



# Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE DERECHO

El Municipio:  
Su Misión Histórica y su Importancia  
Actual en México.

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
**Licenciado en Derecho**  
P R E S E N T A  
**RICARDO DOMÍNGUEZ BRAMBILA**

México, D. F.

1 9 7 3



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

A la memoria de mi tío:

DON RICARDO DOMINGUEZ MADERA, desaparecido ciudadano ejemplar y hombre de bien.

A sus Hermanos:

Juan y Mónico (mi padre), a su honor y hombría de bien, a quienes con su conducta ejemplar me han enseñado a distinguir los verdaderos valores de la existencia humana. Mi eterna gratitud.

A mi tío Martín, con afecto.

Quiero hacer patente mi gratitud a todos mis maestros, en las personas del Profr. Francisco Hernández Parra, Dr. J. Jesús Velázquez Gómez y Lic. Víctor Manuel Torres, - maestros todos que en las diversas etapas de mi formación supieron motivar la inquietud y la apetencia en mi espíritu por el conocimiento de la razón de las cosas.

Mi reconocimiento al Dr. Francisco Venegas Trejo, por su valiosa asistencia en la dirección de este trabajo.

Con profunda veneración  
a mi madre:

Doña Isabel Brambila de Domínguez

A mi tierra natal:

La Villa de Purificación, Jalisco.

A mis Hermanos y amigos.

I N D I C E

INTRODUCCION	Págs.
PARTE 1.	
TEORIA Y ORIGENES DEL MUNICIPIO. ....	1
CAPITULO 1.1	
LA TEORIA DEL MUNICIPIO (Marco Teórico del Trabajo). ....	2
1.1.1 La Comunidad Domiciliaria. El Municipio. ....	2
1.1.2 Teorías que Tratan de Explicar la Naturaleza del Municipio. Sistemas Municipales. ....	4
1.1.3 Definición del Municipio. ....	11
1.1.4 Concepto Sociológico y Concepto Jurídico del Municipio. ....	14
1.1.5 El Contenido del Municipio. Sus Elementos. ....	15
1.1.6 Carácter de lo Municipal. Funciones a que da Lugar. ....	20
1.1.7 La Postura del Municipio en el Estado. La Au tonomía Municipal. ....	24
CAPITULO 1.2	
APARICION DEL MUNICIPIO. LA ANTIGUEDAD. ....	39
1.2.1 La Organización del Grupo Primitivo. ....	40
1.2.2 El Municipio Espontáneo o Natural. ....	44
1.2.3 El Municipio de Derecho. ....	46
1.2.4 Formación del Espíritu Municipal. ....	47
1.2.5 El Municipio en Roma. ....	51
1.2.6 Los Regímenes Municipales del Imperio Romano. ....	59
CAPITULO 1.3	
EL MUNICIPIO EN EL MEDIOEVO. ....	66
1.3.1 Consideraciones Generales. ....	66
1.3.2 El Municipio en España. ....	67
1.3.3 El Municipio en Inglaterra. ....	79
1.3.4 Destino del Municipio Español y Destino del Municipio Inglés. ....	81

	Págs.
PARTE 2.	
EL MUNICIPIO EN MEXICO. ....	86
CAPITULO 2.1	
EL MUNICIPIO EN LA COLONIA. ....	87
2.1.1 El Municipio y La Conquista. ....	87
2.1.2 El Municipio y la Colonización. ....	90
2.1.3 Organización y funcionamiento del Municipio en la Colonia. ....	101
2.1.4 La Función Legislativa de los Cabildos y la Hacienda Municipal. ....	109
CAPITULO 2.2	
EL MUNICIPIO EN MEXICO INDEPENDIENTE. ....	114
2.2.1 Los Cabildos de la Nueva España como incubadores y Gestores de las Ideas Independistas; ....	114
2.2.2 La Constitución Gaditana de 1812. Su Influencia en el desenvolvimiento del Municipio en México..	120
2.2.3 El Municipio y la Constitución de 1824. ....	124
2.2.4 El Municipio en la Constitución Centralista de 1836. ....	125
2.2.5 El Municipio en la Constitución de 1857 y en la Reforma. ....	128
2.2.6 El Municipio durante el Porfiriato. ....	130
2.2.7 El Papel del Municipio en esta Etapa. ....	134
CAPITULO 2.3	
EL MUNICIPIO. LA REVOLUCION Y LA CONSTITUCION DE 1917.	136
2.3.1 El Municipio y las Causas de la Revolución. ....	136
2.3.2 El Papel del Municipio en la Revolución. La Comuna de Morelos. ....	138
2.3.3 El Municipio en los Programas de los Partidos Políticos y en los planes revolucionarios. ....	151
2.3.4 La Cuestión Municipal en el Constituyente de 1916-17. ....	157
2.3.5 La Repercusión en la Legislación Local de las disposiciones del Artículo 115 Constitucional en Materia Municipal. ....	168
2.3.6 La Legislación Municipal en el Estado de Jalisco	171

PARTE 3.

LA MISION DEL MUNICIPIO ANTE LA PROBLEMÁTICA POLÍTICO-SOCIAL DE MEXICO. .... 174

CAPITULO 3.1

ESTRUCTURA SOCIAL Y POLITICA DE MEXICO. PROBLEMAS QUE PLANTEA A SU DESARROLLO. .... 175

3.1.1 El Federalismo Mexicano. Su Razón. .... 175

3.1.2 La Formación del Poder Político Central, Fuerte y Excluyente. .... 182

3.1.3 Consolidación del Sistema de Gobierno Fuerte. ... 184

3.1.4 El Presidencialismo Constitucional. .... 186

3.1.5 El Sistema de Gobierno y la Realidad Social General de México. .... 193

3.1.5.1 Sentido Funcional del presidencialismo. .... 193

3.1.5.2 Aspecto Económico-social. .... 195

3.1.5.3 Aspecto Político. .... 198

CAPITULO 3.2

LA MISION DEL MUNICIPIO EN MEXICO. .... 204

3.2.1 La Política Paternalista y el Desarrollo. .... 204

3.2.2 El Municipio, Agente de Integración Nacional. ... 206

3.2.3 Condición Actual del Municipio Mexicano. .... 209

3.2.3.1 El Municipio, Institución Constitucional. Su Significado. .... 209

3.2.3.2 Realidad Política y Social del Municipio. .... 213

3.2.3.3 El Municipio, Institución Marginada. .... 216

3.2.4 La Rehabilitación del Municipio, Condición del Desarrollo. .... 218

REFLEXIONES FINALES. .... 224

BIBLIOGRAFIA. .... 232

"El político no debe ignorar que el futuro permanecerá cerrado mientras la conciencia del pueblo sea rudimentaria, primaria, opaca... Ser responsable en un país subdesarrollado es saber que todo descansa en definitiva en la educación de las masas, en la elevación del pensamiento, en lo que suele llamarse demasiado apresuradamente la politización".

Frantz Fanon.

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

El hombre es un ser libre por naturaleza, pero, por otra parte, también es un ser de naturaleza sociable. La libertad absoluta no es factible; sólo puede darse la libertad social. La libertad socialmente posible es la libertad bajo normas jurídicas. De igual modo, el hombre absoluto no existe; únicamente puede existir el hombre social. El hombre socialmente posible es el ciudadano.

Se sigue de lo anterior que, para alcanzar el desarrollo pleno de su ser, el hombre debe vivir en sociedad, pero en forma tal, que su sometimiento al poder social organizado - implícito en esta condición de vida - no excluya el bien supremo de la persona humana: la libertad.

Al convivir el hombre con sus semejantes establece relaciones sociales, y para que esta convivencia sea posible, es decir, para que pueda subsistir la sociedad humana y sea viable su desarrollo, es necesario que la actividad de cada quien esté limitada de tal manera que su ejercicio no ocasione el caos, y como consecuencia, la desintegración del grupo. Esta limitación al sujeto en sus relaciones con los demás se traduce en exigencias mutuas. Aparece entonces el derecho que socialmente responde como el medio imprescindible de satisfacer la necesidad de regular.

Para que la implantación del derecho no signifique la negación de la libertad natural del hombre, el derecho debe expresar la voluntad del grupo, de la sociedad; debe representar el acuerdo en que se obligan sus integrantes como el medio necesario para alcanzar la felicidad común.

El derecho viene, pues, a cumplir la función de regular las conductas que se relacionan para alcanzar el bienestar general mediante la creación o sostenimiento de formas de convivencia que, en principio, permitan a cada uno de los miembros de la sociedad alcanzar el desarrollo pleno de su ser.

