

879309

9
zey



UNIVERSIDAD LASALLISTA BENAVENTE

ESCUELA DE DERECHO

Con Estudios Incorporados a la
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Clave 879309

"PROPUESTA DE REFORMAS Y ADICIONES AL
CODIGO ELECTORAL PARA EL ESTADO DE
GUANAJUATO RESPECTO DE LAS ELECCIONES
MUNICIPALES"

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

T E S I S
QUE PARA OPTAR AL TITULO DE
L I C E N C I A D O E N D E R E C H O
P R E S E N T A :
OCTAVIO MARIANO GALLEGO URTAZA

Celaya, Guanajuato

1989



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.

INDICE.

INTRODUCCION.

CAPITULO I. ANTECEDENTES HISTORICO.

1.1. El Municipio en Grecia.	1
1.2. El Municipio en Roma.	8
1.3. El Municipio en España.	11
1.4. El Municipio en México.	
1.4.1. Epoca Precortesiana.	16
1.4.2. La Nueva España.	19

CAPITULO II. EL MUNICIPIO MEXICANO EN LA EPOCA INDEPENDIENTE.

2.1. Independencia.	36
2.2. Reforma.	45
2.3. Revolución.	49

CAPITULO III. EL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL SUS REFORMAS Y ADICIONES.

3.1. Reformas.	59
3.2. La Reforma de 1977 en los Estados.	70
3.3. La Reforma de 1983 en los Estados.	71

CAPITULO IV. EL DERECHO ELECTORAL.

4.1. Finalidad y contenido del Derecho Electoral.	74
4.2. Concèpto de Derecho Electoral.	76
4.3. Elementos del Sistema Electoral.	77

CAPITULO V. LA REPRESENTACION PROPORCIONAL EN LOS AYUNTAMIENTOS DE LA REPUBLICA MEXICANA.

5.1. Régimen Representativo.	79
5.2. La Representación Proporcional en los Ayuntamientos.	81

CAPITULO VI. LOS AYUNTAMIENTOS EN EL ESTADO DE GUANAJUATO.

6.1. La Constitución Política para el Estado de Guanajuato.	87
6.2. Ley Orgánica Municipal.	90
6.3. Código Electoral para el Estado de Guanajuato.	91

CONCLUSIONES	95
---------------------	-----------

BIBLIOGRAFIA.	99
----------------------	-----------

INTRODUCCION.

El gobierno de las municipalidades, forma una materia que siempre ha ido de la mano con las investigaciones sociales más trascendentes.

En el Municipio se concentran todas las manifestaciones de la vida social, así familiar como colectiva. Para Aristóteles el Estado se identificaba con el concepto de ciudad, concluyendo "que el hombre es naturalmente un animal político destinado a vivir en sociedad y que el que no forma parte de ninguna ciudad, por su naturaleza y no por motivos circunstanciales, es un criatura degradada o superior al hombre".

Partiendo del principio constitucional, que considera al Municipio como base de nuestra organización política y administrativa, la política nacional ha ido fijando progresivamente su atención en la potencialidad que entrañan las municipalidades, para el logro extensivo e intensivo de todo programa.

Las modalidades municipales varían, de acuerdo con tantos factores que diversifican, unas de otras, a las colectividades humanas, pero la esencia popular será el punto inmutable de partida. Así, se ha dicho de la vida comunal en los Estados Unidos de Norteamérica, que es escuela de libertad, hasta afirmarse con su ejemplo, que "no hay verdadera vida nacional sin la vida espontánea municipal"; en tanto que, respecto a Euro-

pa, se expresa que " es notorio que en los países que han gozado de la más grande autonomía municipal: Países Escandinavos, Holanda, Suiza, Bélgica, la vida democrática se ha desarrollado más y ha sido mas efectiva". (1)

La Democracia, según Hermann Heller, es una forma de gobierno donde la estructura del poder parte de abajo hacia arriba, de tal suerte que visto así el Municipio en su esencia, es un gobierno democrático, al participar el pueblo en la elección de los miembros del Ayuntamiento.

El Municipio se gobierna y se administra a través del Ayuntamiento, que es un órgano colegiado compuesto por un Presidente, Síndico(s) y Regidores, electos de manera directa por el pueblo.

La forma más sencilla de interpretar la democracia es la derivada de su propia significación etimológica, que la hace consistir en el poder o autoridad emanados del pueblo y que Abraham Lincoln desarrollo en su frase inmortal: "gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo".

Es indudable que el tema de la Democracia es de los más atractivos y apasionantes en la doctrina y el ejercicio políticos. Su desarrollo a lo largo de la historia ha interesado a múltiples autores, quienes inspirados en las fuentes, en los principios y objetivos de ella comentan su evolución y vínculo

(1) OCHOA CAMPOS, MOISES. La Reforma Municipal. Ed. Porrúa, México, 1985, pág. 15.

con los pueblos a través de los siglos, hasta demostrar su amplísimo horizonte en el tiempo y el espacio de la humanidad.

Siendo la Representación Proporcional un avance en la Democracia, es de vital importancia que las minorías representadas en los Ayuntamientos, sean reflejo de la voluntad popular.

Con este trabajo no se pretende de ninguna manera modificar, simplemente por modificar, el Código Electoral para el Estado de Guanajuato en la elección de los Ayuntamientos; se busca salvaguardar con lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 41, párrafo tercero que establece: "... mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo ". Dando también, con las modificaciones, respeto a ese sufragio que será la manifestación popular, de darse su propio gobierno.

Asimismo, se buscará que las contiendas electorales y la participación de los Partidos Políticos en las mismas se den en un marco de real Democracia.

CAPITULO I. ANTECEDENTES HISTORICOS.

1.1. El Municipio en Grecia.

Es indudable que los primeros vestigios históricos del Municipio se dan en la antigua Grecia, huellas de asombroso progreso y evolución, que lo nutren desde la época helénica son las raíces más profundas de nuestro municipio actual.

Para la justa comprensión del proceso histórico de formación del Municipio, es necesario conocer la Ciudad Griega en la cual dos factores fueron determinantes: la configuración geográfica y el culto religioso.

Debido a la configuración geográfica se dieron la existencia de pequeñas y numerosas ciudades, las cuales formaban por su distancia territorial sociedades totalmente separadas.

El culto religioso, fué sin embargo el factor más determinante y profundo en la sociedad griega, pues sus dioses no eran los mismos ni las ceremonias ni las oraciones. El culto de una ciudad estaba prohibido al hombre de otra ciudad vecina. Los habitantes de una ciudad consideraban que sus dioses rechazaban los homenajes y oraciones de cualquiera que no fuera su ciuda-

dano. (2)

Cada ciudad por exigencia de carácter religioso debería ser absolutamente independiente, pues era necesario que cada cual poseyese su código propio, cada una tenía su religión y de ésta emanaba la ley.

La línea de demarcación era tan definida y profunda que difícilmente se aceptaba el matrimonio entre habitantes de dos ciudades distintas. La asociación humana sólo se comprendía y parecía regular en cuanto se sustentaba en la religión.

Era más fácil a una ciudad sojuzgar a otra que incorporársela. Pretender que los vecinos formasen parte de la ciudad de los vencedores, era un pensamiento que a nadie podía ocurrírsele. De ahí resultaba que todo vencedor se encontraba en la alternativa de destruir la ciudad vencida y ocupar su territorio o de dejarle toda su independencia. No había término medio, o la ciudad dejaba de serlo o era un Estado soberano. Conservando su culto, tenía que conservar su gobierno, perdiendo al uno, tenía que perder al otro y entonces ya no existía.

En Grecia solo podemos referirnos a la idea del Municipio más que a éste como una Institución. Cabe hablar propiamente de régimen de la ciudad más que de régimen Municipal en su acepción moderna, tomando en cuenta que para el pueblo griego la

(2) FUSTEL DE COULANGES, Numa Denys. La Ciudad Antigua. Estudio sobre el Culto, el Derecho y las Instituciones de Grecia y Roma. Porrúa, México, 1978. pág. 152. Tercera Edición.

Ciudad fue la "asociación -religiosa y política de las familias y de las tribus", - prescindiendo del elemento territorial.

El término "urbe" tampoco aludía a lo jurídico sino más bien lo religioso, pues la urbe se conceptuaba como -"el lugar de reunión, el domicilio, y sobre todo, el santuario de esta asociación." (3)

En la antigua Grecia una antiquísima religión fundó inicialmente la familia, posteriormente la ciudad; ante todo estableció el derecho doméstico y el gobierno de la gens; enseguida las leyes civiles y el gobierno municipal. El Estado estuvo íntimamente ligado a la religión; de ella procedió y con ella se confundió. Por eso, en la ciudad primitiva, todas las instituciones políticas fueron instituciones religiosas. Se desconoció la libertad individual, y el hombre no pudo sustraer su propia conciencia a la omnipotencia de la ciudad. Cada ciudad no sólo gozaba de su independencia política, sino también de su culto y de su código. La religión, el Derecho, el gobierno, todo era municipal. La ciudad era la única fuerza viva; nada sobre ella, nada bajo ella, ni unidad nacional ni libertad individual.

Siendo Esparta y Atenas las dos ciudades que mayor influencia tuvieron en la vida política, del pueblo griego, estudiaremos enseguida la idea del Municipio en ambas.

Esparta, que fué la ciudad más poderosa de la Hélade, no era

(3) Ibid. pág. 261.

una ciudad homogénea, sino un conjunto de villorrios, su organización política tan singular y el terrible Código espartano, nos mueven a conocer su idea del Municipio o del Estado propiamente dicho.

" Su gobierno era oligárquico por excelencia, era una república aristocrática y se integraba de la siguiente manera: La Asamblea de Iguales (los nacidos de padres espartanos y estaban inscritos en una "Syssitió" y sometidos a la educación y disciplina) o Aristócratas que habían cumplido treinta años de edad, siendo ellos los que elegían a los treinta miembros del Concejo que entonces fué el más alto tribunal de apelación. El supremo organismo de este Estado aristocrático era el "eforado"; constituido por cinco éforos o sacerdotes.

Los éforos tenían poderes considerables, podían convocar a la Asamblea y tenían derecho a promover leyes, en caso de guerra dictaban la orden de movilización, daban órdenes a los generales y vigilaban a los reyes, eran jueces en materia civil, eran jueces penales en cuestiones importantes, eran jueces supremos de los periecos (habitantes de la periferia que escapaban de los tratos que imponía la disciplina espartana, no detentaban ningún derecho público) y de los ilotas (descendientes de los habitantes vencidos por los dorios, eran siervos del Estado, los espartanos no tenían derecho de propiedad sobre ellos), se ocupaban del cultivo de sus "Kléroi". Dirigían la policía secreta, y vigilaban las costumbres y la educación de los jóvenes. Controlaban las finanzas públicas y eran los únicos intérpretes de las costumbres y tradiciones. El único

límite de su poder era el carácter anual de su cargo. (4)

Nos dice Grimberg que: "... gracias al terror organizado, la aristocracia de Esparta mantuvo su hegemonía hasta que se desmoronó en casi todos los Estados de la Hélade ". (5) Claro está, esto sólo se consiguió suprimiendo toda libertad individual, incluso los mismos espartanos estaban sometidos a la tiránica vigilancia de los éforos.

Todos estos elementos nos llevan a concluir que en Esparta no existió propiamente la noción del Municipio -aún cuando haya quien asegure que se trataba de un Municipio militar-, ya que por su organización se consideraba como el primer "Estado" -en su estricta acepción, a pesar de ciertas contradicciones-, que se da en el mundo antiguo, pues como ya lo habíamos señalado, su estructura era oligárquica y no democrática y siendo el Municipio una institución propia de regímenes democráticos, obvio es que no se conociera, y menos aún se instituyera como forma o base del gobierno.

Atenas fué y es el corazón y la cabeza de Grecia. La divisa de Esparta fue el orden; la de Atenas fue la libertad.

Para fines de gobierno local, los atenienses dividieron su

(4) RENDON HUERTA, TERESITA. Derecho Municipal. Porrúa, México, 1985. pág. 37. Primera Edición.

(5) GRIMBERG, CARL. Historia Universal Daimon. 2. Grecia. De la Cultura Minoica a la Italia preromana. Ed. Daimon. Barcelona, 1979, pág. 97.

comunidad en Demos, equivalente al barrio o distrito, el cual se ha equiparado al Municipio. La ciudad griega en general, o ciudad-estado, adoptó el mismo procedimiento. Además de las funciones desempeñadas por los magistrados, los jueces y jurados, desarrollaban algunas de carácter administrativo y fiscal, como fueron las de cobro de ingresos y pago de egresos a los servidores del estado, los médicos de la ciudad, las obras públicas, etc. En otras palabras, en esos Demos se ejercían labores típicamente municipales. (6)

En Atenas la monarquía fue muy pronto abolida, adoptándose la forma de República Democrática. La autoridad pasó a manos de nueve "arcontes" entre los cuales se distribuyeron las antiguas prerrogativas reales, o sea, las funciones de sumo sacerdote, de comandante en jefe del ejército en tiempo de guerra y de juez supremo. Estaban asistidos por un concejo llamado Areópago, cuyos miembros eran elegidos con carácter vitalicio. Los arcontes entraban a formar parte del Areópago, la jurisdicción más elevada de Atenas, apenas finalizaba su mandato de un año. Las reformas que introdujo Solón, considerado como el "padre de la democracia", aunadas a las de Clístenes, acérrimo demócrata, permitieron que se alcanzara al fin una democracia cada vez más radical.

En una comunidad con vida democrática no podía faltar el Municipio. Y en Atenas el Demos, fue centro de la vida munici

(6) LLORENTE GONZALEZ, ARTURO. El Municipio, Entidad Democrática por excelencia. La Reforma Municipal en la Constitución. Ed. Porrúa, México 1986. pág. 92.

pal con hacienda, administración y policía propias, a cuyo frente se encontraba un Demarca, quien era elegido por la Asamblea -el "Agora"- cuyas funciones eran directivas junto con los tesoreros. Era pues, el Demarca mandatario del Agora y representante del Estado.

La "Boulé" era un concejo de base municipal que se integraba por 500 miembros, 50 por tribu, sacados a suerte entre los candidatos de más de 30 años y debían presentar juramento de actuar conforme a las leyes y a los intereses del pueblo y de respetar la libertad.

Las funciones de la Boulé eran las de realizar proyectos de decisiones para presentarlos a la Asamblea, asegurar la ejecución de las decisiones tomadas por el pueblo, realizar el examen moral de los magistrados, revisar las cuentas que rendían los gestores de la hacienda, vigilar las cuestiones relacionadas con el culto, la guerra y los asuntos exteriores.

La "Ekklesia", era la asamblea de todos los ciudadanos y por ello, la autoridad suprema que se reunía una vez cada décima parte del año. En ella se votaba sobre las Magistraturas, la defensa del país, las acusaciones de alta traición y se decidía en materia de ostracismo. Estaban reservados a este cuerpo, las declaraciones de guerra y en ella se tomaban todas las decisiones de alta política.

La noción del Municipio en Atenas aún cuando no fué propiamente jurídica debe considerarse en su dimensión política y admi-

nistrativa; ya que la formación democrática de los atenienses confirió al Demos una decisiva intervención en los asuntos concernientes a la organización y competencia de los órganos y sus titulares; esa primigenia manifestación del Municipio, sería acogida, transformada y perfeccionada más tarde por los romanos. (7)

1.2. El Municipio en Roma.

Aquí por primera vez nos encontramos con la figura del Municipio como institución jurídica.

