de sus reservas territoriales, así como para que controlen y vigilen la utilización del suelo perteneciente a su jurisdicción territorial. También se le otorgan facultades para intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana y otorgar licencias y permisos para construcciones.

Asimismo, se faculta al Municipio, de acuerdo con el tercer párrafo del artículo 27 constitucional, para ex pedir los reglamentos y disposiciones administrativas necesarias a fin de que participe en la creación y administración de zonas de reserva ecológica.

La fracción VI, establece que la Federación, las Entidades federativas y los Municipios en el ámbito de su - competencia, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de los centros urbanos que esten situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas que formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, con apego a la ley federal respectiva.

El tratadista mexicano Miguel Acosta Romero indica - que "En general la estructura municipal, por una parte viene representando el esquema tradicional de las oficinas -- que podríamos llamar centralizadas, con los servicios de - apoyo al cuerpo colegiado del ayuntamiento, como son los - servicios de secretaría, de libro de actas, de cabildos, - de bandos, etc., algunas actividades básicas que a través del tiempo los ayuntamientos han desarrollado y son comunes a todo gobierno la tesorería y recaudación municipal, los servicios de policía municipal, los rastros, los mercados, el alumbrado público, jardines, etc.

Destacan en la nueva estructura municipal lo que - con muy buena técnica, algunas leyes, como las de los Estados de México, Jalisco, Sonora y otros, tienen, al considerar los organismos centralizados, desconcentrados, descen-

tralizados y empresas de participación municipal, que configuran el universo de estructuras administrativas que -- tienen los municipios." 6

Dentro de las reformas municipales, la adición de -- la fracción IX al artículo 115, es posiblemente de las -- más trascendentales para la vida municipal. En efecto, -- antes de la reforma, los trabajadores al servicio de los Estados y Municipios no estaban protegidos por el capítulo social de la Constitución, actualmente, en virtud de la -- adición de dicha fracción, todos los trabajadores del país se encuentran protegidos por las disposiciones del artículo 123; sin embargo, como afirma el profesor José Dávalos Morales, "La reforma no aclaró si los mínimos labores que se debían conceder a los trabajadores estatales y municipales eran los contenidos en el apartado "A" o los del -- apartado "B"; lo ideal hubiera sido una declaración expresa al respecto; sin embargo, de cualquier forma, la cuestión es intrascendente si consideramos que el apartado "B" se refiere al servicio público, y es, sin lugar a dudas, -- un servicio público el que nos ocupa." 7

6 . Acosta Romero, Miguel. La Transformación de la Administración Municipal en: La Reforma Municipal en la Constitución, Op. cit. pág. 213.

7 . Dávalos, José, Derecho del Trabajo I, Editorial Porrúa, S.A., México 1985, págs. 422 y 423.

La creación de la fracción IX del artículo 115, establece los principios generales sobre los que los Estados legislarán en materia de trabajo, tomando como base los mínimos establecidos en el artículo 123.

Sobre ésta adición al texto del artículo 115, el autor antes citado explica: "Consideramos que no es adecuado que la reforma por la que se elevaron a nivel constitucional las relaciones laborales de los Estados y Municipios con sus trabajadores, se haya consignado en el artículo -- 115, ya que lo correcto desde el punto de vista técnico, -- hubiera sido hacerlo dentro del artículo 123 constitucional. La falla técnica pierde relevancia cuando consideramos el beneficio que acarrea consigo a innumerables trabajadores la reforma referida." ⁸

2. Perspectivas.

Para responder a las necesidades de la comunidad, -- era necesario reconsiderar la realidad móvil de la organización municipal para adecuarla al proceso evolutivo de --

⁸ . Ibidem. pág. 423.

la sociedad, y con ello permitirle ser realmente un medio de contacto con la población, para que la forma federal - del Estado mexicano y sus existencia referida a la jurisdicción de una entidad federativa no obstaculizara su funcionamiento.

Con la reforma municipal al artículo 115 se quiso - robustecer el poder municipal. La exposición de motivos de la reforma señala: "La centralización ha arrebatado al Municipio capacidad y recursos para desarrollar en todos sentidos su ámbito territorial y poblacional; indudable-- mente ha llegado el momento de revertir la tendencia centralizadora, actuando para el fortalecimiento de nuestro sistema federal."

Siendo pues, el Municipio el fundamento de nuestra - estructura de gobierno, se ha buscado restituirle su capacidad de decisión en los aspectos político, económico y - administrativo.