Para llegar a este objetivo, el Estado, a través

del órgano formador del derecho, procede de dos maneras: o crea modelos de conducta que considera idóneas para regular la vida de interrelación en un momento dado, o recoge de la realidad social que pretende normar formas prácticas de conducta que juzga igualmente idóneas para el mismo fin, los reajusta, les da forma y los reviste de juridicidad para asegurar su vigencia.

El Municipio es una institución que, por su origen natural, forma parte del acervo cultural universal. Esto es, el Municipio es propio de todos los pueblos, independientemente de la denominación y modalidades, siempre accidentales, que cada pueblo, de acuerdo con sus características y sus necesidades, le imprima al adoptarlo.

El Municipio, como entidad sociológica, es muy anterior a toda forma de organización política, propiamente dicha; aparece en una etapa de la humanidad en la que un grupo, al dejar el nomadismo, se asienta en un lugar y establece vínculos de residencia.

En esta primera forma de organización política los hombres contribuían directamente a producir la voluntad de la institución conformando su ser social. Por tanto, el "Municipio Primitivo" no fue más que la proyección de la voluntad, del querer ser, de sus integrantes; la relación era sencilla y no era difícil que ese querer común, reflejado en y por el Municipio, fuera fiel. El hombre conservaba así su libertad, no obstante vivir en sociedad.

Al hacerse necesaria la existencia de una forma superior de organización, cuando la dinámica vida social rebasó el ámbito local, adviene a la vida el Estado, la organización política por antonomasia, depositario del poder soberano y en cargado de ejercitarlo, lo que implica, a su vez, la titularidad de las funciones que eran antes atribución del Municipio o Grupo vecinal primario. Este sigue cumpliendo sus funciones; pero no ya por sí mismo, sino por la voluntad soberana de una entidad política que está por encima de él.

El Municipio fue, desde su aparición, el lugar donde el hombre aprendió a vivir con sus semejantes sin dejar de

ser libre, fue el ámbito en el que el hombre se enseñó a amar la libertad, de la que, al aparecer el Estado, se constituyó en su defensor frente al poder absorbente de éste.

Así pues, en la organización política primitiva los dos atributos de la naturaleza humana estaban equilibradamente conciliados, pero a medida que los grupos primitivos asentados se desarrollaron y alcanzaron nuevas y más complejas formas, este equilibrio se perdió en detrimento de la libertad para volver a establecerse, teóricamente, con el advenimiento del Estado Democrático Moderno.

La creación del Estado Democrático representó la culminación del esfuerzo del hombre por preservar su libertad en la más compleja forma de organización social. En él vinieron a conjugarse y a equilibrarse nuevamente los dos bienes de la naturaleza humana antes señalados.

Todo Estado, cualquiera sea su signo, manifiesta su voluntad a través de normas jurídicas. La nota característica en el Estado Democrático la da el hecho de que en él las normas jurídicas en que se manifiesta su voluntad son producto, en principio, del consenso de las voluntades de sus gobernados ciudadanos. En cambio, en el Estado Autocrático las normas jurídicas en las que establece su voluntad resultan únicamente del querer del gobernante.

En el Estado Autocrático el destinatario individual de su voluntad se llama súbdito por ser solamente sujeto pasivo de ésta; es decir, la relación que existe entre el gobernante y el gobernado, en esta clase de Estado, es un relación unilateral de subordinación de aquél a éste. En el Estado Democrático el destinatario individual adulto de su voluntad se llama ciudadano en cuanto que es, además de sujeto pasivo de tal voluntad, sujeto activo de la misma; esto es, el gobernado en un Estado Democrático se encuentra frente a la voluntad del Estado en una relación bilateral: de subordinación, en cuanto la acata; de supraordinación, en cuanto la conforma.

Es así que en el Estado Democrático el hombre no pierde los atributos naturales de su condición al sujetarse a su poder. Y siendo esto así, el Estado Democrático resulta

ser, en principio, el mejor medio para conducir a un pueblo - al desarrollo espiritual y material pleno, es decir, para llevar a un pueblo a la felicidad, fin para cuyo logro, tiene, frente al Estado Autocrático, la ventaja de que opera, o tiene la posibilidad de operar, con hombres plenos en tanto que ciudadanos.

México nació a la vida independiente organizado como Estado Democrático, esto es, conforme al modelo de organización política que ofrece las condiciones ideales para que un pueblo se desarrolle plenamente. Sin embargo, ¿por qué no hemos alcanzado en México el desarrollo correspondiente en ciento cincuenta años de independencia? ¿Qué ha pasado? ¿Há-dónde hemos llegado?.

Somos un país en el que después de 150 años de "Democracia" persisten todavía las grandes injusticias, las grandes desigualdades, por cuya desaparición soñaron y lucharon nuestros primeros próceres. Somos un país en el que la gran mayoría del pueblo carece de las condiciones materiales necesarias para su desarrollo integral. Somos un pueblo en el que la felicidad de los pocos se finca en la infelicidad de los más. En otros términos, el Estado Mexicano no ha cumplido como Estado Democrático.

En el ámbito internacional somos un país de los llamados del tercer Mundo con todas las implicaciones que trae consigo el estar enmarcado dentro de esta categoría: carencia de recursos económicos y técnicos propios para emprender un desarrollo integral e independiente; marginamiento en las grandes decisiones internacionales; víctimas de los efectos de dominio de los países desarrollados y de las empresas multinacionales, que hace caer sobre ellos la amenaza de verse convertidos en "Estados fantasmas", sin política propia, es decir, en Estados que no responderían a sus requerimientos nacionales, en Estados cuyas decisiones políticas no corresponderían al interés del pueblo que les da base y razón de ser, en Estados, en fin, que no estarían al servicio de su pueblo. México, al igual que las naciones pobres, carece también de una base social integral y organizada institucionalmente, hecho que constituye la fuente última de su debilidad económica y política para alcanzar sus fines.

¿Existe alguna relación causal entre el ser actual de México y lo que fue el Municipio Mexicano? ¿Desarrolló su función histórica el Municipio en México? ¿Qué papel desarrolló? ¿Qué función o qué papel le corresponde desarrollar al Municipio Mexicano en la realización de las tareas encaminadas a superar los problemas del Estado Mexicano?

Para dar respuesta a estas cuestiones empezamos por averiguar qué es el Municipio en la teoría. Después de esto - investigamos su origen y su función, para lo cual nos remontamos a sus más lejanas manifestaciones en la vida de los primeros grupos humanos hasta la conformación del Estado Nacional, pues estamos convencidos de que sólo se puede comprender la finalidad de un objeto conociendo su naturaleza, y la naturaleza de una cosa se comprende en la medida en que se conozca su razón, es decir, aquello por lo cual surge.

El "telos" de una institución está directamente conectado con la razón de la misma. Es en la medida en que se conoce la razón y la naturaleza de una institución en la que se puede determinar la función que debe desarrollar en un momento y circunstancia dados.

Por otra parte, creímos pertinente hacer ese largo recorrido porque él nos permitiría encontrar las constantes con que se ha presentado el fenómeno en la historia que, a la vez, probarían o desaprobaban las ideas previas o hipótesis con las que iniciamos la investigación.

Con esta base entramos a examinar, en la segunda parte del trabajo, la experiencia del Municipio en México desde la época colonial hasta nuestros días: qué fue en cada etapa de la historia de México, y qué función desarrolló en cada una de ellas.

El primer capítulo de la última parte lo dedicamos a exponer en forma esquemática, objetiva y breve, las características generales que definen el ser político y social actual de México, y los problemas que plantea a su desarrollo, para destacar, en el segundo capítulo, la realidad del Municipio (parte) dentro de esa realidad nacional (todo) y determinar la función que le corresponde desarrollar al Municipio de

acuerdo con su naturaleza y su misión histórica frente a la -  
problemática del Estado Mexicano.

En otros términos, podríamos definir el objetivo de esta investigación de la siguiente manera: pretendemos indagar cual es la función que le corresponde desarrollar al Municipio Mexicano en la consecución de los imperativos nacionales, partiendo de lo que el Municipio es por naturaleza y de lo que ha sido y significado en la historia de la humanidad.

Finalizamos el presente estudio con una serie de reflexiones que hicimos en torno al Municipio, en general, y al Municipio Mexicano y la realidad nacional, en particular.

PARTE 1

- o -

TEORIA Y ORIGENES DEL MUNICIPIO

## CAPITULO 1.1

### LA TEORIA DEL MUNICIPIO

(Marco Teórico del Trabajo)

Estableceremos en este primer capítulo los lineamientos generales que la doctrina ha elaborado para caracterizar y ubicar, dentro del sector correspondiente de la realidad, la institución materia del presente trabajo, con el objeto de tener un punto de apoyo y de orientación general que nos permita conducir adecuadamente nuestro ensayo hacia lo que buscamos.