El Municipio Romano, ocupa nuestra atención, no sólo por la herencia que del pensamiento y las prácticas socio-políticas que Roma recibió de la Hélade, sino por la ampliación y el perfeccionamiento del sistema municipal, permitidos por la conquista de numerosas ciudades, pues éstas conservaron autonomía para su libre organización administrativa.

En la antigüedad, más que ahora, la urbe era un organismo vivo y sus habitantes vivían con mayor intensidad que nosotros la vida de su ciudad. Para los romanos, Roma era "la ciudad" por antonomasia, que estaba por encima de las demás; la llamaban sencillamente Urbs (la ciudad).

(7) RENDON HUERTA, TERESITA. Op. cit., pág. 39.

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.

Los Tribunados eran hombres en quienes se depositaba la confianza comunal; el pueblo elegía uno para cada cuatro Tribus o barrios de la ciudad; se trataba, pues, de una especie de concejo comunal en pequeña escala. Poco a poco los tribunos se reunieron para deliberar juntos los problemas comunes de la ciudad. En un principio, no tenían capacidad jurídica para proteger eficazmente los intereses de los plebeyos, pero como suele ocurrir siempre, los poderes que los Tribunos se arrogaron con el apoyo popular fueron reconocidos de jure por la sociedad entera.

Nos dice el ilustre tratadista español Adolfo Posada que: " El período culminante y decisivo en el proceso o génesis del Municipio, como comunidad de vida -ciudad- y como régimen político-administrativo de ésta, una vez incorporada a la más amplia organización, es el de la expansión romana". (8)

La expansión romana genera las más diversas formas del régimen municipal propiamente dicho, la integración urbana de la ciudad famosa.

(8) POSADA, ADOLFO. El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna. Librería General de Victoriano Suárez, Madrid, 1927. pág. 33.

Se pierde en la leyenda el momento histórico en que Roma se constituye una ciudad, sin embargo se estima que el primer paso hacia la formación de la unidad del núcleo impulsor, se produce como consecuencia de la amalgama de Tribus establecidas en las diferentes colonias, y las cuales se juntan para atender mejor a su defensa. La división de la ciudad en barrios, denominados tribus rusticae, es prueba suficiente de la naturaleza de los elementos colectivos integrados en la unidad política que constituye al fin la ciudad.

El Municipio como institución encuentra su origen en Roma ciudad, durante el período de expansión, al que acabamos de referirnos, pues es entonces cuando surge la necesidad de imponer control a los territorios conquistados a través de una modalidad jurídica de gobierno.

El término "municipium" deriva de "munia capere" que era el acto voluntario por el cual una comunidad de habitantes aceptaba las cargas de interés público.

En Roma se distinguen cuatro clases de Municipios: el que tenía el derecho de ciudadanía completo; el que sólo tenía parte de él; el que conservaba su propia legislación; y el que adoptaba la de Roma, haciéndose de la condición de los "fundi facti".

Los elementos del Municipio fueron perfectamente diferenciados de la siguiente manera: 1. Un Territorium, 2. Un Populus que se manifiesta en la Asamblea General. 3. Un Poder organizado,

Curia con sus magistraturas y 4. Una legislación propia o igual a la de Roma Ciudad, dependiendo del tipo de Municipio.

La primera lección que la historia municipal del Imperio Romano nos da es esta: que la fuerza del poder romano aumentó incalculablemente gracias a la amplitud dejada a la libertad local, que su gran época se apoya en un vasto sistema de auto-gobierno cívico; que mientras se mantuvo la libertad municipal floreció el Imperio, y que cuando el despotismo domina las municipalidades, la decadencia de la gran estructura imperial se consume rápida y fatalmente. (9)

1.3. El Municipio en España.

Múltiples son las hipótesis que pretenden explicar el origen del Municipio en España; sin embargo son cuatro las de mayor relevancia:

a) La de Herculano, Raynouard, Savigny y Eichhorn, quienes creen que el Municipio Europeo de la Edad Media es derivación del romano-visigótico. (10)

b) La de Hinojosa, que refuta la anterior, sosteniendo que el concepto de Municipio tal como fue concebida en el Derecho Romano, termina en el periodo de la dominación visigoda y se sustituye por las estructuras que impusieron los

(9) POSADA, ADOLFO. Op. cit., pág. 40

(10) ENCICLOPEDIA ESPASA, EDITORES, Barcelona 1924., pág. 339.

conquistadores. (11)

c) La representada por Pérez Pujol: señala que se dió la influencia romana hasta el período de la dominación árabe, haciendo radicar en ese hecho nuevas ideas en cuanto a la organización que creo un concepto diferente del Municipio en España. (12)

d) La sustentada principalmente por Sánchez Albornoz: concluye que el modelo del Municipio romano desaparece durante la dominación germánica y que sin embargo no fué sustituida por las instituciones visigóticas sino que paulatinamente, fue extinguiéndose por un proceso natural de descomposición, inicialmente en unas regiones y posteriormente en otras, y naciendo así con peculiaridades y organización propia el Municipio Español, dadas las necesidades político-económicas de los reinos del norte de España. (13)

Teresita Rendón Huerta, considera más aceptable la explicación del nacimiento del Municipio en España, al principio de la reconquista del territorio español en poder de los árabes, ya que es hasta entonces cuando el Municipio surge con vida propia

(11) OTS Y CAPDEQUI, JOSE MARIA. Historia del Derecho Español en América y del Derecho Indiano. Ed. Aguilar, Madrid, 1963., pág. 45.

(12) SANCHEZ, ALBORNOZ. Ruina y Extinción del Municipio Romano en España e Instituciones que le Reemplazaron. Cit. Cap. IV., págs. 126 y sgts.

(13) Ibid.

y alcanza a integrarse como órgano político.

Las poblaciones de la reconquista tuvieron distintos orígenes. En ocasiones, los monarcas establecían nuevos núcleos de población, procurando atraer gente a ellos para que sirvieran de dique a los ataques de los árabes, concediendo franquicias y privilegios a los moradores.(14)

La comunidad de vida engendró relaciones e intereses comunes protegidos y regulados por normas nacidas de la misma vida local o de la concesión de los monarcas o señores. De este modo cada Municipio tuvo su ley particular o fuero municipal (estatuto jurídico en lo relativo a gobierno y privilegios en materia tributaria que disfrutaban los grupos de población, documentos que contenían el derecho consuetudinario y en algunas partes, las reglas de integración en cuanto al régimen de gobierno), por la que se regían.

El gobierno de la ciudad radicaba en la Asamblea General de Vecinos (concejo abierto). Ella elegía los que iban a desempeñar los cargos municipales, a los que podían aspirar todos los vecinos. Estos funcionarios elegidos por la Asamblea ejercían como mandatario del concejo, las atribuciones políticas, administrativas, judiciales y militares.

Este régimen municipal influyó favorablemente en la condición de las clases rurales e industriales, y los Municipios y sus milicias se aliaron con los reyes para frenar el feudalismo,

(14) ENCICLOPEDIA ESPASA, EDITORES. Op. cit., págs. 339 y sgts.

logrando la emancipación civil y política con relación a los señores. Pero el florecimiento de la autonomía y de la libertad municipal duró poco, pues sólo se extiende desde fines del siglo XII a principios del XIV. El carácter democrático que tuvieron, se cambia después en aristocrático, naciendo el concejo municipal o ayuntamiento, integrado por los que desempeñaban cargos municipales (concejo cerrado) que suplantaban primero de hecho y luego de derecho, a la Asamblea General de Vecinos. En las ciudades los cargos municipales llegaron a ser patrimonio de los caballeros o de algunas familias privilegiadas.

La tendencia a la centralización y al aumento del poder real originada con el renacimiento del Derecho Romano y la influencia de los legistas, acaba casi con la autonomía municipal.

Los oficios concejiles que antes habían sido honoríficos, de elección popular, eran objeto de venta y así vemos como el régimen centralista acabó por determinar la absoluta dependencia de los Municipios al poder del monarca.

Diversas medidas antilocalistas adoptadas por los reyes, darían por resultado la decadencia de los Municipios. También los reyes católicos, defensores de un centralismo antifeudal, provocaron a toda costa el robustecimiento del poder real y la disminución de las pocas libertades que quedaban a los Municipios.

El maestro Moisés Ochoa Campos en su obra la "Reforma Municipi

pal", cuando se refiere al esplendor y declive del movimiento comunero que:

" En 1519 la ciudad de Toledo arrenegó a las demás ciudades de la corona castellana, con el objeto de promover una acción conjunta que pusiese un límite a los excesos del Emperador Carlos V. La dirección de este movimiento la asumió el Ayuntamiento Toledano. En julio de 1520 se reunieron en Avila representantes de quince ciudades y villas castellanas que instituyeron una Junta, la que, al formular su programa político, se declaró resueltamente en favor de los fueros municipales. Declarada la guerra de las Comunidades, en 31 de Octubre de 1520, fueron derrotados los comuneros en los campos de Villalar, en Abril de 1521.

La libertad municipal, impulso creador de las nacionalidades en Occidente, caía tricéfalmente cercenada en Toledo, Segovia y Salamanca. La centralización no tuvo ya freno alguno, precisamente, cuando una nueva esperanza en América hacía más necesaria la fuerza capilar en el viejo tronco".

Estas eran las condiciones reales en que se encontraba el Municipio en España, cuando se produjo el descubrimiento de América.

1.4. El Municipio en México.

1.4.1. Epoca Precortesiana.

El calpulli fue la célula de la organización política, económica y social de las diversas tribus que habitaron el México prehispánico. En dichas entidades habitaban grupos de familias campesinas que poseían comunalmente las tierras agrícolas y las labraban y cultivaban para procurarse su sustento. A cambio de estos derechos sobre la tierra, quedaban obligados ante el Tlatoani -Jefe de la Tribu- a pagar un tributo en especie. Asimismo, estaban obligados a prestar servicios de trabajo tales como el cultivo de otras tierras (cuya producción se dedicaba al sostenimiento del soberano, del templo, de los empleados del palacio, de los jueces y de la guerra).

El calpulli era una unidad económica autosuficiente, sus miembros eran capaces de producir los bienes necesarios para su subsistencia.

Además de ser una institución económica, el calpulli fue una unidad en la que las familias trabajaban y convivían cotidianamente; tenían también sus propios dioses y festividades religiosas. Contaban con un Jefe militar que cuidaba el orden, con representantes comunales designados por la misma colectividad.

Hay que destacar el hecho de que si bien cada calpulli tenía que tributar tanto al Gran Señorío Azteca como a su tlatoani en particular, constituía una unidad autónoma, descentrada, que podía fácilmente reproducirse así misma. En efecto, el cacicazgo azteca sólo se interesaba por la apropiación del producto y trabajo indígena mediante el tributo, dejando inalterable la organización interna política, económica, militar y religiosa de las comunidades.

En cuanto a la organización política, el calpulli tenía su propio gobierno que estaba constituido por un concejo de jefes integrado por los hombres más ancianos de cada familia. Todavía durante la época colonial, "... estos ancianos fueron llamados indios cabezas e intervenían en todos aquellos asuntos que demandaban una decisión trascendente", por ejemplo, la sucesión de jefes de concejo. (15)

Dicho concejo designaba a todos los funcionarios del calpulli, quienes desempeñaban los cargos durante toda su vida. El techcauh -pariente mayor- era el anciano que se ocupaba de la administración de su localidad. Se encargaba de organizar el trabajo y la distribución de los productos indígenas de la comunidad; de la administración del régimen comunal agrario, de la conservación del orden e impartición de la justicia y del cultivo a sus dioses y antepasados. El tecuhtli, era el jefe militar y se ocupaba del adiestramiento de los jóvenes y dirigía sus tropas en casos de guerra.

(15) OCHOA CAMPOS, MOISES. La Reforma Municipal, Ed. Porrúa, México, 1985. pág. 33. Cuarta Edición.

Particularmente importantes fueron los sacerdotes y los médicos hechiceros en la reproducción del calpulli, pues los primeros transmitían los valores religiosos presentes en todas las actividades de los indígenas, y los segundos, de acuerdo a una concepción mitológica y a una acumulación de conocimientos sobre las diversas propiedades curativas de los vegetales, preservaban la salud de los miembros de la comunidad. Este tipo de medicina natural realizada no sólo por los médicos de aquella época, sino por todos los vecinos, fue un verdadero aporte a la ciencia médica, la cual fue aniquilada durante el período colonial, al igual que todas aquellas actividades y conocimientos que regulaban la vida social indígena.

El calpulli, como célula de la organización social y política, fue progresivamente destruido a raíz de la colonización española. A mediados del siglo XVI, esta institución sucumbió ante el poderío implantado por los conquistadores y por la metrópoli española.

Sin embargo, ciertas tradiciones indígenas perduraron en tiempos coloniales. Por ejemplo, el respeto a la autoridad de los ancianos sobrevivió bajo la dominación española, y fue esto lo que permitió la transmisión de la historia de sus pueblos, de su experiencia y de sus conocimientos.

1.4.2. La Nueva España.

El primer acto de gobierno de Hernán Cortés al pisar tierra mexicana fue la fundación de Veracruz, con cabildo propio, quien al otorgar al Conquistador en ausencia del rey, los títulos de Justicia Mayor y Capitán General, lo dotó de las atribuciones de que carecía para emprender la conquista. (16).

Con este acto se sentaron las bases de la organización política y administrativa mexicana, al erigirse en ellas el Ayuntamiento de la Villa Rica de la Vera Cruz; desde ese momento se inicia nuestra vida Municipal, y a partir de este acto de conquista, el Cabildo Municipal será verdadero representante de los intereses y voluntad populares.

La conquista española destruyó progresivamente la organización económica, política y social de los indígenas y dio paso a la instauración de nuevas formas de producción y de organización del gobierno.

Este suceso, trascendental en la historia de México, marcó el inicio de una tendencia centralista que perduró durante tres siglos continuos, y que tuvo efectos desastrosos en la población indígena.

(16) TENA RAMIREZ, FELIPE. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa, México, 1984. pág. 147. Vigésima Edición.

Durante la época colonial, la producción económica estuvo siempre sujeta al control de la metrópoli, y es ésta la causa de que las actividades productivas se organizaran en función de factores externos que determinaron la formación de regiones especializadas en la producción de ciertos bienes.

El sistema político que rigió en la Nueva España fue "... un dispositivo central peninsular integrado por el rey, sus secretarios, y el Consejo de Indias (institución establecida en España que se ocupó de la administración y justicia de las colonias americanas); un dispositivo central novohispano, constituido por el virrey y la Audiencia (organismo español residente en la Nueva España, que resolvía todos los asuntos sobre juicios civiles); un dispositivo provincial y distrital, formado por los Gobernadores y Corregidores o Alcaldes Mayores, y un dispositivo local, compuesto por los Cabildos y sus oficiales ". (17)

Las diferentes instancias políticas tenían atribuciones gubernativas, militares y judiciales. Sin embargo, siempre estuvieron subordinados a las decisiones del virrey, y éste a su vez dependió del poder central, representado por el rey de España.

El México colonial fue dividido en cinco reinos: Nueva España, Nueva Galicia, Nueva Vizcaya, Nuevo León, Nuevo México

(17) MIRANDA, JOSE. Las Ideas y las Instituciones Políticas Mexicanas. Instituto de Derecho Comparado, México, 1952, pág. 152.

y la provincia de Yucatán. Cada reino estaba subdividido en provincias representadas por alcaldes mayores o corregidores, dependiendo ambos del gobernador del reino. (18)

A su vez, cada provincia contaba con una diversidad de pueblos que debían tener la categoría de Cabeceras o Sujetos, según la función política que cumplieran.