Anteriormente, la noción de libertad aplicada al Municipio fue entendida por Madero y Carranza como una liberación del poder ejecutivo sobre las demás áreas, la pre-

tensión revolucionaria consistía en la eliminación de las -
prefecturas políticas. Ahora, el federalismo mexicano da -
una nueva connotación al llamado "Municipio Libre", pero es
ta vez , basada en el fortalecimiento de la autonomía muni-
cipal.

CAPITULO VIII

CONCLUSIONES

El fenómeno municipal no es nuevo, su existencia social podemos remontarla a etapas antiguas de la historia de la humanidad, durante las cuales el Municipio gozaba de características propias que fueron la base de su ulterior desarrollo. Su origen como entidad jurídico-política debemos encontrarlo en el acto volitivo del Estado que lo determinó como organismos público del engranaje estatal.

Esta figura nos viene de Roma a través de España, en donde el Municipio inició su trayectoria como base del régimen jurídico de las ciudades medievales españolas y posteriormente, como medio para la unidad nacional e integridad territorial de la Península Ibérica en la lucha por la reconquista.

Poco más tarde, el Municipio, portador de una larga tradición histórica reitera su presencia ingresando a la vida política del Nuevo Mundo. A partir de la instauración — del Ayuntamiento de la Villa Rica de la Vera Cruz fundado por Hernán Cortes el 10 de julio de 1519, el Municipio fue utilizado por los españoles como organismo político para estructu

rar todas aquellas regiones descubiertas y conquistadas por ellos, llegando a ser una de las instituciones que mejor lo gró desarrollarse en la organización administrativa novohispana.

Durante la Colonia, el Municipio prevaleció como entidad administrativa de importancia, lo cual garantizó su permanencia en la organización del futuro Estado mexicano.

Al consumarse su independencia, México debía adoptar una organización política propia; para tal fin, las condiciones económicas, sociales y políticas le marcarían la pata para su debida estructuración. Fue así como, bajo el esquema de organización de las diputaciones provinciales, se inició la trayectoria hacia la implantación del federalismo como forma estatal de México.

De éste modo, no obstante que el ejemplo estadounidense del federalismo se presentó como una alianza de las colonias inglesas con el fin de resistir ante la Corona de Inglaterra; en México se realizó un proceso inverso, que se manifestó en un reconocimiento de la autonomía localista. Este fenómeno no se desliga en ningún momento de la institución municipal, sino que por el contrario, juega un papel impor--

tante en la lucha por la autonomía provincial adquirida desde la época colonial. Así, la herencia municipal legada al México independiente se interrelacionaría con los nuevos acontecimientos políticos que desembocarían en una forma federal de organización política.

Hasta aquí, el Municipio se había mantenido como una institución necesaria, pero sin una regulación específica - dentro de las bases fundamentales del país. Esta forma jurídica le fue brindada al Municipio en las diferentes constituciones que lo reglamentaron.

El primer ordenamiento constitucional que reguló al Municipio fue la Constitución de Cádiz, la cual reiteró el poder municipal, al dejar a su cargo el gobierno interior - de los pueblos y provincias.

Posteriormente y en virtud de la Constitución de 1824, se estableció la forma de Estado federal; en consecuencia, - las antiguas provincias pasaron a ser formalmente entidades federativas.

Aunque sin una regulación específica, el Municipio se convirtió en parte estructural del Estado constituido por la Constitución de 1824. En ese sentido, Estado y Municipio —

se correlacionaron para organizar política y administrativamente a la sociedad mexicana.

Posteriormente, y en respuesta a la opresión que padeció el pueblo de México durante el porfiriato, el Municipio fue utilizado por los grupos campesinos como órgano de sostén político de sus demandas de reforma agraria, para después convertirse en una exigencia revolucionaria por la instauración a nivel constitucional del "Municipio Libre".

Como consecuencia de la negación de la libertad municipal durante el porfiriato, al igual que había ocurrido con los poderes locales, el Municipio constituía solo un engranaje más del poder central. Visto así el aniquilamiento del poder local y municipal, el movimiento revolucionario tuvo que comprender la importancia del poder local basada en la organización municipal.

Fué así como el Municipio tomó parte en la reestructuración del país como entidad orgánica en la forma política del Estado mexicano en la Constitución de 1917.

De acuerdo con lo expuesto, es innegable que el Municipio participa y ha participado de la articulación a ni-

vel nacional; esto nos lleva a considerarlo no como un ente dependiente del poder ejecutivo, como lo pretende la doctrina de la descentralización por región, sino como organismo propio de la organización total del Estado, cuya estructura y funcionamiento tiene como fuente primaria a la Constitución Federal.