El fenómeno, cuyo estudio abordamos, es el producido por la necesidad que tiene toda sociedad de regular valorativamente su existencia en relación a lo que es común, con el fin de crear las condiciones propias para el desarrollo del hombre en su contorno y circunstancia inmediatos. La realidad que nos ocupa, se presenta, pues, en las agrupaciones humanas asentadas territorialmente, en las que sus integrantes se encuentran en estrecha y permanente contigüidad material, esto es, en la agrupación social secundaria llamada pueblo, villa o ciudad.

#### 1.1.1 LA COMUNIDAD DOMICILIARIA. EL MUNICIPIO.

Ciudad, villa o pueblo, son formas de agrupación natural, son un producto vivo de la acción del hombre que crea el espacio social merced a su aptitud para construir su medio; es lo que Ward llama, "... una obra humana o del esfuerzo humano constructivo". (1)

Esta agrupación responde, en un principio, a las necesidades generales de la vida humana tanto para vencer las resistencias de la naturaleza como para defenderse de otros -

---

1.- Ward; citado por Posada, Adolfo: El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna. Ed. Librería General de V. S., Madrid, 1936. p. 19.

grupos. Históricamente, la ciudad se convierte de recinto defensivo a centro de atracción que se diversifica en una intensa desintegración funcional, y que, a su vez, se diferencia por virtud de una integración paralela de los elementos circundantes, la población dispersa. Estructuralmente, la ciudad es "...una sociedad compleja cuya base geográfica es espacialmente limitada, dado su volumen, o bien cuyo elemento territorial resulta en cantidad relativamente pequeña, comparada con la de sus elementos humanos". (2)

La ciudad viene a constituir el medio más apropiado y natural para el desarrollo del hombre, es la circunstancia donde el hombre es posible, porque la ciudad, "...al encerrar y entrelazar las almas, y al establecer los contactos humanos inmediatos, ha creado la CIVILIZACION, y ha hecho posible la CULTURA", es decir, el mundo del hombre. (3)

Adolfo Posada define la ciudad, en relación al proceso total de la historia, como el "...fenómeno de concentración local y foco de energías físicas, psíquicas, económicas, culturales, en el cual se produce con ritmo varío, una INTEGRACION DE ELEMENTOS Y UNA DESINTEGRACION ORGANICA DE FUNCIONES -defensa, comercio, industria, gobierno-, a la vez que -- una DIFERENCIACION ESTRUCTURAL -clases y gremios, centros y -barrios, calles, plazas, mercados, parques, etc." (4)

La ciudad, o grupo vecinal de intensa vida social, forma la base material que sustenta y dá origen al acontecimiento de naturaleza formal que llamamos Municipio. En otras palabras, este fenómeno es una forma condicionada y determinada, esencialmente, por la unidad material denominada ciudad, villa o pueblo.

Con estos elementos iniciales estamos en condiciones de dar, aunque sea a título de idea preliminar, una definición del Municipio en relación con lo que hasta aquí hemos-

---

2.- Mawrier; citado por Posada. Op. cit. p. 19.

3.- Ihering; citado por Posada. Op. cit. p. 21.

4.- Posada. Op. cit. p. 27.

visto. El Municipio es la organización jurídica que tiene como objetivo el de institucionalizar la vida vecinal. Todavía mejor, es la forma, más o menos permanente, que adopta la vida de la ciudad, y que tiene por finalidad encauzarla para la realización de los valores y fines de la vida humana. Pero el Municipio es, por otra parte, una entidad que se desarrolla en el seno de otra entidad superior, también producto de la actividad humana, y que ésta alcanza como una ampliación de aquél, cuando, promovida por un desarrollo del grupo asentado, llega a un alto grado de división del trabajo social y, condicionadas por ella, a una cierta permanencia y densidad en las relaciones de intercambio e interdependencia. Esta entidad supramunicipal se conoce desde Maquiavelo con el nombre de Estado.

Tomando en cuenta estos nuevos elementos, podemos caracterizar al Municipio, de una manera general, como la forma de vida social basada en las relaciones de vecindad, inmersa dentro de la forma de organización social más desarrollada y compleja de quien recibe investidura jurídica en distintas formas y en distintos grados, y que tiene por objeto la realización, en principio, de los fines supremos del Estado, esto es, la creación y el mantenimiento de las condiciones objetivas que hagan posible la felicidad pública en su circunscripción.

### 1.1.2 TEORIAS QUE TRATAN DE EXPLICAR LA NATURALEZA DEL MUNICIPIO. SISTEMAS MUNICIPALES.

Un Régimen Municipal adecuado debe corresponder y ajustarse, hasta donde sea posible, a la naturaleza real del Municipio.

Son muchos los esfuerzos que la doctrina ha hecho en torno al problema de la naturaleza del Municipio. Estos esfuerzos se agrupan en diversas teorías que han abordado la cuestión desde diversos puntos de vista para encontrar la categoría o categorías dentro de las cuales puede ser enmarcada y explicada la institución municipal.

Analizaremos brevemente, siguiendo a Fernando Albi,

cuatro posturas: La Teoría Histórica o Sociológica que ha dado origen al sistema Anglogermánico; la Teoría Legalista o Positivista que fundamenta al sistema Legal Francés; la Teoría Jusnaturalista que da base al sistema Municipal Jusnaturalista y la Teoría de la Capacidad Económica que da origen, a su vez, al sistema Municipal de Capacidad Económica.

1. Teoría Histórica o Sociológica. - La Teoría Sociológica parte de la consideración histórico-tradicional del Municipio, es decir, de la concepción del Municipio como un producto espontáneo de la evolución natural de los grupos humanos asentados, con características peculiares en cada lugar y momento históricos, determinadas por factores étnicos, sociales, culturales y de contorno de cada grupo y con predominio de dos distintas notas; la variedad y la asimetría. Por tal razón, no postula para el Municipio una fórmula única de gobierno local aplicable de modo uniforme a todas las divisiones de la misma índole, sino distintas clases de organismos de estructura no coincidente, con una diferenciación muy acusada entre el medio urbano y el rural y sometido uno y otro a tratamiento distinto. "La ley, dice Albi, no suele establecer un mínimo de condiciones indispensables para que pueda constituirse una organización municipal, y en este sentido se afirma que el Municipio en dicho sistema no es una creación legal". (5)

Sin embargo, hace notar el mismo autor, en la práctica no es totalmente exacta tal afirmación. Cita como casos a Inglaterra y EE.UU., países que han adoptado un sistema fundado en esta teoría. En estas naciones, para que exista un nuevo organismo municipal es preciso una resolución legislativa o un acto de voluntad de una autoridad de control. En Inglaterra, por ejemplo, un "Urban District" es creado por acuerdo del Consejo del Condado, con aprobación del Ministerio de Higiene; la creación de un "Municipal Borough" precisa una Carta Real. (6)

---

5.- Albi, Fernando: Derecho Municipal Comparado del Mundo Hispánico. Ed. Aguilar, México, 1955. p. 22.

6.- Ibidem.

En los EE.UU., "...las Corporaciones municipales -- las crea el Estado, derivando sus poderes de las leyes del Estado y quedando subordinadas en todas sus actividades a las autoridades del Estado". (7) Otro autor señala que en los Estados Unidos, "...el poder legislativo puede libremente, salvo prohibiciones constitucionales, hacer nacer, dividir, - diseminarlas y suprimirlas". (8) Coincide con este criterio Fairlie, quien por su parte hace notar que, "En el derecho inglés y americano una municipalidad es una autoridad local subordinada, creada por el gobierno central". (9)

Consideramos que las legislaciones de estos Estados encuadran dentro del sistema que estudiamos. En realidad, las desviaciones que sufre al ser aplicado no son más que modalidades accidentales adoptadas por las necesidades de cada momento y lugar en que se aplican. No salen de los principios generales y esenciales de la teoría, toda vez que las legislaturas de estos países dan cabida a la diversidad de organización municipal, es decir, se ciñen a las notas distintivas -- del sistema: la variedad y la asimetría.

Por otra parte, hay que considerar que, dado el desarrollo alcanzado por el Estado moderno como organización totalizadora de la vida social, no sería posible concebir la -- formación del Municipio más que dentro de ese orden general. -- Baste para caracterizar una legislación como encuadrada en este sistema, el que al organizar al municipio de lugar a la variedad y a la asimetría en su organización en todo lo extenso del territorio que rige.