Las cabeceras eran denominadas con ese nombre por ser las capitales de las regiones que contenían una suma determinada de localidades. Sus dirigentes políticos tenían la función de recolectar los tributos de los pueblos y entregarlos a los españoles.

Las poblaciones que formaban parte de una cabecera fueron designadas con el nombre de sujetos, las cuales debían entregar tributo.

La organización indígena que antecedió a la Conquista fue retomada por los españoles, de tal manera que los jefes de las tribus (Tlatoani) se convirtieron en Caciques o Señores y su ciudad capital se convirtió en Cabecera. Como antes, siguieron recolectando el tributo, con la diferencia de que en vez de entregarlo al Gran Señorío Azteca, ahora lo daban a los hispanos.

(18) NAVA, GUADALUPE. Cabildos de la Nueva España en 1908. S.C.P., México, 1973, pág. 16.

y la provincia de Yucatán. Cada reino estaba subdividido en provincias representadas por alcaldes mayores o corregidores, dependiendo ambos del gobernador del reino. (18)

A su vez, cada provincia contaba con una diversidad de pueblos que debían tener la categoría de Cabeceras o Sujetos, según la función política que cumplieran.

Las cabeceras eran denominadas con ese nombre por ser las capitales de las regiones que contenían una suma determinada de localidades. Sus dirigentes políticos tenían la función de recolectar los tributos de los pueblos y entregarlos a los españoles.

Las poblaciones que formaban parte de una cabecera fueron designadas con el nombre de sujetos, las cuales debían entregar tributo.

La organización indígena que antecedió a la Conquista fue retomada por los españoles, de tal manera que los jefes de las tribus (Tlatoani) se convirtieron en Caciques o Señores y su ciudad capital se convirtió en Cabecera. Como antes, siguieron recolectando el tributo, con la diferencia de que en vez de entregarlo al Gran Señorío Azteca, ahora lo daban a los hispanos.

(18) NAVA, GUADALUPE. Cabildos de la Nueva España en 1908. S.C.P., México, 1973, pág. 16.

Mientras tanto, los calpullis incluidos en cada Cabecera continuaron con la obligación de rendir tributo a los caciques -antes tlatoani-. Dichos calpullis fueron denominados con el nombre de "sujetos".

Hay que señalar que la conquista, aunque retomó la organización comunal provocó cambios sustanciales en la sociedad indígena. El sistema de Cabeceras y Sujetos no fue puramente un cambio nominal; antes bien, significó la suplantación del poder indígena por el poder español.

Así, en todas las Cabeceras debía implantarse obligatoriamente un Cabildo o Ayuntamiento, que fue la entidad de gobierno más pequeña de la Administración política hispana.

Durante el proceso de conquista, las organizaciones municipales proliferaron rápidamente, pues la creación de ellas fue una garantía de la institucionalización del poderío español sobre los pueblos indígenas. En sus inicios, la sociedad novohispana contó con Cabildos de españoles y de indios.

El funcionamiento de los Cabildos Indígenas fue objeto de una doble dependencia, pues estuvieron sometidos a las autoridades españolas residentes en la Nueva España como a la autoridad central proveniente de la metrópoli.

La instauración del sistema de Cabildos en la Nueva España no fue una empresa fácil, ya que fue imposible desaparecer de inmediato la estructura política indígena. Por ello, el

sector conquistador buscó la forma de aprovechar la organización política y económica ya existente, que le permitiera la apropiación del producto y del trabajo indígena.

Así, se decidió que los funcionarios de los Ayuntamientos indígenas fueran los que en tiempos anteriores a la Conquista habían sido dirigentes (Tlatoani). Estos Cabildos sólo debían tener funcionarios indígenas, pues los habitantes de las comunidades no reconocían autoridad en los españoles.

En cuanto a las formas de elección, se trató de preservar la sucesión tradicional. Había elecciones de tipo restringido y amplio. En las primeras participaban los nobles, los gobernantes anteriores y algunos macehuales (trabajadores agrícolas que constituían el grueso de la población indígena). En las segundas todos los vecinos de la comunidad tomaban parte en la designación de sus dirigentes.

Por lo que se refiere al número de funcionarios, éste variaba según la importancia de las localidades. El rey Felipe III dispuso en 1618 que en las poblaciones pequeñas hubiera un alcalde y un regidor, mientras que en los pueblos grandes debían fungir dos alcaldes y cuatro regidores. (19)

Los españoles interfirieron frecuentemente en la designación de dirigentes municipales. Aprovechaban su muerte, su corta edad, las disputas de sucesión entre las mismas comunidades, etc. Estos hechos fueron medios fáciles para reducir progresivamente el poder de los indígenas, llegándose poste-

(19) MIRANDA, JOSE. Op. cit. pág. 132.

sector conquistador buscó la forma de aprovechar la organización política y económica ya existente, que le permitiera la apropiación del producto y del trabajo indígena.

Así, se decidió que los funcionarios de los Ayuntamientos indígenas fueran los que en tiempos anteriores a la Conquista habían sido dirigentes (Tlatoani). Estos Cabildos sólo debían tener funcionarios indígenas, pues los habitantes de las comunidades no reconocían autoridad en los españoles.

En cuanto a las formas de elección, se trató de preservar la sucesión tradicional. Había elecciones de tipo restringido y amplio. En las primeras participaban los nobles, los gobernantes anteriores y algunos macehuales (trabajadores agrícolas que constituían el grueso de la población indígena). En las segundas todos los vecinos de la comunidad tomaban parte en la designación de sus dirigentes.

Por lo que se refiere al número de funcionarios, éste variaba según la importancia de las localidades. El rey Felipe III dispuso en 1618 que en las poblaciones pequeñas hubiera un alcalde y un regidor, mientras que en los pueblos grandes debían fungir dos alcaldes y cuatro regidores. (19)

Los españoles interfirieron frecuentemente en la designación de dirigentes municipales. Aprovechaban su muerte, su corta edad, las disputas de sucesión entre las mismas comunidades, etc. Estos hechos fueron medios fáciles para reducir progresivamente el poder de los indígenas, llegándose poste-

(19) MIRANDA, JOSE. Op. cit. pág. 132.

riormente al grado de que los funcionarios municipales no tenían ninguna conexión genealógica o dinástica con sus antecesores.

Por disposición real, los virreyes tenían la facilidad de invalidar los resultados de las elecciones que eran supervisadas por oidores, corregidores y clérigos españoles. Particularmente importante fue el interés de los religiosos en la designación de los dirigentes, pues de éstos dependían en gran parte los logros de la evangelización. Al ser los que conocían el dialecto de sus pueblos, así como a sus representantes políticos, tenían mayores posibilidades de comunicación con los indígenas.

Los funcionarios de los Ayuntamientos tenían una diversidad de obligaciones, entre las cuales se pueden destacar como principales la recaudación y entregas de tributos a los españoles, la distribución de mano de obra para construcciones o tareas agrícolas, cuyo producto era apropiado por los españoles, así como la cooperación en el proceso de evangelización. En este sentido, las funciones de los Cabildos Indígenas estaban encaminadas al reforzamiento del proceso de conquista.

Asimismo, los funcionarios de la institución municipal debía encargarse de la planeación de nuevos caminos, de suministros de agua, de reglas de mercados locales y de combatir males sociales como el alcoholismo. Por otro lado, dichos funcionarios participaban también en los tribunales para el juicio de casos locales.

Además del Alcalde y del Regidor, los Ayuntamientos se formaban por Escribanos, quienes se encargaban del registro de todas las actividades de la Administración Municipal y debían conservar los documentos referentes a tributos, mapas de propiedades territoriales, acusaciones de indígenas en contra de funcionarios españoles que los explotaban en exceso, etc.

En el siglo XVI se estableció el pago de salarios para los funcionarios de los Ayuntamientos y, en general, para todo aquel que fungiese como agente de la Administración Política Novohispana, con el fin de estimular su actividad pública y de contrarestar el afán desmedido de los españoles en la explotación del trabajo indígena.

El número de Cabildos aumentó a mediados del siglo XVI, sobre todo en el Valle de México, que fue una región importante en materia de asentamientos humanos y actividades económicas.

Sin embargo, la imposición de una diversidad de instituciones y de funcionarios españoles, así como la fusión de la población española e indígena, provocaron la disolución de los Cabildos Indígenas. Estos no pudieron subsistir debido a la intervención de las autoridades españolas que desplazaron a los dirigentes indígenas que gozaban de cierto poder y aceptación entre la población y, que por tanto, no eran convenientes a los intereses colonizadores.

Paralelamente a la mencionada intervención española, se presentó un repudio por parte de la población indígena a ocupar

los puestos de los Ayuntamientos, por ser numerosas las responsabilidades y demasiado bajos los sueldos que compensaban estas labores.

El Cabildo Indígena sufrió, pues, un debilitamiento extremo que no hacía más que manifestar el aniquilamiento de la organización política, económica y social de los indígenas.

En los primeros años de la Conquista, los Cabildos de españoles gozaron de cierta independencia en relación a la Metrópoli. Por un lado, el escaso número de funcionarios públicos que representaban directamente a la Corona de España y, por otro, el poder con el que contaban los conquistadores por ser los responsables directos de las expediciones en tierras novohispanas, fueron hechos que permitieron la existencia, por un tiempo breve, de la "autonomía" municipal.

Dicha autonomía se expresó mediante la existencia de Cabildos abiertos y Juntas de Procuradores, cuya realización fue un indicador de la movilización conjunta del sector español para resolver problemas comunes. En los primeros diez años de la Conquista, se celebraron Cabildos abiertos que consistían en la reunión de diversos vecinos y funcionarios del Ayuntamiento para discutir asuntos referentes a la población indígena, a la creación de leyes y a los problemas administrativos de las localidades.

Generalmente, a los Cabildos Abiertos acudían vecinos previamente invitados, quienes eran personas ligadas directa-

mente con el proceso de conquista. Así, se les pedía a encomenderos (españoles que a cambio de la cristianización de los indígenas, exigían a estos últimos cuantiosos tributos. La institución que reguló esta práctica fue la Encomienda), religiosos, militares y recolectores de tributos que acudieran a las sesiones (20). Sin embargo, las discusiones aquí vertidas no tenían carácter resolutivo, pues eran los Cabildos Cerrados los que tenían dicha facultad.

Existieron también reuniones de españoles e indígenas a través de Cabildos Abiertos. No obstante, este fue un hecho sumamente eventual determinado por la urgencia del problema. Por ejemplo, la discusión sobre regulación de precios. (21)

Por otra parte, las Juntas de Procuradores consistían en la reunión de representantes de ciudades y villas de la Nueva España para discutir problemas comunes.

Acudían también a estas reuniones personajes de sectores ligados activamente al proceso de conquista, tales como mineros, comerciantes, encomenderos, etc.

No obstante la realización de este tipo de reuniones, la "independencia" bajo la cual se movió la institución municipal de los primeros años de conquista no pudo prolongarse durante mucho tiempo, pues los Cabildos fueron considerados como partes

(20) MIRANDA, JOSE. Op. cit, pág. 35-137.

(21) Ibid. pág. 135.

constitutivas de la Corona de Castilla. La intervención de la monarquía española en los asuntos novohispanos se fue ampliando conforme avanzaba el proceso de colonización.

En lo que se refiere al método de elección de los Cabildos Españoles, puede notarse algunas variaciones. Inicialmente, los jefes de las expediciones fueron electos por sus compañeros, o bien se autonombraban representantes del Ayuntamiento. En efecto, para su designación se organizaba la municipalidad mediante una elección popular, "... pero el nombramiento por el conquistador era el método normal y más usual" (22). Al término de su cargo (un año) los funcionarios de los Cabildos nombraban a sus sucesores. Estos no podían reelegirse, hasta que no hubiese transcurrido un año después del término de su servicios. Sin embargo, en la práctica esta disposición no se acataba, pues "... los miembros de unas familias emparentadas se alternaban los cargos y mantenían un poder oligárquico". (23)

Otra forma de designación de funcionarios fue la venta de cargos municipales por órdenes de la Corona Española. A mediados del siglo XVI Felipe II dispuso que los cargos municipales se vendieran, hecho que se convirtió en un medio de enriquecimiento del rey y de los funcionarios mismos, pues "... los oficios concejiles de las distintas ciudades pasaron a manos de familias más acaudaladas. Surgió así, un tipo de

(22) NAVA, GUADALUPE. Op. cit. pág. 23-24.

(23) CAPDEQUI, JOSE MARIA. El Estado Español en las Indias. F.C.E., Mexico, 1976., pág. 62.

gobierno municipal de carácter oligárquico, en el cual no siempre coincidían los intereses particulares de los regidores con los generales de los vecinos, que debían ser sus representantes". (24)

Un método más de elección fue la designación de Regidores a perpetuidad por la Corona Española. Estos funcionarios coexistieron con los que se designaban anualmente, interviniendo en las decisiones del Ayuntamiento.

Las funciones que debían desempeñar los Cabildos eran las siguientes: ejecución de la justicia, realizada por los Alcaldes ordinarios, y administración Municipal, que estaba a cargo de los regidores. Los Alcaldes tomaban parte en los juicios civiles y criminales; el Cabildo fue un tribunal de apelación aún de las propias decisiones de los Alcaldes. (25)

Sin embargo, la Corona, mandó constantemente a jueces especiales que limitaron las decisiones de dichos funcionarios municipales.

En lo que se refiere a los asuntos administrativos, el Municipio debía encargarse del adorno de la ciudad, el mejoramiento de las obras públicas, de la reglamentación de asuntos económicos, tales como la fijación de precios de productos y salarios, de la recaudación de tributos locales, de la ins-

(24) Ibid., pág. 62.

(25) NAVA, GUADALUPE. Op. cit., pág. 26.

pección de cárceles y hospitales, de la administración de los terrenos públicos y de la vigilancia de la moral pública; asimismo, el Municipio era la autoridad competente para reglamentar las actividades de los talleres artesanales.

Particularmente importante fue la función de los Ayuntamientos en materia de distribución de la producción y de regulación de los precios, mediante dos instituciones municipales: los Pósitos y las Alhóndigas.

La creación de estas instituciones obedeció al hecho de que las epidemias, pestes y hambrunas, que azotaron a la Colonia durante el siglo XVI, provocaron una importante escasez reventa y encarecimiento de los productos agrícolas, base de la alimentación.

La función específica de los Pósitos consistía en suministrar "grano barato y abundante especialmente a los indios y españoles pobres" (26). Para ello contaba con un fondo dipera-rio con el cual compraba anualmente grandes cantidades de grano que ofrecía a precios bajos en épocas de escasez.

En lo que respecta a las Alhóndigas su función principal consistía en evitar el libre comercio de granos, desplazando de esta manera todo tipo de intermediarios en la comercialización de dichos productos. Para alcanzar dicha finalidad, se ordenó que "fuera de la alhóndiga no se pueda vender trigo, harina,

(26) FLORESCANO, ENRIQUE. Precios del Maíz y Crisis Agrícola en México, 1708-1810. Colegio de México. 1969, pág. 4.

cebada y grano... que nadie salga a los caminos a comprar ni haga precios fuera de la alhóndiga" (27).

Ambas instituciones perduraron en su función de "resolver el grave problema del aprovisionamiento de granos en los principales centros de población de la Nueva España" (28).