La reforma federal del Estado mexicano refiere a los Municipios a la jurisdicción de las entidades federativas; así pues, el Municipio se nos presenta como una unidad territorial autónoma que participa de la organización estatal y del ejercicio del poder público. Como parte orgánica del Estado, el Municipio mantiene una similitud en sus elementos constitutivos, siendo éstos al igual que en el Estado y en las Entidades Federativas, un territorio, una población, un gobierno y un orden jurídico. Por ende, en el territorio de un Estado miembro, el poder público es ejercido por la Federación, por los poderes locales o por el Municipio en sus respectivas materias.

Ahora bien, la llamada libertad municipal, al igual que la libertad de las entidades federativas, debe entenderse como autonomía local y municipal. El Municipio, en efecto, tiene como características la de ser una circunscripción te-

territorial autónoma y autárquica de carácter público que es
estructura política y administrativamente a una comunidad de
terminada.

Por otra parte, es necesario mencionar que en Méxi
co nuestra realidad política ha propiciado una disminución
en la autonomía no sólo del Municipio sino también de las -
entidades federativas, con lo que se ha provocado una degra
dación de nuestro federalismo, pues nuestra experiencia en
este sentido, ha sido la de una tendencia hacia la centra--
lización, la cual se representa, entre otras cosas, con la
extremosa imposición de gobernadores y presidentes municipa
les.

No obstante que el Estado mexicano tomó la insti--
tución municipal como forma para organizar la vida fe--
deral de las entidades federativas, debemos concluir que
esta figura no es exclusiva de los Estados con forma fede
ral, sino que, por el contrario, su estructura maleable ha
servido tanto a Estados Féderales como centrales, los cua-
les han adoptado el Municipio como forma de organización -
administrativa. De esta manera, en los Estados con forma -
central, sin realizar cambios en su estructura centraliza-
da, se lleva a cabo por medio de un proceso de desconcen

tración administrativa una delegación de funciones a favor de los Municipios, los cuales dependen de organismos administrativos de mayor jerarquía. .

El Municipio pues, entendido en su realidad social y política actual, nos presenta la imagen de lo que es México y de lo que ha sido. De ahí su gran importancia como factor de desarrollo económico, social y político del pueblo mexicano.

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Porrúa, S.A., cuarta edición. México 1981.

ARISTOTELES, La Política. Versión española de Antonio López Robledo. Porrúa, S.A., quinta edición. México 1973.

BURGOA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa, - S.A. tercera edición. México 1979.

——— Conferencia sobre el federalismo mexicano en: La experiencia del Proceso Político Constitucional en México y - España. Universidad Nacional Autónoma de México. primera -- edición. México 1979.

CARPISO, Jorge. Estudios Constitucionales. Universidad Nacional Autónoma de México. primera edición. México 1980.

——— Federalismo en Latinoamérica. Universidad Nacional Autónoma de México. primera edición. México 1973.

——— La Constitución Mexicana de 1917. Universidad Nacional Autónoma de México. primera edición. México 1969.

CORDOBA, Arnaldo. La Ideología de la Revolución Mexicana. - Ediciones Era. novena edición. México 1981.

CUEVA, Mario de la. "La Idea de la Soberanía" en: Estudios sobre el Decreto Constitucional de Apatzingán. Universidad Nacional Autónoma de México. México 1964.

DAVALOS, José. Derecho del Trabajo I, Porrúa, S.A. primera - edición. México 1985.

DEKONSKI, A. Historia de la Antigüedad: Grecia. Versión española de Guillermo Lledo. Grijalbo, S.A. México 1974.

DUGUIT, León. Manuel de Droit Constitutionnel. Ancienne Librairie Fontemoing Editeurs. Francia 1918.

ESQUIVEL OBREGON, Toribio. Apuntes para la Historia del Derecho en México. Tomo I. Porrúa, S.A. segunda edición. México 1984.

FLORES OLEA, Victor. "El Trasfondo Ideológico" en: Estudios sobre el Decreto Constitucional de Apatzingán. Universidad Nacional Autónoma de México. México 1964.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Porrúa, S.A. vigésima primera edición. México 1980.

GONZALEZ, Luis. "El Período Formativo" en: Historia Mínima de México. El Colegio de México. México 1983.

GUTIERREZ BAYLON, Juan de Dios. La Formación del Juicio de Amparo en la Nueva España. Tesis profesional. Universidad Nacional Autónoma de México. México 1985.