II. La Teoría Legalista o Positivista. - La teoría legalista es el contrapunto de la anterior, es el producto -- del "reino de la razón" establecido por la Revolución Francesa. Parte esta teoría de la consideración de que el Municipio no es algo espontáneo y natural, sino creación de la ley humana. Postula un sistema uniforme, simétrico y centralizado

---

7.- Munro; citado por Albi. Op. Cit. p. 22.

8.- Lespes; citado por Albi. Op. Cit. p. 23.

9.- Fairlie; citado por Albi. Op. Cit. p. 23.

amoldado a normas apriorísticas dictadas por el legislador.

El sistema que surge de esta teoría es el denominado Legal o Francés, por ser este país su creador y el primero en llevarlo a la práctica. El Decreto de la Asamblea Constituyente Francesa de 14 de diciembre de 1789 estableció: "Las Municipalidades actualmente existentes en cada 'ville', 'bourg', 'Paroisse' o 'communauté', con las denominaciones de 'hotels-de-ville', 'mairies', 'echevinats', 'consulats', y en general con cualquier título o calificación, serán suprimidas y abolidas (...) El jefe de toda corporación municipal llevará el nombre de 'mairé'. Habrá una municipalidad en cada población". Un decreto del 10 del año II (31 de octubre de 1793) suprimió la nomenclatura establecida de ciudades, burgos y pueblos, disponiendo que se utilizaría exclusivamente la de "commune". Surgieron 43 915 entidades municipales de organización idéntica en toda Francia. En este sistema, "Los municipios no son más que una simple división administrativa del territorio; constituyen la última de las circunscripciones de las que desciende la autoridad pública". (10)

El Sistema Francés ha tenido una marcada influencia en las legislaciones de los países latinos.

III. La Teoría Jusnaturalista. - Fernando Albi, dice de ella: "...es una construcción científica, una interpretación teórica de la evolución histórica del gobierno local. - Una doctrina filosófica de la segunda mitad del pasado siglo, actualmente pasada de moda, pero de la cual han querido derivarse, muy recientemente, consecuencias en el mundo hispánico". (11)

La teoría del Derecho Natural arranca del supuesto de que el Municipio es una formación natural, anterior a la voluntad del Estado e independiente de la de los individuos que lo integran, y como éstos, tiene derechos fundamentales e innatos, que el Estado debe limitarse a reconocer y a garanti

---

10.- Albi. Op. Cit. p. 24.

11.- Ibídem.

zar.

Entre los sostenedores de esta postura está Tocqueville, quien al analizar la comuna en uno de los Estados de la Unión Americana, a mediados del siglo pasado, señala que, "La comuna, tomada en masa y en relación con el gobierno central, es como un individuo cualquiera...", a la cual se aplica la teoría individualista. Más adelante explica como las comunas, en su origen, eran cada una "una nación independiente" y agrega, "No recibieron, pues, sus poderes, al contrario, -- fueron ellas las que parecen haber desistido, en favor del Estado, de una parte de su independencia..." (12)

De Gioannis, declara que "...el municipio, anterior al Estado, no fue por lo tanto creado por el mismo; existió con anterioridad, y en cierto modo puede considerársele salido de las manos de la naturaleza". (13) Es Tocqueville, quien siguiendo el mismo criterio, nos da en una fórmula ya clásica, una idea de lo que es el municipio o comuna, y que expresa todo el romanticismo del Jusnaturalismo de su tiempo: "La comuna, dice el filósofo francés, es la única asociación que se encuentra en tal modo en la naturaleza, que por doquier que hay hombres reunidos, se forma por sí misma la comuna. La sociedad comunal existe en todos los pueblos, cualquiera que sean sus usos y sus leyes; el hombre es quien forma los reinos y crea las repúblicas; la comuna parece salir directamente de las manos de Dios". (14)

La Teoría Jusnaturalista tuvo gran auge hasta el siglo pasado. Pareció ser confirmada por el conocimiento de la experiencia histórica del municipio medioeval, en donde, frente a un Estado prácticamente nominal, tuvo una postura privilegiada; fueron entidades casi soberanas, con facultades pro-

---

12.- Tocqueville, Alexis de: La Democracia en América. (Tr. -- Cuéllar, Luis R.). Ed. F.C.E. México-Buenos Aires, 1963 (2) (1a. Ed. de Francés, 1835; 1a. Ed. en Español, 1836) pp. 81-2.

13.- De Gioannis; citado por Albi. Op. Cit. p. 24.

14.- Tocqueville. Op. Cit. p. 78.

pías de estricto carácter político.

Martínez Marina es quien a principios del siglo XIX orientó el estudio del Municipio en este sentido, llegando a la conclusión clásica del Jusnaturalismo: "El Municipio es -- una sociedad natural anterior a la voluntad del Estado y de los individuos, y cuya existencia y relaciones necesarias con los círculos superiores tiene por tanto que reconocer, no -- crear, el Estado con los individuos". (15) Joaquín Costa, establece, a fines del siglo pasado, basándose en la observación del fenómeno en algunas aldeas de León y Asturias, que, -- "...el legislador debe limitarse a ser un mero intérprete del Estado social y una como cámara oscura, sin voluntad propia, -- que reproduzca con fidelidad los rasgos fisonómicos del Municipio tal y como es... un principio de biología jurídica con firmada por la experiencia de los siglos declara como la realidad es anterior y superior a la ley; como, por consiguiente, el molde de aquélla no es el de ésta, sino al revés..."(16)

Esta teoría ha caído en desuso. Se señala que parte de la confusión que establece entre los dos elementos que integran el todo que llamamos Municipio, a saber: la agrupación humana asentada en un territorio con estrechas relaciones de vecindad (fenómeno social) y el Municipio propiamente dicho (fenómeno jurídico). Nadie niega el origen natural y anterior de la agrupación humana asentada, no así el del régimen jurídico que va a normar y encauzar esa realidad. Este es creación del Estado Soberano.

El ejemplo de la puesta en práctica de la teoría -- Jusnaturalista la ofrece la ley española sobre la materia de 1935. Dicha ley, en su declaración específica, que "...el Municipio (...) no es hijo del legislador; es un hecho social -- de convivencia anterior al Estado y superior también y, además, superior a la ley. Esta ha de limitarse, por tanto, a reconocerlo y ampararlo en función adjetiva (...) Por todo ello el nuevo Estatuto admite la personalidad Municipal allí donde la naturaleza la engendra, sin establecer requisitos de mero-

15.- Martínez Marina; citado por Albi. Op. Cit. p. 25.

16.- Costa, Joaquín; citado por Albi. Op. Cit. p. 25.

artificio que nunca han tenido posible cumplimiento..." Define al Municipio como "...una asociación natural de carácter público de personas y bienes, constituido por necesarias relaciones de vecindad y domicilio dentro de un territorio determinado". (17)

IV. La Teoría de la Capacidad Económica.- Esta teoría, de confeccionamiento más reciente, se aparta de las consideraciones en que se fundamentan las tesis enunciadas anteriormente. Es decir, hace abstracción de las cuestiones que impliquen una postura doctrinaria: de si el Municipio es una entidad orgánica espontánea con características propias en cada lugar y tiempo; de si es una formación natural con substancia propia e independiente, anterior y superior al Estado y a la ley; o de si se trata de una creación de la ley o no.- La teoría de la Capacidad Económica arranca de una consideración práctica. Considera que el Municipio no es un fin en sí, sino un medio para la prestación de servicios en un ámbito espacial, personal y materialmente circunscrito. Habla de los deberes que entraña la organización municipal y de si se tiene la capacidad material para cumplirlos. Prescindiendo de todo "prejuicio doctrinal" enuncia: "Es Municipio, únicamente, - - quien puede serlo, quien posee vitalidad propia para cumplir las obligaciones mínimas". (18) Hay que hacer notar que en sí, esta actitud, y su enunciado, implican algún "prejuicio doctrinal", algún "prejuicio teórico" que los sostenedores de esta postura no se detienen a desarrollar en forma expresa.

Hacen eco a la teoría de capacidad económica, el sistema municipal de Polonia, que en el artículo 10 de la ley correspondiente manda, que "...el tamaño de la comunidad ha de corresponder a los intereses comunes (...) y asegurar a la comunidad una aptitud bastante para la ejecución de sus tareas". La ley Municipal de Yugoslavia de 1933, expresa en su artículo tercero el propósito de constituir núcleos comunales, "...de volumen proporcionado a las necesidades de la vi-

---

17.- Albi. Op. Cit. p. 26.