Asimismo, se contrarrestó la labor de algunos grupos de españoles en materia de especulación y acaparamiento de productos básicos. En este sentido, las funciones de los Municipios fueron eficaces si bien estuvieron intervenidas constantemente por representantes de la Corona Española.

Por otra parte, las fuentes de ingresos de los Cabildos se constituyeron principalmente por dos ramos: los propios y los arbitros. Los primeros provenían del arrendamiento o administración directa de tierras y edificios. Sin embargo, las constantes invasiones de dichas propiedades permitió la percepción sistemática de este ingreso. Los arbitros eran impuestos cobrados por negocios mercantiles y oficios principalmente. No obstante, los ingresos obtenidos por estas vías fueron deficientes. La forma más eficaz de obtener recursos fue por medio de la recolección de tributos.

(27) CHAVEZ OROZCO, LUIS. El Control de Precios en la Nueva España; documentos para su estudio recopilados por..., México, 1953, pág. 6.

(28) FLORESCANO, ENRIQUE. Op. cit., pág. 49.

A finales del siglo XVIII, la política de España ejercida en su colonias cambió de rumbo, dando paso a un nuevo tipo de centralismo basado en el modelo de administración francés. Este modelo confería al Estado el carácter de poder único frente a instituciones como la Iglesia, las distintas gubernamentales y los diversos funcionarios públicos.

Al morir Carlos II, último monarca de la Casa de Habsburgos, fue designado como rey de España Carlos III, representante de los Borbones, quien emprendió una serie de reformas en España y en sus colonias. En efecto, dicho rey estableció una nueva división político-administrativo del territorio mexicano designada con el nombre de Intendencias. Estas entidades estaban a cargo de funcionarios representantes directos de la Corona Española que se llamaban intendentes, los cuales limitaron en gran medida las decisiones de los Ayuntamientos novohispanos en lo que a finanzas se refiere.

En el siglo XVIII la dependencia de los Municipios en relación a la autoridad central se agravó, pues el rey de España dispuso en 1767 el establecimiento en la ciudad de México de una contaduría general que llevara el control de todas las municipalidades. En lo sucesivo, la intervención de intendentes en la Nueva España deterioró aún más la autonomía hacendaria de los Municipios pues dichos intendentes tuvieron como funciones el control de las cuentas municipales y la información cotidiana del estado de las mismas a la Junta Real Hacienda Española. Finalmente, el virrey, por acuerdo del monarca español, nombró regidores para que discutieran con los

empleados locales los negocios del Municipio.

Asimismo, el intendente organizaba las actividades agrícolas, comerciales y mineras, la creación de caminos, la conservación de calles, la construcción de edificios municipales. En suma, todos los asuntos que fueran objeto de administración municipal eran atendidos por los intendentes. Por consiguiente, el poder de decisión recayó fundamentalmente en el virrey y en los intendentes, representantes directos del Estado español.

Durante esta época, el virrey Francisco de Croix acaparó funciones importantes que venían realizando los Ayuntamientos de la Nueva España. Organizó la limpieza de las calles, la reparación de los caminos, la provisión de agua potable, los baños públicos, la iluminación, los hospitales, las cárceles, las casas de niños, etc.

Sin embargo -comenta el historiador Priestley, haciendo alusión a la ínfima participación de los Municipios novohispanos a pesar de que el virrey efectuaba todas estas tareas obteniendo un sueldo de 80,000 pesos anuales- "hombres más humildes habrían podido hacer igualmente bien, con tal que hubieran sido educados para responder de qué actos y dotados de libertad ". (29)

(29) PRIESTLEY, HERBERT INGRAM. "Las Municipalidades Españolas en América", en Divulgación Histórica, año III, número 4, México 1942, pág. 175.

Durante casi todo el período colonial, el Municipio estuvo subordinado al Estado Español. Sin embargo, a fines del siglo XVIII y principios del XIX el Municipio tomó parte activa en el proceso político suscitado en aquél entonces. El grupo de los criollos fue comprando una diversidad de puestos Municipales y comenzó a promulgarse en contra de la concentración del poder político y pugnó por la igualdad de derechos en la obtención de puestos públicos.

El Ayuntamiento de la Ciudad de México fue el portavoz del descontento criollo en los tiempos que antecedieron a la Independencia de México. Paralelamente, diversos Ayuntamientos ubicados en regiones importantes agrícolas, mineras y comerciales de la Nueva España, expresaron su incoformidad frente a la crisis económica y política existente en esos momentos. Así, los Cabildos de Chihuahua, Monterrey, San Luis Potosí, Zacatecas, Campeche, Veracruz, Mérida, Oaxaca, Guanajuato, Guadalajara, Valladolid, Nueva Galicia, Puebla, Querétaro y Tlaxcala, denunciaron la situación precaria por la que atravesaban sus regiones. (30)

En 1803 se puede percibir "cómo los Cabildos Municipales o Ayuntamientos recobran su significación política, haciéndose intérpretes de los anhelos generales de la Nueva España. Se volvieron a celebrar Cabildos Abiertos, donde asistieron gran número de habitantes de diversas regiones. Propusieron los Cabildos algunas modificaciones en la estructura socioeconómica de la colonia y demandaron reformas consideradas en ese momento

(30) NAVA, GUADALUPE. Op. Cit., pág. 51.

como un remedio a sus necesidades imperiosas" (31), por ejemplo, la supresión de tributos. Participaron en el proceso, ministros de real caja, de la real Junta de Unión de rentas reales, tesoreros, operarios, artesanos, contadores, ensayadores, diputados de minería, hacendarios de plata, comerciantes, diputados de comercio, párrocos, subdelegados, tenientes, letrados, indígenas, escribanos y sectores de todas las clases sociales.

Así, la institución Municipal se convirtió en núcleo del descontento popular y devino cuna del nacimiento del Nacionalismo Mexicano y del movimiento de Independencia.

(31) NAVA, GUADALUPE. op. cit., pág. 48.

CAPITULO II. EL MUNICIPIO MEXICANO EN LA EPOCA INDEPENDIENTE.

2.1. Independencia.

Durante el período independiente la evolución de la institución municipal se vió seriamente afectada, pues su desarrollo dependió del curso que iban tomando los acontecimientos políticos; más aún, ante la gravedad de los problemas políticos, financieros y económicos por los que atravesaba el país, el Municipio apareció siempre en segundo plano.

Al concluir el movimiento de Independencia, hubo de organizarse un nuevo régimen de gobierno: el monárquico constitucional. De conformidad con el Plan de Iguala firmado el 24 de febrero de 1821 y el Tratado de Córdoba del 24 de agosto del mismo año, el país fue gobernado por una monarquía que tenía en su base un sistema constitucional; se instaló el primer Congreso Constituyente el 24 de febrero de 1822, encargado del ejercicio del poder legislativo.

Se inicia desde entonces la difícil labor de organizar la administración pública. El Ministro de Hacienda, que se presentó ante el Congreso a leer su informe sobre el estado de la administración pública, dijo que "sólo había podido descubrir la dolorosa verdad de la existencia de un déficit considerable

para cubrir en su totalidad el presupuesto general". (32)

En esta época, el estado de las finanzas públicas atravesaba por una situación verdaderamente crítica: se dió un aumento considerable a los gastos de la administración a causa del crecimiento de la burocracia, pero sobre todo por la necesidad de mantener un ejército nacional; " el presupuesto de Guerra y Marina representaba más de las dos terceras partes del presupuesto total de egresos del país en el año de 1822". (33)

Por otra parte, la junta gubernativa dictó varios decretos que suprimieron algunas de las contribuciones que prevalecían durante la época colonial, hecho que se tradujo en una importante disminución de las fuentes de ingresos.

La supresión de contribuciones tenía como finalidad la reactivación de la actividad económica: después del período de 11 años que duró la guerra de Independencia, el país se encontraba sumido en una crisis económica causada por la paralización de la producción, la interrupción de las comunicaciones y la disminución de las relaciones comerciales.

Así, una de las principales preocupaciones del nuevo gobierno fue la de fomentar el desarrollo de los diferentes ramos de la

(32) CUE CANOVAS, AGUSTIN. Historia Social y Económica de México. Ed. Trillas. México, 1980., pág. 259.

(33) Ibid., pág. 259.

producción.

La agricultura mexicana se encontraba en una situación de franca decadencia, ello se debía a varios factores: las condiciones geográficas y la carencia de transportes, el atraso de la técnica y la estrecha circulación de los productos agrícolas, que por lo demás reducía al consumo interno. Para fomentar el desarrollo del sector agrícola se exentaron algunos productos del pago de alcabalas, diezmos, primicias y otros derechos. Sin embargo, estas medidas no fueron suficientes para reactivar la agricultura.

En contraposición de la política comercial de la Colonia, se reglamentó en 1821 el comercio exterior abriendo los puertos mexicanos a los barcos de todas las naciones para comerciar directamente con todo el mundo.

La industria minera recibió especial atención por parte de las autoridades: se eliminaron las contribuciones impuestas sobre los metales preciosos y se liberó la comercialización del mercurio, pudiéndose adquirir sin mayor dificultad. Todo ello con el fin de promover la explotación de las minas que prácticamente habían sido abandonadas durante la guerra de Independencia.

Por otra parte, el contrabando, que había cobrado una gran importancia a partir de 1821, contribuía también a disminuir los ingresos del Estado.

" En este ambiente de crisis económica México iniciaba su marcha como país independiente". (34). Así, además de los esfuerzos realizados en el campo de la economía para organizar el país, se hicieron también otros intentos en el aspecto político-administrativo que tomaron en cuenta al Municipio. Por ejemplo, en 1823 fue expuesto el Plan de Constitución Política de la Nación Mexicana, que contenía "ciertas normas para la organización municipal... Fijaba que los ciudadanos elegirían a los miembros del Ayuntamiento, siendo los oficiales el número proporcional a los habitantes de la población, desde un Alcalde, dos Regidores y un Síndico en las de menos de 1,000 personas; 4 Alcaldes, catorce Regidores y dos Síndicos en las de más de 60,000. Los Ayuntamientos debían proponer a los Congresos Provinciales para su aprobación o reforma los arbitros necesarios para satisfacer los gastos públicos". (35)

Sin embargo, la persistencia de los conflictos políticos ocasionó que dicho Plan ni siquiera llegara a discutirse: se habían iniciado fuertes movimientos políticos para destituir al emperador Iturbide.

A fines de 1822 se publica un plan en el que se desconoce a Iturbide y se proclama la República. Pronto los republicanos iban a dividirse en federalistas y centralistas.

(34) Ibid., pág. 261.

(35) VIYEO DE LA PRIDA, PEDRO. Notas para un Estudio del Municipio. Ed. Colonia. México, 1943. (Tesis Licenciado en Derecho), pág. 68.

Con la caída del imperio de Iturbide, cobró fuerza en algunas ciudades una especie de "espíritu localista" o separatista, que había encontrado su expresión en la Juntas Provinciales, que eran verdaderos Congresos Locales que ejercían en forma interina el gobierno de las provincias; los movimientos independentistas de dichas provincias pretendían romper con el pasado centralista, representado por las autoridades coloniales y por el primer imperio.

Es en este contexto que empieza a manifestarse y a adquirir vigor la corriente federalista, cuyo grupo estaba integrado por la naciente burguesía, intelectuales, funcionarios públicos y terratenientes liberales, quienes luchaban por la autonomía de los Estados y la restricción del poder de los militares. Querían construir una República al estilo de la norteamericana.

Los centralistas, por su parte, pretendían reforzar el poder de los terratenientes, de los ricos propietarios, del alto clero y de los militares implantando una República del tipo de la francesa, en la que las decisiones políticas y administrativas fueran tomadas desde un solo centro de poder.

El sistema federal representaba la alternativa de unificación ante aquella tendencia separatista, que puso en peligro la unidad de las regiones del territorio mexicano. El Federalismo era la forma de gobierno que ofrecía respetar la soberanía de los Estados.

Así, " el Congreso disuelto por Iturbide y vuelto a reunirse

después de la caída de éste, tuvo que decidirse por el establecimiento de un régimen Federal y convocar a un nuevo Congreso Constituyente". (36). En 1824 México se convirtió en una República Federal y por primera vez en la historia " la Nación fijaba las bases de su organización política y territorial". (37). Una vez reunido el segundo Congreso, éste proclama la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos; dicha Ley "determinaba la forma de gobierno republicana, representativa, federal y, en cuanto al régimen local, precisó que los Estados de la federación deberían organizar su gobierno y administración interior... pero nada dijo respecto al Municipio, del cual no se ocupó". (38)

En efecto, la Constitución de 1824 no hace ninguna referencia sobre la forma de gobierno de las instituciones municipales. Ello se debe tal vez a que la situación política obligó a los federalistas a prestar excesiva atención a la empresa de organizar los Estados, dejando de lado la legislación de los Municipios.

En lo que respecta a las cuestiones municipales, los Ayuntamientos se rigieron por muchas de las disposiciones que regían desde la época de la Colonia que, por no oponerse a la nueva Constitución, no fueron derogadas. Pero a pesar de este olvido de la institución municipal en la legislación, " el Municipio no permanecía inactivo; así lo demuestra la redacción de al

(36) Ibid., pág. 270.

(37) Ibid., pág. 269.

(38) Ibid., pág. 69.

gunas de las múltiples proclamas, proyectos y actas de pronunciamientos que en aquella turbulenta época iban sucediéndose con extraordinaria frecuencia, donde figuraban Cabildos, Alcaldes, Regidores, etc.". (39)

En lo que respecta a la ciudad de México, ésta se convirtió en 1824 en la sede oficial de los Poderes Federales. Para su régimen interior se expidieron una serie de reglamentos sobre el manejo de sus rentas, la prestación de servicios públicos, etc. Cabe destacar aquí la importante labor del bando de policía expedido en 1825, el cual establecía la necesidad de "proteger el libre consumo de artículos de primera necesidad y evitar el acaparamiento imponiendo sanciones a los que regatearan saliendo a los caminos para comprar carbón, granos y animales". (40)

En la década de 1830 los Federalistas fundaron el Partido Liberal y los Centralistas el Partido Conservador. El proyecto liberal no se limitaba a resolver exclusivamente problemas de tipo administrativo; se hicieron serios intentos por destruir las instituciones y los privilegios de los grupos sociales más poderosos como fueron la Iglesia, el Ejército, los ricos propietarios de tierras, etc. Ocurrió también que en 1833 Santa Anna, apoyado por los Federalistas, logró llegar al poder; sin embargo, pronto habría de traicionarlos y de establecer una estrecha alianza con los Centralistas, quienes se organizaron para lanzar una contraofensiva. Los Federalistas abandonaron el

(39) Ibid., pág. 69.

(40) OCHOA CAMPOS, MOISES. Op. cit., pág. 235.

gobierno y el Congreso fue disuelto, iniciándose entonces un nuevo período en la historia de nuestro país que corresponde al triunfo de la corriente Centralista.

En 1836 se promulgaron las Siete Leyes Constitucionales que habrían de establecer las bases de funcionamiento del nuevo régimen centralista que era representante de los intereses de una minoría. Mediante estas leyes se dividió al territorio de la República en Departamentos, los cuales fueron divididos en Distritos y éstos a la vez en Partidos.

Al mando de los Departamentos estaban los gobernadores, que eran nombrados por el Supremo Poder Ejecutivo y, por tanto, estaban sujetos casi absolutamente al gobierno del centro. No tenían facultad para crear una Hacienda propia; el presupuesto de gastos ordinarios les era fijado por el Congreso General.