HELLER, Hermann. Teoría del Estado. Traducción de Luis Tobío. Fondo de Cultura Económica. decimoprimerá reimpresión. México 1985.

HERNANDEZ BECERRA, Augusto. Estado y Territorio. Universidad Nacional Autónoma de México. primera edición. México - 1981.

HOBBS, Tomás. Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil. Tomo I. Colección Los Grandes Pensadores. Sarpe. México 1984.

JELLINEK, Jorge. Teoría General del Estado. Traducción de la segunda edición alemana. Tomo I. Librería General de -- Victoriano Suárez. España 1948.

KAPLAN, Marcos. Estado y Sociedad. Universidad Nacional Autónoma de México. segunda reimpresión. México 1983.

KELSEN, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. Traducción de Eduardo García Maynes. Universidad Nacional Autónoma de México. segunda reimpresión. México 1979.

----- Teoría General del Estado. Editora Nacional. decimo quinta edición. México 1979.

La Administración de los Servicios Públicos Municipales. Guía Técnica 9 Instituto Nacional de Administración Pública. Centro de Estudios de Administración Municipal.

La Reglamentación Municipal. Guía Técnica 2. Instituto Nacional de Administración Pública. Centro de Estudios de Administración Municipal.

LEE BENSON, Natie. "La Aportación de España al Federalismo - Mexicano" en: Revista de la Facultad de Derecho de México. Universidad Autónoma de México. enero-marzo México 1958.

LUCAS VERDU, Pablo. Curso de Derecho Político. Tomo II. España 1983.

MADRID HURTADO, Miguel de la. "División de Poderes y Forma de Gobierno" en: Estudios sobre el Decreto Constitucional de Apatzingán. Universidad Nacional Autónoma de México. México 1964.

——— Estudios de Derecho Constitucional. Universidad Nacional Autónoma de México. primera edición. México 1977.

MONTANELLI, Indro. Historia de los Griegos. Traducción de Domingo Piuno. Plaza y Janés, S.A. primera edición. España 1980.

MOYA PALENCIA, Mario. Temas Constitucionales. Universidad Nacional Autónoma de México. primera reimpresión. México - 1983.

OCHOA CAMPOS, Moisés. La Reforma Municipal. Porrúa, S.A. segunda edición. México 1979.

ORTEGA Y GASSET, José. Historia Como Sistema. Colección - Los Grandes Pensadores. Sarpe.

RABASA, Emilio O. "Proceso Legislativo de Reforma del Artículo 115 Constitucional" en: La Reforma Municipal en la Constitución. Porrúa, S.A., primera edición. México 1986.

RABASA, Emilio. "Formas de Estado" en: Revista de la Facultad de Derecho de México. Universidad Nacional Autónoma de México. abril-junio. México 1958.

RENDON HUERTA BARRERA, Teresita. Derecho Municipal. Porrúa, S.A. primera edición. México 1985.

REYES HEROLES, Jesús. El Liberalismo Mexicano en pocas páginas. Fondo de Cultura Económica. primera edición. México 1985.

RIVERA MARIN DE ITURBE, Guadalupe. La Propiedad Territorial en México 1301-1810. Siglo Veintiuno Editores. primera edición. México 1983.

RODRIGUEZ LOZANO, Amador. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada. Universidad Nacional Autónoma de México. México 1985.

ROUSSEAU, Juan Jacobo. El Contrato Social. Editores Mexicanos Unidos. tercera edición. México 1985.

SANCHEZ BRINGAS, Enrique. "Las Decisiones Fundamentales y la Reforma Constitucional" en: La Constitución Mexicana: Rectoría del Estado y Economía Mixta. Porrúa, S.A., primera edición. México 1985.

——— Comentarios al Artículo 117 y 118 de la Constitución en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos - comentada. Universidad Nacional Autónoma de México. México - 1985.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo Tomo I. Porrúa, S.A. décima edición. México 1981.

TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa, S.A. decimoctava edición. México 1985.

——— Leyes Fundamentales de México 1808-1979. Porrúa, S.A. décima edición. México 1981.

TORRE VILLAR, Ernesto de la. "El Constitucionalismo Mexicano y su Origen" en: Estudios sobre el Decreto Constitucional de Apatzingán. Universidad Nacional Autónoma de México. México 1964.

WECKMANN, Luis. La Herencia Medieval de México. Tomo II. El Colegio de México. primera edición. México 1984.

ZIPPELIUS, Reinhold. Teoría General del Estado (ciencia política) Universidad Nacional Autónoma de México. primera edición. México 1985.