18.- Ibídem. p. 27.

da local." El texto único italiano de 1934, exige, para que pueda crearse una entidad municipal, además de un mínimo de población, que posea la misma "...medios suficientes para atender adecuadamente los servicios públicos". La ley alemana de 1935, en forma más concreta, señala en su artículo 4o.: -- "El territorio de cada Municipio debe determinarse de tal modo (...) que quede a salvo la aptitud del Municipio para cumplir sus deberes". (19)

Los Estados de la Unión Mexicana siguen, en forma más o menos regular, el sistema enunciado. En sus constituciones particulares y en sus leyes orgánicas municipales suelen establecer requisitos mínimos necesarios para erigir una nueva municipalidad, entre ellos, el de que deben tener la capacidad material o de recursos económicos para atender las necesidades que supone el régimen municipal.

Conforme a este sistema, la decisión de dotar de un status jurídico que le de categoría municipal a una agrupación social asentada en un territorio determinado, y en el que se dan intensas relaciones vecinales, es competencia exclusiva de la Soberanía del Estado centralista o de la autonomía política del Estado federado.

### 1.1.3 DEFINICION DEL MUNICIPIO.

"El Municipio real, nos dice Posada, es un núcleo denso de población asentado en un espacio territorial determinado, núcleo denso, o más o menos diseminado, aunque el más característico sea predominantemente denso, en forma de ciudad, y comprendido, el núcleo, en el régimen de una comunidad política territorial más amplia, pero reservándose aquél de alguna manera la gestión de sus propios intereses (locales)"- (20)

Para Azcárate, "no son (los Municipios) asociaciones que surgen al conjuero de los individuos o de los gobier--

---

19.- Ibídem. p. 27.

20.- Ibídem. pp. 51-2.

nos, sino personas sociales, naturales y necesarias, cuya existencia tienen que reconocer gobiernos e individuos". Esta consideración del Municipio como forma de existencia social espontánea explica que se lo considere como una de "las sociedades humanas fundamentales". (21) La familia es la entidad (biológica) natural primaria de la sociedad; el Municipio es la entidad social natural primaria del Estado. "Es, nos dice, Dana Montaña, la entidad natural, espontánea, que surge de y por la convivencia en un lugar determinado, generalmente reducido, en relación con el área de otras divisiones políticas o administrativas siempre más extensas (...), y urgida por la satisfacción inmediata de necesidades comunes bien determinadas (...) que solamente él puede realizar cumplidamente, al menos en principio". (22)

Para Ahrens, el Municipio es el segundo grado de las sociedades fundamentales "...que abarca todos los aspectos de la vida humana. No es una mera circunscripción territorial para un fin político, es, por el contrario, una comunidad de familias para la prosecución de todos los fines esenciales de la vida". (23)

Por su parte, Giner, dice que el Municipio, "...es una sociedad total que abarca la vida entera sin limitarse a ningún fin particular y social de segundo grado, compuesto a su vez de otras sociedades que, en concepto de miembros, la constituyen, naciendo su necesidad de la limitación de la familia para alcanzar los fines de la vida humana". La noción más clara nos la da el mismo Giner. "No es el municipio, dice, una delegación del Estado Nacional -centralización-, ni la consecuencia de un contrato sinalagmático entre varias familias -federación-, teniendo existencia propia y substantiva, que no recibe ni aún del conjunto de sus miembros. El Municipio se forma mediante la atracción que un centro ideal de

---

21.- Azcárate; citado por Posada. Op. Cit. p. 53.

22.- Dana Montaña, Salvador M.; Estudios de Política y Derecho Municipal. Ed. Universidad de Zulia, Maracaibo, 1962. p. 223.

23.- Ahrens; citado por Posada. Op. Cit. p. 54.

fuerzas ejerce sobre un cierto número de familias, las cuales se agrupan gradualmente en torno de un centro común, y se constituyen en órganos y representantes suyos". (24)

En la determinación del concepto de Municipio se destaca, como una de sus características, la resultante de su posición intermedia y de subordinación en más amplias estructuras u órganos, que al Municipio corresponde. O sea, el Municipio no agota el círculo de las relaciones humanas necesarias; por encima de él se encuentra una organización superior a la cual queda subordinado, y el Municipio ofrece y estima se como una necesidad para graduar políticamente la vida social, necesidad que expresa Azcárate cuando señala la coincidencia de diversas escuelas, "... en afirmar la necesidad de que entre el individuo y el Estado Nacional se organicen y reconozcan círculos interiores, y como uno de los principales, el Municipio". (25)

Como hemos podido ver a través de los diversos conceptos que del Municipio han elaborado los estudiosos de la materia, en los que aparecen confundidos elementos de naturaleza sociológica y elementos de naturaleza jurídica, todos coinciden en que en la noción de Municipio se combinan la idea de COMUNIDAD NATURAL CON VIDA PROPIA (base real, sociológica, de la autonomía), con la de JERARQUIA JURIDICA (base de la subordinación), combinación que se confirma, además, en la práctica. Por tal razón, si queremos hablar de un régimen político de Municipios, se deben combinar ambas ideas: la de AUTONOMIA y la de SUBORDINACION JURIDICA.

El Municipio, así, implica una correlación política y administrativa con un poder superior, el del Estado, a quien la municipalidad queda sometida, aun dentro de la autonomía más amplia. El problema del régimen municipal consiste, precisamente, en ARMONIZAR las ideas de AUTONOMIA y de SUBORDINACION, dependiendo la solución del mismo de las más variadas circunstancias históricas, políticas, étnicas, económicas,

---

24.- Giner: citado por Posada. Op. Cit. p. 54.

25.- Azcárate: citado por Posada. Op. Cit. p. 55

etc.. De la forma como estos factores se ordenen en las tendencias o criterios que imperen, en un momento dado, en la afirmación y construcción de la unidad política nacional, depende la suerte del Municipio.

#### 1.1.4 CONCEPTO SOCIOLOGICO Y CONCEPTO JURIDICO DEL MUNICIPIO.

Hay que distinguir, entre el hecho social, "agrupación humana" y el fenómeno jurídico-político, "Municipio". - Cuando se habla del Municipio como fenómeno sociológico, se habla del Municipio como entidad natural, espontánea, y que en su origen es anterior a cualquier organización o estructura municipal libre o no. En el sentido jurídico, la palabra Municipio responde a un concepto de orden político y administrativo.

Desde el punto de vista sociológico, Posada define al Municipio como "...el núcleo social de vida humana total, determinado o definido naturalmente por las necesidades de la vecindad". (26) El Municipio, en efecto, es esencialmente un NUCLEO DE VECINOS, es decir, de personas que viven en espacio continuo, seguido, el cual se limita o define según las condiciones reales de la vecindad.

En cuanto entidad jurídico-política, el autor citado lo define como "... un organismo con sistema de funciones para los servicios, que se concretan y especifican, más o menos intensa y distintamente, en una ESTRUCTURA: Gobierno y Administración municipales, desarrollados en un régimen jurídico y político más amplio: REGIONAL (Estados unionistas), o NACIONAL (Estados centralistas)" (27)

Hay que hacer constar que el concepto de Municipio elaborado por la doctrina, no ha encontrado su fiel expresión en ningún derecho positivo, sino que al establecerlo formalmente los Estados en su organización político-administrativa, lo definen de manera tal, que las notas características del Municipio apuntadas y aceptadas por la doctrina, sufren trans

---

26.- Posada. Op. Cit. p. 58.

27.- Posada. Op. Cit. p. 59

formaciones de diversos grados y adquieren diversas modalidades, limitativas, generalmente, del alcance que les ha dado la doctrina. En este sentido, el Municipio positivo, es decir, el Municipio organizado y definido por el orden jurídico del Estado, viene a expresar los modos como cada Estado, de acuerdo con su experiencia histórica y con el momento político, resuelve el problema de equilibrio político a que da lugar o que entraña el régimen municipal.

#### 1.1.5 EL CONTENIDO DEL MUNICIPIO. SUS ELEMENTOS.

Desde el punto de vista de su contenido, el Municipio es un grupo humano asentado en un territorio en el que se establecen estrechas relaciones de vecindad que dan origen a problemas peculiares que constituyen la materia municipal, dotado de un patrimonio e integrados estos elementos en un orden jurídico que los unifica, los consolida y los define.

De acuerdo con lo anterior, en la configuración del Municipio, entendido éste en su sentido más amplio o más completo, entran los siguientes elementos:

I. Un Grupo Humano.- Este elemento está formado -- por el conjunto de hombres con una cierta unidad social determinada, a su vez, por una unidad general de objetivos, esto es, alcanzar los fines naturales y culturales de la vida humana. Este conjunto humano viene a constituir lo que Kelsen denomina "ámbito personal de validez" del orden jurídico unificador del Municipio. En otras palabras, el elemento humano para el cual es válido el orden jurídico municipal.