Paradójicamente, la Constitución Centralista fue la primera que reglamentó la vida municipal: dispuso que las autoridades del Municipio deberían ser de elección popular y que los Ayuntamientos tenían derecho a coleccionar e invertir sus rentas e impuestos. Sin embargo, esta libertad municipal otorgada por la Constitución era muy relativa pues los Ayuntamientos dependían del poder político de los Prefectos y Subprefectos.

El estricto control que ejercía el gobierno central sobre las provincias del territorio mexicano dió origen a un fuerte antagonismo entre los intereses locales y los intereses generales. Se hicieron oír muchas voces en el interior de la

República que pedían el restablecimiento del sistema federal.

Pero en el año de 1843 "una Junta Nacional Legislativa nombrada por el propio Santa Anna expedía una nueva Constitución centralista denominada Bases de Organización Política de la República Mexicana, que organizaba de modo más absoluto el poder del Gobierno Central y establecía el despotismo constitucional en beneficio del propio Santa Anna". (41)

Esta carta se ocupó de la organización territorial, estableciendo que la República quedaría dividida en Departamentos, Distritos, Partidos y Municipios. En cuanto al régimen interior de la institución municipal, éste quedó supeditado a los Gobernadores y Asambleas Departamentales, quienes designaban a los funcionarios del Ayuntamiento, expedían ordenanzas, reglamentaban los servicios públicos y fijaban los arbitrios y gastos anuales.

En 1846 un movimiento popular destituye este régimen y reinstaura la Constitución de 1824, a la que más tarde se le adicionaron las Actas de Reforma. Además de todos los problemas políticos y económicos internos que vivía el país, habrían de sumarse los ocasionados por la intervención de intereses extranjeros: México se convirtió en un centro de atención de los países imperialistas.

(41) CUE CANOVAS, AGUSTIN. Op. cit., pág. 232.

2.2. Reforma.

Los ataques de las potencias extranjeras debilitaron el bloque conservador, hecho que permitió de nueva cuenta el fortalecimiento del Partido Liberal y su reaparición en la escena histórica como la fuerza más activa y revolucionaria de aquella época. Al interior del Partido se desenvolvían dos bloques: el ala izquierda, que se conocía con el nombre de "puros", y los "moderados" que eran al ala derecha.

Entre los dirigentes de los "puros" se encontraban Benito Juárez, Juan Alvarez, Gómez Farias, Melchor Ocampo y Santos Degollado. Las filas de este bloque estaban formadas por artesanos urbanos, pequeños comerciantes, rancheros e intelectuales de avanzada que contaban con el apoyo de algunos campesinos indígenas y de las capas humildes de la ciudad. Se proponían "minar el poderío de la Iglesia Católica, confiscar al clero sus fabulosas riquezas y ponerlas en circulación en bien del desarrollo de la economía nacional; convertir a México en una República democrático-burguesa; sustituir al ejército por una guardia nacional y poner fin al peonaje". (42)

El grupo de los "moderados", que se pronunciaba en contra del clero pero sin aceptar los métodos revolucionarios de los "puros", estaba integrado por oficiales, funcionarios públicos, una parte de la gran burguesía y terratenientes, cuyos líderes

(42) BELENKI. La Intervención Extranjera en México. Ed. ERA. México., pág. 23.

eran el General Herrera, Arista, Manuel Doblado y Comonfort.

El Partido Conservador era el más fuerte oponente de los liberales; representaban los intereses del clero, de los españoles ricos residentes en México, de los grandes terratenientes y de la oficialidad; su líder más destacado era Lucas Alamán. La fuerza del Partido radicaba principalmente en el poder económico de los latifundistas y de la Iglesia y en la influencia que ésta ejercía sobre la población.

En 1854 los Liberales, mediante la publicación del Plan de Ayutla, inician un movimiento armado para derrocar a Santa Anna. En 1855 logran su objetivo.

Con el fin de poner en circulación los bienes de la Iglesia hasta entonces inactivos, se aprueba en junio de 1856 la Ley de Desamortización o Ley Lerdo, a través de la cual todas las fincas rústicas y urbanas del clero y de corporaciones civiles deberían ser vendidas a particulares. " Con ello, el gobierno obtendría nuevos ingresos monetarios, ya que la compra de bienes raíces estaba gravada con un elevado impuesto". (43)

Ante la imposibilidad de pagar los precios de las propiedades clericales y los impuestos que sobre ellas pesaban y ante la amenaza de ser excomulgados, éstas no pudieron ser adquiridas por campesinos ni rancheros; pasaron a manos de los terratenientes laicos y de los altos funcionarios liberales. Es decir, la Ley Lerdo más que redistribuir la propiedad rural sirvió

(43) BELENKI. Op. cit., pág. 29.

para concentrarla aún más en una minoría.

Además las Leyes de Desamortización " afectaron profundamente a los Municipios, obligándolos a enajenar sus bienes raíces que no estaban destinados directamente al servicio público, lo cual los privó de la mayor parte de los Palacios Municipales o casas de Cabildo que tenían arrendadas y aún vías públicas; las plazas, sobre todo fueron objeto de denuncias y adjudicaciones". (44)

Los Liberales instalaron en 1858 el Congreso, que aprobó la nueva Constitución de 5 de febrero de 1857, la cual se mantuvo vigente hasta el momento en que fue promulgada la Constitución de 1917.

El diputado José María Castillo Velasco presentó al Congreso la propuesta de llevar a nivel constitucional el principio de que los Municipios se gobiernen autónomamente, pero su proyecto fue rechazado y la Constitución de 1857 abandonó nuevamente la vida municipal. En efecto, " la doble circunstancia de encontrarse carente de recursos y de estar sujetos a las leyes dictadas por las legislaturas locales, puso al Municipio en

(44) MACEDO, PABLO. México y su Evolución, citado por Miguel A. Díaz Cerezer, El Municipio en la Vialidad Económica del Territorio de Baja California. (Tesis Lic. en Economía. Escuela de Economía) 1967, pág. 21.

manos de los Gobernadores" (45). Los Jefes Políticos, que eran nombrados por los gobernadores, ejercieron un estricto dominio sobre los Ayuntamientos y absorbieron sus atribuciones como organizador de la vida vecinal.

El grupo mostró inmediatamente su oposición a la nueva Constitución e inició un movimiento armado en diciembre de 1857, hecho que marca el inicio de la guerra civil que se prolongó hasta finales de 1860. En enero de 1858 apoyados por un grupo de moderados, los conservadores lograron apoderarse de la Ciudad de México. Benito Juárez, por su parte, formó un gobierno paralelo que se instaló en el puerto de Veracruz.

"En julio de 1859, en pleno fragor de la lucha el gobierno de Juárez instalado en Veracruz, expidió las primeras Leyes de Reforma. Su objetivo principal era privar a la Iglesia Católica de los recursos materiales que empleaba para atizar y apoyar la guerra civil. A diferencia de la Ley Lerdo de 1856 prevenían no la desamortización, sino la nacionalización sin indemnización alguna". (46)

Ante la necesidad de obtener fondos para costear el mantenimiento del ejército, el gobierno vendió las propiedades de la Iglesia a precios sumamente bajos; este hecho propició que la mayoría de las propiedades del clero fueran adquiridas por

(45) AGUILAR AGUILAR, JORGE. El Municipio Libre, su Trayectoria e Importancia en la vida Pública. 1946., pág. 62.

(46) BELENKI. Op. cit., pág. 36.

especuladores, funcionarios públicos y capitalistas nacionales y extranjeros. Es decir, las Leyes de Reforma dieron lugar a la aparición de un gran número de terratenientes nuevos.

Así la situación militar y financiera de los conservadores se hizo cada vez más difícil y los liberales resultaron ser los vencedores de esta guerra civil. Pero la guerra dejó a la República sin dinero; no había fondos para pagar los intereses de las deudas contraídas por los gobiernos anteriores. " Por esta razón, el 17 de julio de 1861 el Congreso dispuso una moratoria de dos años en el pago de réditos de los empréstitos extranjeros a largo plazo". (47) Esta medida sirvió de pretexto para la intervención francesa como país acreedor.

Fueron varios años de lucha contra los invasores; al término del conflicto, Juárez proclama el triunfo completo de la República.

2.3. Revolución.

El inicio de la dictadura porfirista marca al mismo tiempo el comienzo de un largo período de paz, hecho que por primera vez en la historia de México independiente permitió llevar a cabo serios proyectos de desarrollo económico. En efecto, "restablecida la paz duradera, se estructura el gobierno " hombre

(47) Ibid. pág. 40

fuerte": ello permite pasar a la siguiente etapa, ya de franco desarrollo del capitalismo interno, bajo el signo del imperia-
lismo económico y con rasgos de tipo semifeudal, herederos de la época colonial y mantenidos durante el siglo XIX". (48)

En el aspecto internacional, México se integra a la División Internacional del Trabajo, como exportador de materias primas: algodón, henequén, cobre, oro, plata y petróleo.

En la agricultura fue el auge de los latifundistas de las haciendas. Se afirma que en 1919 había 830 hacendados que poseían el 50 por ciento de la tierra y tenían bajo su dominio a 3 millones de peones. (49)

La minería fue la rama de la producción que mayor impulso dió al crecimiento económico en el período de 1880 a 1910; "su gran impulso debe sin duda explicarse por su importancia para abastecer a la industria norteamericana y en menor grado a la europea occidental, con materias primas baratas". (50)

En lo que respecta a la organización político-administrativa del régimen de Porfirio Díaz, ésta se caracterizó por una excesiva concentración de los poderes públicos en la persona del dictador.

(48) BASSOLS BATALLA, ANGEL. La Formación de las Regiones Económicas en México. UNAM., pág. 159.

(49) Ibid., pág. 168.

(50) Ibid., pág. 171.

"Los Municipios, que rápidamente normaron sus funciones constituyeron el engranaje de una perfecta dictadura". (51)

Las autoridades municipales sólo fueron una farsa en la vida de la República y en la vida misma de las poblaciones.(52)

El gobernador y las autoridades superiores intervinieron siempre en los asuntos estrictamente municipales; para ello, fue creada la institución de las Jefaturas Políticas cuya función era suprimir toda manifestación democrática de la ciudadanía.

Desde sus primeros brotes, la Revolución Mexicana apareció como una lucha eminentemente campesina que protestaba contra la explotación, el hambre y la miseria de los peones que trabajaban en las grandes haciendas. Pero el movimiento revolucionario de 1910, tenía objetivos más amplios aún: alcanzar una mayor justicia social. Se pretendía realizar un verdadero proceso de democratización de la vida nacional que abarcara tanto el aspecto económico como el político y el social.

Así, uno de los objetivos centrales de ese proceso de democratización era el de devolver la tierra a los campesinos para acabar con el cacicazgo y las relaciones de dominación prevalentes en las zonas rurales del país.

Pero los caudillos revolucionarios enfocaron también sus es

(51) Ibid., pág. 178.

(52) M.C., ROLLAND. El Desastre Municipal en la República Mexicana., México, 1939., pág. 124.

fuerzos a lograr la participación real de la ciudadanía en la elección de los funcionarios públicos que abrían de asumir la dirección del país. Este precepto incluía tanto la democratización de Elecciones Presidenciales como de Gobernadores y de Presidentes Municipales.

El problema de la falta de autonomía municipal cobró verdadera importancia en la lucha revolucionaria. Ya en 1906 el Partido Liberal Mexicano incluyó en su programa "la supresión de los Jefes Políticos que tan funestos han sido para la República como útiles al sistema reinante". (53)

En el mismo sentido se manifestó Emiliano Zapata, a través de la "Ley General sobre Libertades Municipales" promulgada en el Estado de Morelos el año de 1916. Mediante dos artículos reglamentó la autonomía política, económica y administrativa de la entidad municipal, pues ésta "es la primera y más importante de las instituciones democráticas, toda vez que nada hay más natural y respetable que el derecho que tienen los vecinos de un centro cualquiera de población, para arreglar por sí mismos los asuntos de la vida común y para resolver lo que mejor convenga a los intereses y necesidades de la localidad". (54)

Una parte fundamental de la "Ley sobre Libertades Municipales" promulgada por Zapata, fue el pleno derecho que concedía a la ciudadanía para intervenir en asuntos de administración municipal. El líder revolucionario afirmaba que "la libertad Municipal resulta irrisoria, sino no se concede a los vecinos la

(53) OCHOA CAMPOS, MOISES. Op. cit., pág. 341.

debida participación en la solución y arreglo de los principales asuntos de la localidad; pues de no ser así y de no estar vigilados y controlados los Ayuntamientos, se logrará únicamente el establecimiento de un nuevo despotismo, el de los municipales y regidores identificados o manejados por los caciques de los pueblos, que vendrían a reemplazar a los antiguos Jefes Políticos; y por eso conviene, para evitar abusos y negocios escandalosos o tráficos inmorales, someter a la aprobación de todos los vecinos los negocios más importantes de la existencia comunal, tales como enajenación de fincas, aprobación de sueldos, celebración de contratos sobre alumbrado, pavimentación, captación o conducción de gas y demás servicios públicos". (55)

Las medidas dispuestas por el General Zapata pretendían hacer del Municipio una entidad libre "de toda tutela gubernativa" en lo que se refiere al manejo de su hacienda, a la elección de sus funcionarios y a la participación de los vecinos en la organización de sus localidades.

Una vez consumado el triunfo de la Revolución, algunas de estas disposiciones fueron retomadas por el Congreso Constituyente al elaborar el artículo 115 constitucional que trata sobre la organización de los Estados y de los Municipios. Sin

(54) "Ley General sobre Libertades Municipales" en Emiliano Zapata, Derechos y Obligaciones de los Pueblos, Comisión Nacional, Editorial del P.R.I., Archivo de la Biblioteca del Museo Nacional de Antropología e Historia. México.

(55) Ibid.

embargo, dicho artículo fue objeto de una larga polémica entre los constituyentes. En él se establecía lo siguiente: "Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular; teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el Municipio Libre, administrado cada uno por un Ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el Gobierno del Estado". Pero con la finalidad de hacerlo más explícito se incluyeron además dos fracciones, de las cuales la segunda hace referencia a la formación de la hacienda municipal, que suscitó el debate entre los diputados del Congreso asistentes a la sesión.

La fracción postulaba lo siguiente: "Los Municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la proporción y término que señala la Legislatura Local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada Municipio. Los conflictos hacendarios entre el Municipio y los poderes de un Estado los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los términos que establezca la Ley".

Surgió de inmediato una protesta por parte del Diputado Heriberto Jara, representante de la corriente municipalista, quien afirmaba que "no se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada. Hasta ahora el Municipio se le ha dejado una libertad muy reducida, casi insignificante. Las autoridades municipales deben ser las que estén siempre

pendientes de los distintos problemas que se presenten en su jurisdicción, puesto que son las que mayormente están capacitadas para resolver acerca de la forma más eficaz de tratar estos problemas y están por consiguiente en mejores condiciones para distribuir sus dineros y son los interesados en fomentar el desarrollo del Municipio en las obras más importantes, en las obras que den mejor resultado. No demos libertad política y restrinjamos hasta lo último la libertad económica. Los Municipios no podrán disponer de un solo centavo sin tener antes el pleno consentimiento del Gobierno del Estado". (56)

El Diputado Rafael Martínez, habló siguiendo la misma tónica: "Quiero la libertad del Municipio, es decir, que se establezca efectivamente la libertad municipal, la autonomía del Ayuntamiento. El hecho de recaudar los impuestos no sólo municipales, sino del Estado, faculta al Estado para nombrar inspectores, para nombrar vigilantes de la actuación del Municipio y eso no significa otra cosa sino la intervención directa e inmediata del Estado sobre el Municipio. La base de la libertad administrativa de los Ayuntamientos, está en la libertad económica y la libertad económica está, en los términos del dictámen, subordinada a la acción de los Estados y por eso me opongo a la fracción II del artículo 115".