II. Un territorio.- En todos los conceptos que se han elaborado sobre el Municipio aparece el elemento territorio. Todos coinciden en considerar al Municipio como una unidad territorial. El territorio viene a ser la base material, el espacio vital en el que se desenvuelve el grupo humano. Es para éste lo que la casa -construcción material- para la familia. Ya en términos jurídicos, el territorio implica un límite a la actuación del órgano municipal. Constituye, parafraseando a Kelsen, el ámbito espacial en donde es válido el or-

den jurídico municipal. Esto es, el territorio viene a ser la esfera espacial en donde el Municipio es.

Se debe distinguir, señala S. Romano, dentro de las entidades administrativas locales, o sea, de las que actúan en una porción determinada del territorio nacional, una fracción particular constituida por aquellas que se denominan estrictamente territoriales. En las puramente locales, la ubicación geográfica supone sencillamente un límite a su actuación, en los entes "territoriales", en el Municipio particularmente, el territorio significa también un límite, pero representa -- más, en ellos -- "...el Municipio no está limitado, sino que está constituido por el territorio"; el territorio le pertenece jurisdiccionalmente, esto es, dentro de ese espacio el Municipio tiene la facultad de decir el derecho, en lo que a materia municipal se refiera. (28)

La caracterización del territorio como elemento -- constitutivo del Municipio, es también reconocida en el derecho positivo vigente en el mundo hispánico. Desde la ley Española de 1877, que en su artículo 20. señala: "Es término municipal el territorio a que se extiende la acción administrativa de un Ayuntamiento", hasta las legislaciones vigentes de Honduras, Cuba, Panamá y México, entre otros países, expresan en alguna forma esta misma idea. La ley del Salvador, declara en su artículo II que "...la demarcación municipal está comprendida en los límites jurisdiccionales fijados a cada población por la ley o la costumbre" (29) En México, la base de su división territorial, lo declara nuestra Constitución, es el Municipio.

III. La Relación Vecinal. -- El elemento vecinal es -- otro de los componentes que, en forma explícita o implícita, -- encontramos comúnmente en toda definición de Municipio.

Para que se integre la base real del Municipio, se requiere, además de la existencia del grupo humano asentado --

---

28.- Romano; citado por Albi. Op. Cit. p. 31.

29.- Albi. Op. Cit. p. 31.

territorialmente, que tal grupo se establezca en una aglomeración peculiar en la que se dé un estrecho y cotidiano contacto social entre sus miembros.

Gramaticalmente, vecino es el que habita con otros en un mismo pueblo, barrio o edificio. Esto es, cuando hablamos de relación vecinal estamos presuponiendo "...la contigüidad material de familias y edificios, constituyendo una agrupación perfectamente individualizada en el espacio". (30) Las relaciones vecinales son las que dan origen, sobre la base de los otros elementos, al fenómeno social que da razón del fenómeno jurídico-político llamado Municipio. Es decir, de las relaciones vecinales brotan los problemas que hacen necesaria la organización municipal. Sin la existencia de lo vecinal, no se comprende el Municipio.

El principio de la existencia de "necesarias relaciones de vecindad", como condición para que se forme la organización municipal, es normalmente recogido por la legislación positiva.

IV. La Materia Municipal o "Lo Municipal". - El problema de precisar el contenido de "lo municipal", es decir, el problema de precisar el conjunto de finalidades que dan la razón por la cual el Municipio es, nos conduce, a su vez, a los problemas de la competencia. "Determinar la competencia de un agente o la capacidad de un individuo equivale, afirma Jésze, a establecer lo que podrá jurídicamente querer el agente o el individuo, y en qué condiciones (...) deberá querer para que la manifestación de su voluntad tenga valor jurídico". (31)

Para tal fin, hay que tratar de esclarecer primero si existe una materia exclusiva del Municipio y cuales son sus características.

Cuando en un grupo humano que se ha asentado en territorio se establecen relaciones estrechas de vecindad,

---

30.- Albi. Op. Cit. p. 32.

31.- Jésze; citado por Albi. Op. Cit. p. 123.

"...merced o a causa, más que de parentesco, de la PROXIMIDAD O CONTINUIDAD ESPACIAL, surge, aunque sea de la manera más elemental un sistema de preocupaciones generadoras de servicios comunes..."; que vienen a constituir el objeto o la razón de ser de la organización municipal. (32)

La Materia municipal está determinada por ese "sistema de preocupaciones" que produce la vida Municipal. Más completo, la materia municipal está determinada por las necesidades a que da origen esa forma de asociación, y por las relaciones que se establecen entre los miembros de la corporación con motivo, o para dar satisfacción, a esas necesidades comunes. La esencia de lo local, lo que define la naturaleza de lo municipal, "...radica, dice Ruiz del Castillo, en la persistencia de los intereses inmediatos y de la necesidad de resolver comunalmente muchas de las necesidades que suscita la vecindad en cuanto forma núcleos específicamente diferenciados". (33)

En la terminología Kelseniana, la materia municipal sería, el ámbito material de validez del orden jurídico municipal, esto es, el conjunto de las relaciones humanas que caen bajo la acción reguladora de ese orden.

Establecidos los criterios generales que determinan la materia municipal, se estará en condiciones de establecer, a su vez, la competencia general del órgano municipal. Es decir, se puede determinar que es lo que podrá querer, y las condiciones en que deberá querer la institución para que su voluntad tenga valor jurídico. En base a los mismos criterios, podemos decir, que el Municipio debe tener, en principio, la aptitud jurídica para normar, en todos sus aspectos, las relaciones sociales a que da lugar la convivencia vecinal para la consecución de los fines del grupo específicamente diferenciado, dentro del área municipal.

Ahora bien, el Municipio, para atender sus atribu-

---

32.- Posada. Op. Cit. p. 31.

33.- Ruiz del Castillo; citado por Dana Montano. Op. Cit. p. 226.

ciones, realiza una serie variada de actividades específicas que se denominan "servicios públicos municipales", cuya finalidad es dar satisfacción a necesidades generales.

En cuanto al alcance específico de "lo municipal", es decir, de las finalidades o de los objetivos particulares que integran este común denominador, habremos de partir de la base de que la doctrina no ha llegado a la elaboración de un criterio único que nos permita precisar la materia municipal. En cuanto al derecho positivo, ninguna ley ha planteado una definición genérica, optando, generalmente, por el procedimiento enumerativo con variantes tales, que hace imposible el reunir la materia municipal en una proposición lógica, sintética y exacta.

Fernando Albi, ofrece una prueba de esto al examinar las legislaciones del espacio geográfico al que limitó su trabajo: el mundo hispánico. Encuentra este autor que, en sus respectivas leyes municipales, cada Estado central o federado, enumera una serie de atribuciones comunes en todos, y que por tanto, puede considerarse como el clásico contenido de "lo municipal". Tales atribuciones se han expresado en diversas formas y términos: viabilidad, edificaciones, higiene de la vía pública, mercados y mataderos, alcantarillado, pavimento, alumbrado público, policía, abastos y hacienda municipal. Algunas de estas legislaciones agregan al finalizar la enumeración, la fórmula: "...y todo lo que sea material Municipal", o su equivalente. La Ley Orgánica Municipal del Estado de Jalisco, vigente desde el 1o. de enero de 1972, enumera en 55 fracciones las atribuciones del Municipio, y que vienen a expresar lo que en el Estado de Jalisco se considera materia municipal. En la última fracción del artículo correspondiente, agrega: "En general, todas las que se refieran al funcionamiento y mejoramiento de los servicios públicos a su cargo".

V. Un Patrimonio. - El patrimonio del Municipio está formado por el conjunto de elementos o recursos materiales con que cuenta para el cumplimiento de sus atribuciones. Normalmente, con algunas variantes en cada lugar y tiempo, el de

recho positivo ha reconocido el patrimonio del Municipio, formado por los siguientes elementos: los bienes muebles e inmuebles destinados a un servicio público y los bienes propios. Como fuentes de ingresos le ha reconocido las siguientes: las contribuciones, los arbitrios, los créditos en su favor, las rentas y los productos de sus bienes y los ingresos por servicios públicos.

VI. Un Orden Jurídico. - No basta la existencia de un grupo de hombres asentado territorialmente, en el que se den relaciones de vecindad, que tenga sus problemas propios y que cuente con un patrimonio, para que se de el Municipio. Se requiere, además, la existencia de un orden jurídico.

En sentido estricto, es este elemento el que da al conjunto el carácter de Municipio. El orden jurídico municipal tiene por misión integrar, en un todo sistemático y coherente, los diversos elementos con que cuenta la organización para alcanzar su fin, o sea, para alcanzar el bien común en el ámbito municipal. En otras palabras, el orden jurídico viene a organizar la fuerza social municipal para hacer posible, dentro de su ámbito, el logro de los fines de la vida humana. Viene a representar el cauce ideal por donde debe fluir la energía social municipal, expresada en conductas, para alcanzar este objetivo.