Después hizo uso de la palabra el Diputado José Alvarez, quien

(56) Las citas sobre las intervenciones de los Diputados en la sesión del Congreso, fueron tomadas del texto de Félix Palavicini, "Historia de la Constitución de 1917", Tomo II, México, 1938.

pidió que se aprobase la fracción II en los términos en que fue planteada en un principio. Para ello argumentó que: "Los Municipios tienen la obligación de sujetarse en todo, a las leyes que dictan las legislaturas de los Estados, porque los Municipios no son república: los Municipios están organizados por la ley fundamental municipal de cada Estado".

Participó también el Diputado Cayetano Andrade para decir que: "los Municipios no son entidades esencialmente independientes y autónomas que no tengan que ver nada con el Estado, y por lo mismo deben estar sujetas a él".

Más tarde intervino el Diputado Medina para afirmar que el Municipio libre debe tener su hacienda propia, porque desde el momento en que el Municipio tenga un tutor, sea el Estado o la Federación, desde ese momento el Municipio deja de subsistir".

En lo que respecta a la proposición de que la Corte Suprema de Justicia interviniera en los conflictos hacendarios entre Estado y Municipio aclaró: "hemos creído que era conveniente que sólo en cuestiones hacendarias resuelva la Suprema Corte. Por qué no resuelve la legislatura local o el Supremo Tribunal de Justicia del Estado? Porque si es un Municipio el que está en lucha con el poder del Estado, tal vez el Municipio no podría alcanzar justicia, que es lo que nos proponemos. Por esta razón, señores Diputados, hemos querido que sea la Suprema Corte de Justicia, como un alto cuerpo desinteresado, el que resuelva las cuestiones hacendarias".

La intervención de Fernando Lizardi giró en torno al problema de si la Hacienda Municipal se constituye por los arbitrios que le asigne el Estado o por lo que él mismo fije. "Estos problemas no debe resolverlos la Constitución, porque solamente las necesidades locales, las necesidades de cada Estado vendrán a decirnos en cada momento si los Municipios son capaces para fijar sus arbitrios y el Estado debe limitarse a una parte proporcional, o si los Municipios deben fijar y el Estado exigirles determinada cantidad o si el Estado debe reservarse determinados ramos y dar otros al Municipio".

Hilario Medina habló una vez más y para aclarar sus puntos de vista dijo a los demás Diputados: "No os asustéis; yo os aseguro sinceramente que no veo ningún peligro inminente en lo que se llama absolutismo Municipal, yo no veo ningún peligro en que el Municipio disfrute de su Hacienda, recaudando todas las contribuciones, asignando al Estado la parte que le corresponde y si nos equivocamos ya tendremos la oportunidad de corregirlo. Con qué derechos vamos a aceptar que éste sea un mal sistema? Hemos experimentado algún caso que nos sirva de antecedente? Podemos decir que en México no está establecida la teoría municipal que pueda decir cuáles son los impuestos exclusivamente municipales y cuáles no".

Así después de varias sesiones se acordó que la fracción II quedara en los siguientes términos: "Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados que, en todo caso, serán las suficientes para atender sus necesidades".

Al respecto comenta Ochoa Campos en su libro "Reforma Municipal", "El problema quedó en pie. El Constituyente consagró la libertad municipal, pero no reglamentó su ejercicio. El tiempo ha venido a decidir el camino en el sentido de hacer necesaria la expedición de ordenamientos reglamentarios del Artículo 115 Constitucional".

A pesar de los propósitos de los revolucionarios mexicanos por fortalecer al Municipio en el aspecto financiero y político, la tendencia económica vivida por México en el presente siglo ha generado su empobrecimiento.

CAPITULO III. EL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL, SUS REFORMAS Y ADICIONES.

3.1. Reformas.

Sin lugar a dudas, el más importante atributo de toda Reforma Constitucional consisten en que emerja de la experiencia política nacional, porque para la creación de las ideas y para la transformación de la realidad histórica, no es posible separar el proceso del objetivo. Toda enmienda a nuestra Ley Fundamental debe partir de los principios modelados en el Congreso Constituyente de Querétaro y dirigirse a lograr su aplicación efectiva en el momento en que la Reforma se produce.

Este postulado, aún vigente, fue percibido desde el siglo XVIII, eficazmente al afirmar Montesquieu: "cuando cambia la Constitución, conservando sus principios, es reforma, es corrección; cuando pierde sus principios, se degenera, el cambio es corrupción".

El Artículo 115 de la Constitución General de República, ubicado bajo el Título Quinto denominado "De los Estados de la Federación", que establece las características fundamentales de la organización de los Estados y los Municipios, señalando de manera relevante que los Estados deberán adoptar para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo,

popular, teniendo como base de su división territorial y de organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes:

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

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramientos o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé no podrán ser electas para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por algunas de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los

suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las legislaturas designaran entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los periodos respectivos.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley;

II. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejaran su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones;

III. Los Municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia;
- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastro;
- g) Calles, parques y jardines;
- h) Seguridad pública y tránsito, e
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios.

pios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los Municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les correspondan;

IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, divisón, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones;

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados, y

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados

para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni conocerán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles;

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales respectivas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesario.

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan

a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia;

VII. El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residen habitual y transitoriamente;

VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los Municipios.

Las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

El artículo 115 de la Constitución, estructura la organización municipal del país, a más de reglamentar algunos otros puntos referentes a los Estados de la Federación. Este artículo es producto genuino del movimiento revolucionario de 1910, pues si bien es cierto que la base de este precepto fué el artículo 109 reformado bajo el Decreto expedido por Venustiano Carranza, el 25 de diciembre de 1914 de la Constitución de 1857, también lo es que su inclusión en la Constitución de 1917 obedeció a las consignas revolucionarias que fueron fundamento ideológico de ese movimiento social.

Siendo éste el espíritu del Constituyente de 1916-1917 lo que fijó las bases de los principios rectores incluidos en el precepto, y que fueron: a) suspensión de las Jefaturas Políticas; b) reconocimiento de la autonomía y política municipal, mediante la elección popular y directa de los Ayuntamientos; y c) otorgamiento de recursos para la hacienda municipal.

El artículo 115 ha sido reformado nueve veces en su texto original. La primera reforma (Diario Oficial del 20 de Agosto de 1928) se hizo para modificar el número de representantes en la Legislaturas Locales que, de acuerdo al texto original debería ser proporcional al de los habitantes de cada Estado pero que, en todo caso, no debería ser menor de quince Diputados. Al reformarse la fracción III de este precepto, se estableció que la representación en éstas Legislaturas sería proporcional a los habitantes de cada Estado, pero que sería de cuando menos siete Diputados en los Estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil; de nueve en aquéllos cuya población exceda de éste número y no llegue a ochocientos mil habitantes y de once en los Estados cuya población sea superior a ésta última cifra.

La segunda reforma (Diario Oficial del 29 de Abril de 1933) tuvo como objeto establecer con precisión el principio de la no reelección para Gobernadores, y de no reelección relativa para Diputados Locales e integrantes de los Ayuntamientos. En esta reforma fué adicionado un segundo párrafo a la fracción primera de este precepto constitucional, quedando en los siguientes términos:

Artículo 115: "..... I. ... entre éste y el gobierno del Estado.

" Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramientos o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé no podrán ser electas para el 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".

La tercera reforma (Diario Oficial del 8 de Enero de 1943) modificó la parte correspondiente a la fracción tercera del texto original, que indicaba que los Gobernadores de los Estados no podrían durar más de cuatro años, para reglamentar que la duración del cargo de éstos funcionarios no podrá ser mayor a seis años, como a la fecha se encuentra estipulado en éste precepto.

La cuarta reforma (Diario Oficial del 12 de Febrero de 1947) fué de importancia básica en la historia del país; por virtud de ello se otorgó el derecho a la mujer para participar en elecciones municipales, tanto para votar como para ser votada. El texto de la reforma en lo conducente textualmente indica que: "en las elecciones municipales participarán las mujeres,

en igualdad de condiciones que los varones, con el derecho de votar y ser votadas". Por primera ocasión en el texto constitucional se otorgaba este derecho fundamental de participación ciudadana a la mujer mexicana.

La quinta reforma (Diario Oficial del 17 de Octubre de 1953) esta íntimamente ligada a la anterior; por virtud de la misma se suprimió el párrafo que textualmente se transcribió en referencia a la cuarta reforma, para ser congruente el artículo 115 con otras reformas de esa misma fecha en relación al artículo 34 de la Constitución, que otorgó la plena ciudadanía a la mujer para participar en forma cabal en todos los procesos políticos nacionales.

La sexta reforma (Diario Oficial del 16 de Febrero de 1976) adicionó al artículo 115 para adecuarlo a lo establecido en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución, sobre la regulación de asentamientos humanos y desarrollo urbano.

La séptima reforma (Diario Oficial del 6 de Diciembre de 1977) tuvo por objeto adicionar el artículo 115 a efecto de introducir el sistema de Diputados de Minoría en la elección de las Legislaturas Locales y el Principio de Representación Proporcional en la elección de los Ayuntamientos cuya población sea de 300,000 o más habitantes.

La octava reforma del artículo 115 (Diario Oficial del 3 de Febrero de 1983) cambió sustancialmente el contenido del artículo en comentario, dividiéndolo en diez fracciones, de las

que siete corresponden específicamente a las estructuras municipales, dos son comunes a los Estados y Municipios y una más reglamenta cuestiones de los Estados.

La novena y última reforma del artículo 115 Constitucional se da en 1986, derogando las fracciones IX y X, las cuales regulaban: las relaciones del Estado con sus trabajadores, la primera, y los convenios entre la Federación y los Estados, y éstos y los Municipios en la prestación de servicios particulares, la segunda.

El artículo 115 establece la libertad municipal, reivindicada por el Constituyente como la base del sistema democrático mexicano. En este sentido el Constituyente estableció al Municipio Libre como el valuarte de los derechos de la comunidad que se organiza para autogestionar la atención de sus necesidades básicas de convivencia; por ello, tiende a destacar la intención del Constituyente originario y del Constituyente permanente: de reconocer y garantizar la autonomía del Municipio.

La autonomía municipal, como facultad jurídica de autoregular la vida de las municipalidades en la esfera de sus competencias, pueden ser válidamente clasificadas en tres grandes apartados, mismos que estructura el artículo 115 de la Constitución: a) Autonomía política, b) Autonomía financiera y c) Autonomía administrativa.

Para efectos de nuestra investigación nos concretaremos al análisis referente a la Autonomía política.

El anhelo revolucionario que situó al Municipio como base de la organización territorial, política y administrativa del país, se garantiza en el artículo 115, al afirmar éste en su primer párrafo, que los Estados adoptarán en su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de organización política, al Municipio Libre. En la fracción primera del precepto se fundamenta la libertad política del Municipio para elegir, en forma popular y directa al Ayuntamiento titular de la administración municipal. Cabe destacar en esta fracción también, la no existencia de ninguna autoridad intermedia entre el Ayuntamiento y el Gobierno del Estado. El espíritu inspirador del Constituyente, para plasmar lo anterior en la Constitución, se debió al nefasto recuerdo histórico de las Jefaturas Políticas y Prefecturas.

Para garantizar la Autonomía política del Municipio, encontramos que las reformas de 1983 establecieron el procedimiento general, estricto y claro al que deberán sujetarse las Legislaturas Locales para suspender Ayuntamientos, declarar la desaparición de éstos y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros, evitando así prácticas viciadas que los Estados y los titulares del Ejecutivo de esas entidades, con gran facilidad suspendían Ayuntamientos, los declaraban desaparecidos o suspendían el mandato de los integrantes de tales cuerpos de gobierno.

En éste comentario referente a la Autonomía política del Municipio, debemos destacar la importancia de la modificación

de las reformas de 1983 que introducen la Representación Proporcional en las elecciones de los Ayuntamientos municipales. Estas reformas generalizaron este principio a todos los Ayuntamientos del país, dejando la hipótesis legal para que todos los Municipios del país tengan en sus Ayuntamientos Representación Proporcional de los Partidos Políticos en contienda.

3.2. La Reforma de 1977 en los Estados.

En la exposición de motivos a la Iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución de la República, de 4 de Octubre de 1977, el propio Presidente decía:

" Objetivo fundamental de esta iniciativa, es ampliar las posibilidades de la representación nacional y establecer las condiciones para una mayor participación ciudadana en la formación y ejercicio del poder público. Es necesario que las inovaciones que se han planteado incidan integralmente en el contexto nacional y no se refieran exclusivamente a los procesos políticos federales".

" Los órganos de gobierno de los Municipios de la República son los que aparecen más vinculados, en su ejercicio diario, a los habitantes de cada comunidad; por eso, es preciso conferir a los Ayuntamientos las condiciones que hagan posible un más alto grado de concenso entre gobernantes y gobernados. El sistema de elección que se propone, contribuirá a ser posible

este requerimiento".

En términos de lo dispuesto por la reforma a la estructura del Municipio publicada en el Diario Oficial el 6 de Diciembre de 1977, sólo los Municipios que tuviesen una población de 300,000 habitantes tenían Representación Proporcional en la integración de sus Ayuntamientos. Esta circunstancia dió lugar a que cada Entidad Federativa cumpliera el mandato constitucional de diferente manera.

Así, los Estados de Guanajuato, Oaxaca, Tabasco, Tlaxcala y Veracruz establecieron el sistema electoral de Representación Proporcional para elegir el total de las regidurías integrantes de los Ayuntamientos. Por su parte los 26 Estados restantes siguieron un sistema electoral mixto que permitió elegir regidores de Mayoría Relativa y de Representación Proporcional.

La falta de unidad en los criterios de aplicación de Representación Proporcional en la integración de los Ayuntamientos y la limitante que privó de tal posibilidad de desarrollo democrático a las comunas cuya población no alcanzara los 300,000 habitantes, no permitieron los resultados esperados en la reforma de 1977.

3.3. La Reforma de 1983 en los Estados.

En éstos términos, con la modificación de 1983 se generaliza

el principio a los 2,378 Ayuntamientos del país.

Los resultados de la medida reformatoria, también en este aspecto han acreditado sus avances. Una muestra de los procesos electorales de todos los Ayuntamientos del país durante el período que comprendió del 1o. de Enero de 1983 al 1o. de Diciembre de 1985 presenta las siguientes características:

A) DISTRIBUCION DE AYUNTAMIENTOS POR PARTIDOS POLITICOS:

Partido Acción Nacional	27
Partido Revolucionario Institucional	2,313
Partido Popular Socialista	8
Partido Demócrata Mexicano	3
Partido Socialista Unificado de México	9
Partido Socialista de los Trabajadores	8
Partido Revolucionario de los Trabajadores	0
Partido Auténtico de la Revolución Mexicana	2
Coaliciones	2
Consejos Municipales	4
Candidatos Independientes	2
Total	2,378

Es fácil observar que en el período que se comenta funcionaron 65 Municipios cuyos Ayuntamientos fueron presididos por ciuda

danos miembros de Partidos Políticos diferentes al mayoritario.
(57)

El efecto más importante de este aspecto de la reforma, consiste en el reforzamiento democrático del Municipio al permitir la acción institucional de las diferentes ideologías representadas por los Partidos Políticos en la totalidad de los Ayuntamientos, hecho, que por otra parte también vigoriza la opinión pública que como conciencia política debe incrementarse también en el ámbito municipal.

(57) SANCHEZ BRINGAS, ENRIQUE. Reforma Municipal. La Renovación Política y el Sistema Electoral Mexicano. Ed. Porrúa. México, 1987., pág. 39.

CAPITULO IV. EL DERECHO ELECTORAL.

4.1. Finalidad y contenido del Derecho Electoral.

El maestro José Rivera Pérez Campos, al decir que "la teleología del Derecho Electoral se encuentra en su propósito de asegurar la representación de los electores en la constitución de los órganos de gobierno y en garantizar que los elegidos se desempeñen en el cargo conforme a la voluntad de los ciudadanos". (58). Lo anterior nos da idea clara de la finalidad y el contenido del Derecho Electoral, al legitimar la organización política de una Nación.

El Derecho Electoral tradicionalmente se ha caracterizado por ser un derecho electivo, esto dado que durante la época que corresponde a la democracia representativa, recoge solamente las reglas concernientes al régimen de la elección de gobernantes, sin reconocer posterior participación ciudadana cuando ya los órganos del poder han sido integrados.

Lo anterior se da en nuestro sistema, según lo establecido en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al señalar que nuestra forma de gobierno es la república democrática y federal.

Republicano es el gobierno en que la jefatura del mismo y del

(58) RIVERA PEREZ CAMPOS, JESUS. El Derecho Electoral. Excel-sior (México). 11/XII/81., págs. 12 y sgts.

Estado no es vitalicia, sino de renovación periódica, para la cual se consulta la voluntad popular.

La doble posibilidad que nos ofrece el sistema republicano, de seleccionar al más apto para el cargo supremo y el de que, en la selección intervenga la voluntad popular, es lo que vincula estrechamente dicho sistema con la democracia.

Cuando el poder lo sufructúa la mayoría de la colectividad, resulta la forma pura de la "democracia" si ese poder favorece a todos por igual. (59)

Nuestra Constitución consagra éste concepto de la democracia, cuando en su artículo 40 establece el gobierno democrático, ya que en su artículo 39 dice que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este, siendo ésto precisamente lo que caracteriza a la democracia.

En la actualidad podemos considerar que el Derecho Electoral, deberá tomar nuevos rumbos a través de mecanismos que trataremos más adelante en el capítulo correspondiente a la Representación, mecanismos estos, que puedan satisfacer los requerimientos y necesidades de un sociedad política en evolución como es la nuestra.

(59) TENA RAMIREZ, FELIPE. Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa, México 1983. Decimonovena edición., pág. 89.

4.2. Concepto de Derecho Electoral.

Podemos definir al Derecho Electoral como:

El conjunto de principios y reglas que rigen la designación, mediante el voto, de los gobernantes que conforme a la ley deben ser promovidos a su cargo de elección popular, regulando la intervención del pueblo mediante el sufragio.

Asimismo el Derecho Electoral establece el procedimiento a que debe sujetarse el funcionamiento del mecanismo electoral y la actuación de los electores para la designación de los funcionarios de elección popular.

El Derecho Electoral es la fuente de legitimación del orden de gobierno y de las demás instituciones jurídicas que concurren a la organización política de una Nación.

Pensando en la idea de la participación popular en la toma de decisiones gubernamentales, el tratadista cubano Rafael Santos Jiménez, autor de un libro que se antoja precursor de la materia en América, por su contenido y planteamientos sostiene que: "el Derecho Electoral es el conjunto de principios y reglas que rigen la designación, mediante el voto de los gobernantes y principales funcionarios, y la resolución, también mediante el voto de los asuntos públicos trascendentes". (60)

(60) SANTOS JIMENEZ, RAFAEL. Tratado de Derecho Electoral. Ed. Lex. Habana, Cuba, 1946., pág. 15.

Al referirse a los principios y reglas para la elección de los gobernantes y funcionarios por medio del sufragio, el autor esta reconociendo la importancia que tienen en nuestro tiempo las elecciones como forma de integración de los órganos del Estado, por una parte, pero además está conciente de que esos principios y reglas rigen también la intervención del pueblo mediante el voto en la toma de decisiones de sus gobernantes, "en los asuntos públicos trascendentes".

Esta tendencia del pueblo a participar en el proceso de toma de decisiones que se dan en el gobierno, se ha reflejado en la forma de participación de los Partidos Políticos en nuestro país; mediante las Consultas Populares o Foros de Consulta se da una forma de expresión de democracia semidirecta, ruta que nos pone en el camino del concepto moderno del Derecho Electoral en nuestro país.

4.3. Elementos del Sistema Electoral.

Para poder entender el Sistema Electoral, debemos mencionar los elementos que se encuentran contenidos en un proceso electoral y que son motivo de regulación jurídica, los cuales mencionamos en el siguiente orden:

- a) Subdivisión del territorio electoral.
- b) Forma de candidatura (única o por lista).

- c) Presupuestos procedimentales.
- d) Autoridades.
- e) Escrutinio.
- f) Contencioso Electoral.

La importancia de cada uno de ellos es obvia por lo que constituyen la materia propia del Derecho Electoral, encontrándose por lo mismo en todas las legislaciones que norman los procedimientos comiciales, variando desde luego su contenido, de acuerdo con las particularidades de cada uno de los países.

En nuestro país, se combina la representación mayoritaria con la representación proporcional, para hacer factible la presencia de grupos minoritarios en el seno de los diferentes niveles de gobierno, reflejando de esta manera la composición pluralista de las fuerzas que se dan en la sociedad mexicana.

Dentro del sistema mixto, el voto de los ciudadanos adquiere un valor amplio, que es tomado en cuenta en el escrutinio mayoritario y en el proporcional, en los que se sufraga por persona determinada y por listas de Partidos, respectivamente.

CAPITULO V. LA REPRESENTACION PROPORCIONAL EN LOS
AYUNTAMIENTOS DE LA REPUBLICA.

5.1. Régimen Representativo.

El sufragio es la expresión de la voluntad individual en el ejercicio de los derechos políticos; la suma de votos revela, unánime o mayoritariamente, la voluntad general.

El sufragio, como derecho político, es un derecho activo que requiere para constituirse en un goce, sólo cuando el sujeto con capacidad funcional, lo ejercita.

De acuerdo a nuestra Constitución (artículo 35 fracción I y II), es prerrogativa del ciudadano votar en las elecciones populares y poder ser votado para todos los cargos de elección popular. La exclusividad que deriva del concepto de prerrogativa, nos manifiesta claramente alguna de las limitantes del sufragio como derecho.

De aquí que el sufragio universal -"desideratum democrático"- nunca pueda ser efectiva y literalmente universal. Más sin embargo, el principio democrático queda a salvo mientras no se afecte la igualdad política, consistente esta en la identidad entre gobernantes y gobernados.

La democracia se justifica y se practica íntegramente en cuanto proporciona oportunidad igual para todos de externar

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DEL LIBRO DE LA BIBLIOTECA

libremente su voluntad. Dar satisfacción igual a cada uno cuando el satisfactor tiene que ser único y cada quien lo quiere distinto, es lo que no puede hacer la democracia ni ningún sistema. (61)

Hemos mencionado que la democracia, es, el gobierno de todos para beneficio de todos. Más sin embargo si creemos que todos deben recibir en la democracia, por igual los efectos beneficiosos del gobierno, no es posible, que en las grandes colectividades modernas participen todos en las funciones del gobierno.

Es por esto, que en los regímenes representativos el pueblo designa como representantes suyo a los que han de gobernarlo; la participación en un plano de igualdad en la designación de los representantes, y no el gobierno directo del pueblo, es lo que caracteriza a nuestra democracia, cuando se establece el régimen representativo como forma de gobierno.

La designación de mandatarios, en un régimen representativo se da a través de la elección directa cuando son los electores primarios quienes los designan. Existe también la elección indirecta, esto es, cuando el pueblo elector no los designa directamente, sino que lo hace por conducto de intermediarios.

Nuestra Constitución consagra la elección directa; pero hay casos en que se presenta la elección indirecta, como lo es lo previsto en sus artículos 84 y 85.

(61) TENA RAMIREZ, FELIPE. Op. cit., pág. 97.

En la mayor parte de los países con sistemas de representación, los electores primarios no sólo votan por sí mismos, sino que lo hacen también por todos aquellos que no votan, porque carecen de capacidad o simplemente se abstienen de hacerlo; ante esto, podemos afirmar que los electores primarios constituyen una minoría con relación a la población total, lo que genera que desde la primera etapa de la votación los intereses generales quedan a merced de una minoría.

Según el principio de la democracia, la decisión debe corresponder a la mayoría, existiendo el peligro de que la mayoría desdeñe sistemáticamente la opinión de las minorías, o que éstas obstaculicen la decisión de aquellas. La representación proporcional disminuye estos riesgos.

5.2. La Representación Proporcional en los Ayuntamientos.

En ningún país se ha concebido un sistema electoral que refleje con absoluta fidelidad la voluntad popular en la integración de los órganos de gobierno, pero el sistema de escrutinio por mayoría relativa, elemento central de la Teoría Clásica de la Representación, ha ido dejando su lugar al sistema de la Representación Proporcional, o bien a sistemas mixtos, cuyas ventajas respecto al sistema mayoritario simplemente son inquestionables; prácticamente no existe país con un relativo grado de avance democrático que no haya incorporado alguna de

las variadísimas fórmulas y combinaciones que ofrece la Representación Proporcional.

En nuestro país la primera forma embrionaria de la Representación Proporcional apareció en 1962, en el régimen llamado de Diputados de Partido, que permitió que los Partidos de oposición entonces existentes, pudieran tener una presencia más significativa en la Cámara de Diputados. Las reglas y requisitos de este sistema tuvieron que ser atenuadas diez años más tarde, en 1972, para ser efectivamente posible el acceso más sistemático de corrientes políticas minoritarias a la Cámara de Diputados.

En cuanto a las Entidades Federativas, éstas fueron paulatinamente incorporando el sistema de Diputados de Partido en la integración de sus Legislaturas locales; para 1975 casi una tercera parte de los Estados de la Federación habían plasmado ese sistema en sus Constituciones particulares. Sin embargo, durante todo este tiempo los procesos de apertura democrática no habían podido descender hasta el nivel municipal.

En septiembre de 1976, la Constitución del Estado de Nuevo León se reformó para establecer el sistema de Regidores de Partido, que habría de operar de un modo muy similar al método que hasta entonces se utilizaba para elegir a la Cámara Federal de Diputados y a algunas Legislaturas estatales. Desde un punto de vista normativo ésta reforma significó el primer paso dado para contar en los Ayuntamientos con representantes de corrientes políticas minoritarias, inaugurando una nueva fase

en el desarrollo político municipal.

Afortunadamente, la reforma de 1977 no olvidó a las Entidades Federativas y, sobre todo, a los Municipios y, consecuentemente, fué adicionada la entonces fracción tercera del Artículo 115 Constitucional.

Esto fué, como ya lo mencionamos en el Capítulo Tercero, la apertura que estableció el sistema electoral de Representación Proporcional en los Ayuntamientos de la República.

Si bien existió unanimidad en cuanto a la necesidad de aplicar la Representación Proporcional exclusivamente a las regidurías, los Estados adoptaron distintas fórmulas para llevar ésta reforma a cabo. En este sentido, podemos agrupar a las Entidades Federativas en tres grupos:

a) Los Estados que optaron por adicionar el Ayuntamiento con un sólo regidor, llamado "de Representación Proporcional", que sería atribuido al Partido Político que no habiendo obtenido la mayoría de votos en el Municipio, tuviera la mayor cantidad de votos entre los Partidos minoritarios.

El candidato a primer regidor de la lista de ese Partido resultaría electo regidor de "Representación Proporcional". (62)

b) Los Estados que establecieron una diferenciación expresa, para los efectos de la elección, entre regidores

(62) En los Estados de Baja California Norte y Coahuila.

de mayoría y de Representación Proporcional; es decir, el Principio de Proporcionalidad no se aplicaría a la totalidad de las regidurías en juego. De esta suerte, al Partido Político que hubiera alcanzado la mayoría de votos, se le acreditarían de su lista de candidatos a presidente municipal, síndico o síndicos y regidores de mayoría. Los regidores de representación proporcional serían asignados a los Partidos minoritarios de mayor votación.

En este sistema el número de regidores de minoría estaría claramente establecido y significaría entre 10% y 25% de la totalidad de posiciones del Ayuntamiento. (63)

c) Un tercer método fué el adoptado por aquellos Estados, en dónde la Representación Proporcional se aplicaría para la elección de todas las regidurías en juego, de esta forma, el Partido Político que alcanzara la mayoría relativa, se le acreditarían de su lista de candidatos el presidente municipal y el síndico o los síndicos.

Seguidamente, la votación total emitida para todas las planillas se dividiría entre las regidurías por repartir, a fin de obtener un cociente electoral asignándose a cada Partido Político tantas regidurías como número de veces se contuviera el cociente electoral entero en su votación y en su caso, utili

(63) En los Estados de Baja California Sur, Campeche, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelia, Nuevo León, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Yucatán y Zacatecas.

zando el método de resto mayor decreciente. (64)

En éste método, al estar en juego el total de las regidurías y, asignando éstas por medio del cociente electoral y, en su caso, de quedar regidurías por asignar, éstas sean distribuidas por el sistema de resto mayor decreciente. Consideramos que existe la hipótesis, incierta de comprobar, de que, en la mayoría de éstos casos el sufragio emitido por los votantes con un determinado ánimo interno, se vea manipulado por medio de operaciones matemáticas, negando así que ese voto sea asignado directamente a la fórmula que inspiró al votante.

La falta de unificación en los criterios para la Representación Proporcional en los Municipios, debido a que en cada Entidad Federativa se hicieron las reformas en las Constituciones Locales, trae como consecuencia el distanciamiento de la iniciativa del Constituyente.

Hemos mencionado que la asignación de regidores de Representación Proporcional en la Entidades Federativas, se realizan bajo diferentes métodos y con apego a sus propias leyes; más sin embargo, es importante considerar para su reflexión el caso del Estado de Coahuila, en donde la elección de los Ayuntamientos, se da a través de dos planillas de cada Partido: una para la elección de mayoría y otra para la de representación proporcional.

(64) En los Estados de Aguascalientes, Guanajuato, Nayarit, Oaxaca, Quintana Roo, Tlaxcala y Veracruz.

Puede advertirse en el proceso de la democratización municipal la voluntad política de continuar avanzando en la ruta descrita.

La ley, como impulso y actor del cambio social ya existe. Su materialización efectiva es una responsabilidad que abarca a todos.

CAPITULO VI. LOS AYUNTAMIENTOS EN EL ESTADO DE GUANAJUATO.

El Estado de Guanajuato actualizó en el año de 1978 su Constitución Política para concordarla con las reformas constitucionales promovidas por el C. Presidente de la República, a fin de que la Capital del Estado y los Municipios cuya población fuese de 200,000 habitantes estuviesen representados por un Ayuntamiento pluripartidista.