VII.- Un Gobierno. - Un elemento imprescindible del Municipio es el órgano de gobierno, ejecutor del orden jurídico municipal. El órgano de gobierno es la voluntad que pone en marcha la maquinaria municipal. Tiene por función la custodia y el cumplimiento de ese orden jurídico.

#### 1.1.6 CARACTER DE LO MUNICIPAL. FUNCIONES A QUE DA LUGAR.

La organización municipal es, por la naturaleza de sus atribuciones y por la forma que adopta al desarrollar la acción encaminada a su realización, una entidad de carácter público que constituye un sistema de gobierno, el clásico sistema de gobierno local.

"En todos los sistemas de gobierno, dice Goodnow, -

existen dos funciones fundamentales: la expresión de la voluntad del Estado y la ejecución de esa voluntad: política y administración". (34)

El Municipio, en cuanto sistema de gobierno, aunque sea en ínfima escala, desarrolla estos dos tipos de funciones en el cumplimiento de sus tareas.

Se discute mucho sobre qué de la actividad desarrollada por el Municipio, como unidad de gobierno, constituye "lo político", qué de ella "lo administrativo" y cuál es la diferencia.

Gascón y Marin considera que en lo administrativo "...domina la idea de actividad, de aplicación de medios a fines y de realización de éstos" (35); Eckardt, señala que la política la constituye, "...la congruencia de los hechos con los móviles en que se inspira la lucha en torno al poder..." (36). Deming es quien nos da, en una fórmula sintética, la explicación de los dos aspectos de la actividad gubernativa: "En esto consiste, dice, el aspecto político: conducta de gobierno... En esto consiste el aspecto administrativo -de negocio-; acción de gobierno". (37)

En cuanto a la separación que se trata de establecer entre política y administración, Waldo precisa: "Hoy es imposible tratar de delimitar netamente las funciones del Estado. El gobierno es un proceso contínuo. (...) se hallan mezcladas y en determinados puntos resultan indivisibles." Haciendo referencia a la distinción que hace Goodnow, agrega más adelante: "...tiene gran valor como un punto al que se ha de dar relativa importancia, no puede aceptarse ya en esta

---

34.- Goodnow; citado por Waldo, Dwight: Teoría Política de la Administración Pública. (El Estado Administrativo) (Tr. de M.D.L.). Ed. Tecnos, Madrid, 1961. p. 185.

35.- Gascón y Marin; citado por Albi. Op. cit. p. 38.

36.- Eckard; citado por Albi. Op. Cit. p. 38.

37.- Deming; citado por Albi. Op. Cit. p. 39

forma absoluta". Política y Administración no son "...dos aspectos íntimamente ligados del mismo proceso". (38) Pero esta inseparabilidad de ambas actividades, por formar parte de un continuo y único proceso, no excluye la posibilidad, por conveniente, de encargar a órganos diferentes el desempeño de cada una de las dos funciones. Gulick, nos dice al respecto, -- que "...la razón para separar la política de la administración (...) es que esta división del trabajo hace uso de la especialización y parece dar mejores resultados que un sistema donde no existe tal diferenciación". (39)

En el desarrollo de la actividad política, dice Albi, "...se debe tener en cuenta que existe una cuestión de oportunidad, de conveniencia: algo que no es técnica ni ley; algo que son sentires y aspiraciones que han de influir sobre la cosa pública, lo mismo en el Estado en su conjunto que en los diversos elementos que lo integran". (40). En la actividad administrativa o de pura ejecución, en cambio, se cae dentro del campo de la técnica, en donde se hace uso de los principios de la administración para combinar racionalmente los diversos elementos con que se cuenta, para la realización de las aspiraciones o fines previamente establecidos en la actividad política. La función política puede llevarla a cabo la población, bien sea directa o indirectamente a través de representantes y de los diversos mecanismos de influencia con que cuenta. Un pueblo con madurez política sabe bien lo que quiere, aunque no sepa como hacerlo posible. Esto último es la función de la administración. En la organización municipal de nuestro medio, se asigna la función política, en forma regular, a un órgano colegiado denominado Ayuntamiento, Cabildo o Consejo Municipal; la función administrativa se le confía a un órgano unitario llamado Presidente Municipal.

En cuanto a la caracterización del Municipio como titular de la función gubernativa en sus dos aspectos, y por tanto, su caracterización como entidad de naturaleza política

38.- Waldo. Op. Cit. pp. 187-8.

39.- Gulick; citado por Waldo. Op. Cit. p. 191.

40.- Albi. Op. Cit. p. 39.

v administrativa, no priva solo un criterio ni en la doctrina ni en el derecho positivo.

Para Gabino Fraga, el Municipio es una entidad administrativa, lo define como "...una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada". (41) El artículo 115 de la Constitución política mexicana, expresa en forma clara el doble carácter que deberán tener los Municipios al establecer, que los "...Estados adoptarán como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre". No obstante esto, algunas legislaciones, como la del Estado de Zacatecas, expresan una orientación a política. Consideran al Municipio como una organización de índole administrativa.

Otras legislaciones, como la de Chiapas, Chihuahua, Aguascalientes y Jalisco, le reconocen el doble carácter de entidad política y administrativa.

Un grupo más de legislaciones, conceden al Municipio la doble característica, pero fundamentalmente la política. La ley orgánica de Sinaloa, dispone: "Los Ayuntamientos tienen como atribuciones generales la dirección, gobierno y la vigilancia inmediata, tanto en la parte política como de la administrativa, de todo el Municipio...", asignándole en forma particular, la iniciativa de las leyes ante el Congreso del Estado, "...nombrando al efecto sus representantes que con voz pero sin voto, asistan a las discusiones de la Cámara".

Independientemente de la orientación o del criterio que en un momento dado adopte el derecho positivo, creemos que el Municipio es una entidad de naturaleza política y administrativa en cuanto el desarrollo de sus atribuciones implican a ambas funciones. Por otra parte, hay que tomar en cuenta el hecho de que el Municipio tenga a su cargo el cumplimiento de funciones de naturaleza eminentemente política, co-

---

41.- Fraga, Gabino: Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México, 1968. p. 205.

mo son, la de conducir y normar la vida pública de la comunidad domiciliaria, la de formular sus ordenanzas y, en algunos casos, la de proponer iniciativas de ley ante el Congreso Local, lo que le da la posibilidad de influir directamente en la formación de la voluntad del Estado.

Analizando la cuestión más a fondo, encontraremos que el Municipio expresa la organización de un conjunto humano en función de la cosa pública en su totalidad, es decir, el Municipio revela un todo humano organizado para alcanzar los fines generales de la vida humana dentro de una circunscripción territorial reducida, y en este sentido participa de la misma naturaleza, esencialmente política, del Estado.

En México, ni la ley, ni la observación de los hechos, nos autorizan para caracterizar al Municipio como una simple forma de descentralizar los servicios públicos correspondientes a un territorio determinado, por más modesta que sea la actividad política que despliegue el más humilde Municipio mexicano.

#### 1.1.7 LA POSTURA DEL MUNICIPIO EN EL ESTADO. LA AUTONOMÍA MUNICIPAL.

"El Estado, dice Maxime Leroy, es demasiado vasto, demasiado pesado, demasiado alejado de las necesidades inmediatas, y que, por tanto, se requiere un órgano jurídico más próximo, más en contacto con los problemas locales, en condiciones adecuadas para atender debidamente todas aquellas que son consecuencia del contacto vecinal". (42)

Cuando el escaso desarrollo de la sociedad humana no había hecho posible aún la aparición del Estado, aquélla se desenvolvió dentro de formas políticas caracterizadas por su inconsistencia tanto en el tiempo como en el espacio, por su coherencia floja e intermitente y por la independencia absoluta en los primeros tiempos y relativa desde el Imperio Romano hasta las primeras manifestaciones del Estado Nacional.

42.- Maxime Leroy; citado por Albi. Op. Cit. p. 21.

en que se desarrollaban unas respecto de otras.

Cada una de estas entidades políticas preestatales tenía por atribución propia y natural, la de proveer a la realización de la vida humana en todos sus aspectos, en vista al bien general dentro del limitado ámbito territorial que alcanzaban a cubrir con su poder.