El Estado de Guanajuato, en ejercicio de su soberanía decidió con esta reforma, incorporar para la elección de los Ayuntamientos a Municipios con índices de población por debajo de los que, como obligatorios señala el artículo 115 Constitucional en un sistema mixto, bajo el Principio de Representación Proporcional plena; para la elección de la totalidad de regidores que integran el Ayuntamiento, o sea que, el presidente municipal y el síndico (s), se otorgan al Partido con votación mayoritaria y los regidores se otorgan a los Partidos por el Principio de Representación Proporcional.

6.1. La Constitución Política para el Estado de Guanajuato.

La Constitución Política para el Estado de Guanajuato establece en su Título Octavo "Del Municipio Libre", Capítulo Segundo -Sección Primera y Segunda-, la forma de integración de los Ayuntamientos, de la siguiente manera:

TITULO OCTAVO
DEL MUNICIPIO LIBRE

CAPITULO PRIMERO
DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO

CAPITULO SEGUNDO
DEL GOBIERNO MUNICIPAL
SECCION PRIMERA
DE LOS AYUNTAMIENTOS

ARTICULO 108.- Los Ayuntamientos se compondrán de un presidente municipal y del número de regidores y síndicos que determine la Ley Orgánica, sin que el número total de sus integrantes sea mayor de quince ni menor de seis.

Por cada regidor y síndico propietario, se elegirá un suplente.

ARTICULO 109.- En todos los Municipios los Ayuntamientos serán electos por votación popular directa, de acuerdo con las normas que establezca la ley de la materia, de conformidad con las siguientes bases:

I.- El presidente municipal y los síndicos de los Ayuntamientos serán electos conforme al principio de mayoría relativa y,

II.- Los regidores serán electos por el

principio de representación proporcional, de acuerdo con lo que señale la ley respectiva.

SECCION SEGUNDA
DE LOS TITULARES DEL GOBIERNO MUNICIPAL

ARTICULO 110.- Para ser presidente municipal, síndico o regidor, se requiere:

I.- Ser ciudadano guanajuatense en ejercicio de sus derechos civiles y políticos y no haber sido condenado por delito grave del orden común;

II.- Tener, por lo menos, veintitún años cumplidos al día de la elección y,

III.- Tener cuando menos, un año de residir en el lugar en donde deba desempeñar el cargo, al tiempo de la elección.

ARTICULO 111.- No podrán ser presidentes municipales, síndicos o regidores:

I.- Los militares en servicio activo o ciudadanos con mando de fuerzas en el Municipio donde deba efectuarse la elección, ni el secretario y tesorero del Ayuntamiento a no ser que se separen de sus cargos cuando menos con noventa días de anticipación al día de la elección;

II.- Los que sean ministros de algún culto religioso y,

III.- Los integrantes de los organismos electorales en los términos que señala la ley en la materia.

ARTICULO 112.- Para ser miembro de un concejo municipal deberán satisfacerse los mismos requerimientos que señalan los artículos anteriores.

6.2. Ley Orgánica Municipal.

La Ley Orgánica Municipal en concordancia con lo establecido en la Constitución Política para el Estado de Guanajuato dentro de los artículos anotados, nos señala lo siguiente:

TITULO SEGUNDO
DEL GOBIERNO MUNICIPAL
CAPITULO PRIMERO
DEL AYUNTAMIENTO

ARTICULO 5.- El Gobierno Municipal, ordinariamente estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular.

ARTICULO 6.- Los Ayuntamientos serán integrados por un Presidente Municipal, un Síndico, excepción hecha de los de Guanajuato, León, Irapuato, Celaya y Salamanca, que tendrán dos y el número de Regidores que en seguida se expresan: León, Acámbaro, Irapuato, Celaya, Guanajuato y Salamanca, doce; Allende, San Felipe, Dolores Hidalgo, Pénjamo, Salvatierra, San Luis de la Paz, San Francisco del Rincón, Moroleón, Silao y Valle de Santiago, diez; y en todas las demás municipalidades, ocho.

ARTICULO 7.- Para ser miembro de un Ayuntamiento deberán reunirse los requisitos que establezca la Constitución Política del Estado.

6.3. Código Electoral para el Estado de Guanajuato.

Al realizar las reformas correspondientes a la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, ha sido necesario establecer en el Código Electoral para el Estado de Guanajuato, las adecuaciones correspondientes para los procesos electorales de los Ayuntamientos.

A merced de poder estudiar este ordenamiento, motivo de nuestra investigación, enunciaremos exclusivamente los artículos correspondientes de esta Ley que nos son de particular interés.

ARTICULO 30.- La elección de los Ayuntamientos, será por votación popular directa de conformidad con las siguientes bases:

I.- El Presidente Municipal...

II.- Los Regidores serán electos por el Principio de Representación Proporcional.

ARTICULO 36.- Cuando...

En el caso de nulidad de elecciones de Ayuntamiento, el Congreso designará un Concejo Municipal, en tanto convoca a elecciones extraordinarias.

ARTICULO 38.- Los Partidos Políticos Nacionales con registro definitivo tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

ARTICULO 56.- Los Partidos Políticos tendrán las siguientes prerrogativas:

I.- Disponer de ...

II.- Percibir financiamiento público para sus actividades a la obtención del sufragio popular;

ARTICULO 105.- Tratándose de elecciones ordinarias....

El proceso electoral comprende las siguientes etapas:

I.- La preparatoria de la elección;

II.- De la jornada electoral; y

III.- La posterior a la elección.

ARTICULO 163.- Los representantes de Partido y comúnes de candidato, ante las mesas directivas de casilla, deberán ser ciudadanos guanajuatenses, con residencia en el Estado, dato que acreditarán con el número de su credencial de elector.

ARTICULO 184.- Las boletas..., podrán ser firmadas por los representantes de candidatos y fórmulas, ...

ARTICULO 193.- Cada votante ...

ARTICULO 243.- El Congreso...

I.- Hará la declaratoria de Los Partidos Políticos que en la elección municipal correspondiente hubieren obtenido el 1.5% o más del total de la votación válida emitida en la municipalidad y sólo entre ellos asignarán Regidores de Representación Proporcional.

Hemos visto en nuestra investigación al Municipio como la institución propia de regímenes democráticos, que a través de la historia y con sus inicios en la Roma antigua, el pueblo elegía a sus representantes en los que depositaban su confianza como fué el caso de los Tribunos, quienes se encargaban de los problemas comunes de la ciudad.

Bajo un régimen democrático como el nuestro, donde las características principales son las de republicano y representativo, es importante señalar que el sufragio, es el acto más importante del pueblo, con el cual se otorga la representación de los asuntos públicos en nuestro país; por ésto, consideramos que en la medida en que sea posible a través del Derecho Electoral, dar seguridad e igualdad a los Partidos Políticos en las contiendas, así como el respeto absoluto a la voluntad popular, avanzaremos en la perfección de la Democracia.

Porque creemos que todo lo hecho por el hombre es perfectible, y que, en una sociedad cambiante, sus normas deben ser adecuadas para su evolución, el propósito de proponer reformas o adiciones al Código Electoral para el Estado de Guanajuato, es con la idea fundamental de lograr este cambio.

Debemos hacer una profunda, seria y responsable reflexión sobre lo que debe permanecer y lo que debe cambiarse.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Dado que, la elección de Regidores se realiza por el Principio de Representación Proporcional, a través del sistema de cociente electoral, resto mayor decreciente; podemos quedar ante la hipótesis mencionada en el Capítulo V, faltando al respeto del sufragio. Por lo que proponemos: se reforme el artículo 30 Fracc. II, del Código Electoral para el Estado de Guanajuato, para que los Regidores sean electos según el Principio de Votación Mayoritaria Relativa y el Principio de Representación Proporcional.

SEGUNDA.- La reforma de 1983 al artículo 115 Constitucional en su Fracción I, párrafo tercero y cuarto, le dá al Municipio autonomía política, en lo que se refiere a la desaparición de los Ayuntamientos; más sin embargo, en el artículo 36 de nuestro Código Electoral en su párrafo cuarto que se refiere a la nulidad de elecciones de Ayuntamiento, faculta al Congreso del Estado a designar un Concejo Municipal, EN TANTO CONVOCA A ELECCIONES EXTRAORDINARIAS; sin especificar bajo que bases o en que plazo éste deberá de hacerlo. Por lo que proponemos: se adicione dicho párrafo, determinando el plazo en que deba cumplirse esta disposición y las bases bajo las cuales deban

llevarse a cabo.

TERCERA.- Por lo que se refiere a que, los representantes de partido y comunes de candidatos, ante las mesas directivas de casilla, deberán ser ciudadanos guana-juatenses, con residencia en el Estado... de acuerdo al artículo 163 del Código en referencia. Proponemos que: se adicione que, éstos, deban ser de la sección electoral en donde realizarán sus funciones.

CUARTA.- Para otorgar mayores garantías a los Partidos Políticos, y que, se destierre de una vez por todas en los procesos las calumnias tan frecuentes que aluden al fraude electoral, en el manejo de boletas duplicadas. Proponemos que: el artículo 184 en su párrafo primero, sea reformado, cambiando el verbo "podrán" por el de "deberán", eliminando el carácter potestativo, que al transformarlo en un obligación, apoye la transparencia de los comicios.

QUINTA.- En la etapa de votación, el artículo 193 establece los requisitos necesarios para que los votantes puedan emitir el sufragio.

La credencial permanente de elector no es un documento de uso cotidiano, por lo que es difícil tenerla a la mano. Se usa esporádicamente, por lo general cada tres años para elecciones federales y

en los Estados para elecciones locales en los dos niveles de gobierno, es un documento que exclusivamente sirve para votar. Debido a esto, es un documento que no se tiene generalmente a la mano, provocando la abulia o indiferencia cuando ésta se hace necesaria para cumplir con la fracción I del artículo 193 del Código Electoral para el Estado de Guanajuato.

Principio fundamental de las elecciones es: fomentar la democracia, y como hemos visto en los Sistemas de Representación, los electores primarios que son los menos, no sólo votan por sí mismos, sino que lo hacen también por todos aquellos que no votan. Por lo que, para disminuir el abstencionismo provocado por la falta física de la credencial permanente de elector, se propone que: se adicione en el artículo 193 una fracción que establezca que, de no cumplir con la fracción I, y habiendo cumplido con la fracción II, baste que el elector se encuentre inscrito en el Padrón del Registro Nacional de Electores, para tener derecho a emitir su voto.

SEXTA.- Dadas las prerrogativas a que se refiere el artículo 56 y de manera importante la fracción II, se propone que: se reforme el artículo 243, adicionando al procedimiento la condición de que, para que los Partidos Políticos tengan derecho a la asignación

de Regidores de Representación Proporcional, hayan presentado fórmulas de candidatos a Ayuntamientos, como mínimo en un 50% de los Municipios del Estado. Nuestra propuesta en este sentido, es porque consideramos que en la actualidad los apoyos que establece la ley de la materia a los Partidos Políticos fueron establecidas para preservar el interés público que éstos representan. Pero que, cuando estas prerrogativas no se utilizan de manera distributiva, facilitan la obtención del poder sin una verdadera representación.

BIBLIOGRAFIA

- BASSOLS BATALLA, ANGEL. La Formación de las Regiones Económicas en México. Ed. UNAM.
- BELENKI. La Intervención Extranjera en México. Ed. ERA, México.
- CAPDEQUI, JOSE MARIA. El Estado Español en las Indias. F.C.E., México, 1976.
- CAPDEQUI, JOSE MARIA. Historia del Derecho Español en América y del Derecho Indiano. Ed. Aguilar, Madrid, 1968.
- CUE CANOVAS, AGUSTIN. Historia Social y Económica de México. Ed. Trillas. México, 1980.
- FLORES CANO, ENRIQUE. Precios del maíz y crisis agrícola en México, 1708-1810. Colegio de México, México, 1969.
- FUSTEL DE COULANGES, NUMA DENYS. La Ciudad Antigua. Estudio sobre el culto, el Derecho y las Instituciones de Grecia y Roma. Ed. Porrúa, México, 1978.
- LLORENTE GONZALEZ, ARTURO. La Reforma Municipal en la Constitución. El Municipio, Entidad Democrática por Excelencia. Ed. Porrúa, México 1986.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

- MARCHAND, RENE. El Municipio, núm.1, noviembre de 1940. Traducción de Carlos Reyes.
- M.C., ROLLAND. El desastre Municipal en la República Mexicana. México, 1939.
- MIRANDA, JOSE. Las Ideas y las Instituciones Políticas Mexicanas. Instituto de Derecho Comparado, México 1952.
- NAVA, GUADALUPE. Cabildos de la Nueva España en 1908. S.C.P., México 1973.
- OCHOA CAMPOS MOISES. La Reforma Municipal. Ed. Porrúa, México, 1975.
- PALAVICINI, FELIX. Historia de la Constitución de 1917, Tomo II, México 1938.
- POSADA, ADOLFO. El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna. Ed. Librería General de Victoriano Suárez, Madrid, 1927.
- RENDON HUERTA TERESITA. Derecho Municipal. Ed. Porrúa, México, 1985.
- SANCHEZ BRINGAS, ENRIQUE. Reforma Municipal. La Renovación Política y el Sistema Electoral Mexicano. Ed. Porrúa, México 1987.

- SANTOS JIMENEZ, RAFAEL. Tratado de Derecho Electoral. Ed. Lex.,
Habana Cuba, 1940.
- TENA RAMIREZ, FELIPE. Derecho Constitucional Mexicano. Ed.
Porrúa, México, 1983.
- TENA RAMIREZ, FELIPE. Derecho Constitucional Mexicano. Ed.
Porrúa, México, 1984.
- VIYEO DE LA PRIDA, PEDRO. Notas para un Estudio del Municipio.
Ed. Colonia, Méxcio 1943.

LEYES

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. ed.
1977.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. ed.
1983.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. ed.
Porrúa, México, 1988.
- Constitución Política para el Estado de Guanajuato. ed. 1988.
- Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. ed.
1977.

Código Federal Electoral. ed. 1987.

Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales para el Estado de Guanajuato. ed. 1979.

Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales para el Estado de Guanajuato, reformada. ed. 1985.

Código Electoral para el Estado de Guanajuato. ed. 1987.

Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato. ed. 1985.

Ley Estatal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales para el Estado de Coahuila. ed. 1984.

OBRAS

Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. Ed. Cámara de Diputados XLVI Legislatura del Congreso de la Unión.

ENCICLOPEDIAS

Enciclopedia Espasa Calpe. Ed. Espasa Editores, Barcelona.

Historia Universal Daimon. Ed. Daimon, Barcelona, 1979.

DOCUMENTOS

El Control de Precios en la Nueva España; Documentos para su estudios recopilados por Luis Chávez Orozco, 1953.

Ley General sobre Libertades, en Emiliano Zapata, Derechos y Obligaciones de los Pueblos. Ed. Comisión Nacional Editorial del P.R.I.

REPRODUCCIONES

Ruina y Extinción del Municipio en España e Instituciones que le reemplazaron. Albornoz Sánchez.

REVISTAS Y PERIODICOS

Las Municipalidades Españolas en América. Ingram Priestley Herbert. Divulgación Histórica. Año III, núm. 4. México 1942

El Derecho Electoral. José Rivera Pérez Campos. Excelsior. México, 11 de Diciembre de 1931.

TESIS

El Municipio en la Vialidad Económica del Territorio de Baja

California. Pablo Macedo. Facultad de Economía, UNAM, 1967.

El Municipio Libre, su trayectoria e importancia en la vida pública de México. Jorge Aguilar Aguilar. Facultad de Derecho, UNAM, 1946.