Al advenir el Estado como expresión de la forma más desarrollada y consistente de organizar y actualizar la cooperación social; al advenir como una unidad de dominación o de poder soberana, continúa y permanente, que ejercita en un territorio vasto a través de una recia y coherente organización, y expresado todo en un único orden jurídico; al aparecer, en fin, como el unificador del poder atomizado, absorbiendo y confundiendo en un todo unitario a las poliarquías del medioevo, se sustituyó en el lugar de éstas, y el poder y las atribuciones que eran propias, originales, naturales y exclusivas de las mismas, pasaron, con iguales características, a la titularidad del Estado, quién las tomó para sí y se proyectó como la entidad política suprema por excelencia, reguladora única de la vida social en todos los aspectos y para todos los fines y sin ningún poder en su interior que le hiciera sombra; en lo externo, ningún poder superior al suyo.

Partiendo de esta base, trataremos de esclarecer la posición del Municipio en el seno del Estado. En principio, el Municipio es una entidad parcial subordinada de una entidad total más compleja; territorialmente más extensa y jurídicamente superior.

Los problemas que se plantean al tratar de definir el lugar que ocupa el Municipio en el Estado, son los de saber cuales son las funciones a cargo del Municipio en un momento y lugar dados. Definidas éstas, determinar las facultades que el Estado debe otorgar al Municipio, las que en todo caso deberán corresponder a la extensión de aquéllas. Finalmente, se presenta el problema de establecer cual deberá ser el margen de libertad de que el Municipio deberá gozar frente al poder del Estado para el desarrollo de sus actividades.

Para tratar este punto debemos partir de la identificación de los diversos status jurídicos que el Estado aplica a sus órganos para realizar sus funciones, determinar cual de ellos es el que corresponde al Municipio, si es, tomando en cuenta su naturaleza, el que más lo conviene, si es el más idóneo para el cumplimiento de sus funciones, y, en todo caso proponer uno que le conviniera, esto es, proponer cuáles deberían ser los poderes y las prerrogativas con las que el Estado tendría que dotar al Municipio frente a sí mismo, para hacerlo capaz de llevar a buen término las tareas que él mismo le encomiende, y que en última instancia deberán corresponder en calidad y en cantidad a éstas.

El Municipio, como unidad política local participa, en mayor o menor escala, del poder del Estado que sólo en él se encuentra en toda su integridad, pero que lo refleja en esos órganos territoriales que se esparcen por toda la superficie estatal.

La relación a la que esta situación da origen, representa la acción de dos tendencias opuestas: "La centralización, que es la fuerza propia del gobierno del Estado, y la descentralización, que es la fuerza por la cual la nación reacciona contra el gobierno del Estado". La primera tiende a establecer "...la unidad de derecho... y la unidad en la ejecución de las leyes y también en la gestión de los servicios"; la segunda trata de llevar a la periferia la mayor suma posible de las facultades de decisión y de gestión. Esta contraposición de fuerzas llegan a equilibrarse en el Estado en formas infinitamente variables que van desde la desconcentración hasta la autonomía, y que se producen a compás de circunstancias políticas, económicas y sociales de cada momento y de cada lugar. (43)

Centralización es la "...concentración de la potencia pública en manos de la administración central del Estado; concentración en dicha administración central de la facultad de elegir los agentes de la local; concentración del poder de

---

43.- Hauricu; citado por Albi. Op. Cit. p. 50.

decisión y, como consecuencia de ello, que dichos agentes actúen con facultades meramente delegadas de la administración central". (44)

Desconcentración significa un "...aumento de las atribuciones de los funcionarios nombrados por el poder central, pero que ejerciendo sus funciones junto a las colectividades locales se encuentran en mejores condiciones para comprender sus deseos y sus necesidades". (45)

Descentralizar, es sacar un órgano de la esfera inmediata de mando de los órganos de la administración central del Estado. En el Municipio se da la descentralización, en cuanto "...los agentes locales son de elección popular y sus facultades de decisión se intensifican, reduciéndose las intervenciones tutelares, que sólo se ejercen en forma de fiscalización". (46)

La descentralización tiene como corolario, cierta independencia del poder central en la esfera puramente administrativa. Es decir, la entidad que goza de este status, tiene libertad para tomar las decisiones sobre la mejor manera de combinar los elementos con que lo dotó el Estado para el desempeño de sus tareas, dentro de los lineamientos preestablecidos por el Estado mismo y que lo definen.

Autarquía, es lo mismo que autosuficiencia. Se dice que una entidad es autárquica, cuando tiene en sí misma los medios de su existencia. En este sentido, el Municipio será autárquico, cuando y en la medida en que cuente, dentro de su propia organización, con los recursos suficientes para su desenvolvimiento en el cabal cumplimiento de sus atribuciones.

La autarquía implica la autoadministración y el autofinanciamiento. Esto es, supone la libertad en la esfera administrativa y la libertad en la esfera económica. Goza de -

---

44.- Hauriou. *Ibíd.* p. 53.

45.- Margand; citado por Albi. *Op. Cit.* p. 53.

46.- Berthélemy; Citado por Albi. *Op. Cit.* p. 53.

esta situación, quien puede, además de administrarse con cierta independencia, determinar libremente los recursos materiales de su existencia, sujetándose únicamente al marco legal en el que el Estado lo define.

La Autonomía define la calidad de ser por sí mismo, significa autodeterminación, definirse por sí mismo. Jurídica mente, es la potestad de gobernarse por sus propias leyes. Zanobini, entiende por autonomía, "...la facultad de ciertas personas morales de organizarse jurídicamente, creando su propio derecho". (47)

La autonomía implica la autoadministración, la auto suficiencia y la autodefinition. Partiendo de esto, podemos decir, que una entidad es autónoma, cuando, además de gozar de libertad para administrarse y financiarse, tiene la facultad de definir su manera de ser y de actuar para alcanzar el fin propuesto por el Estado, dentro de los límites establecidos por el orden jurídico general de éste.

La autonomía, constituye, pues, la meta perseguida por la fuerza centrífuga que se desarrolla en el seno del Estado.

En cuanto a la caracterización de la autonomía, no hay un criterio universalmente aceptado que nos permita hacerla; se presenta en la práctica con una enorme variedad de formas, de grados y de matices en que se combinan, con mayor o menor intensidad, los dos factores básicos y contradictorios de subordinación e independencia. Según opinión de Raggi, "...nos encontramos frente a un concepto que se pliega y se presta a las más variadas interpretaciones; cada individuo, cada grupo social, cada partido, los ha forjado a su placer, según un ideal preconcebido, de acuerdo con el sistema preferido, a causa de la indeterminación de su significado..."(48) Cino Vitta observa que la discusión en torno a la autonomía "... es controversia de índole política más que jurídica, y -

47.- Zanobini; Citado por Albi. Op. Cit. p. 54.

48.- Raggi; Citado por Albi. Op. Cit. p. 51.

se decide de conformidad con las necesidades contingentes y con la estructura de la población" (49). Por su parte, Santi Romano, con orientación análoga, señala que la autonomía, "...quizá porque no ha sido completamente entendida y apreciada en su verdadera significación, se ha convertido en una de esas palabras de batalla, por decirlo así, con las que se trata de defender y justificar, dándoles una aparente base científica, todas aquéllas reformas de orden político y administrativo que en determinado período se llevan a cabo para lograr el máximo bienestar social" (50).

Las opiniones de estos autores nos pueden dar una idea de lo difícil que sería conseguir una caracterización de la autonomía que aspirara a ser completa y definitiva. Sin pretender llegar a esto, examinaremos sumariamente la evolución que ha seguido el concepto en la doctrina, con el fin de que nos de luces para distinguir sus elementos y entenderla.

1.- Veremos primero, cual ha sido el concepto de autonomía que ha derivado de la concepción de la escuela histórica del derecho y del Jusnaturalismo. Según este criterio, el Municipio es una entidad natural, que existe espontáneamente, sin que el Estado la cree u organice, con facultades propias, inherentes y reservadas de gobierno, y que el Estado debe limitarse a reconocer y a garantizar, pero en ningún momento a establecer, pues esto, dice Máximo I.G. Forgues, "...vale tanto como crear, fundar. Asegurar es, en cambio, proteger, asegurar algo que existe o tiene derecho a existir por sí mismo para que se desarrolle y viva conforme a su naturaleza". (51). Se sigue de esto que el Municipio tiene un círculo de acción natural y propio, y que por tanto, esa entidad posee un derecho originario al ejercicio del poder comunal, que por su índole y efectos no deriva del Estado. Las atribuciones que forman la materia municipal son propias, inherentes y re-

---

49.-Vitta; citado por Albi. Op. Cit. pp. 51-2.

50.-Santi Romano; citado por Albi. Op. Cit. p. 52.

51.-Máximo I.G. Forgues; citado por Mouchet, Carlos: Pasado y Restauración del Régimen Municipal. Ed. Perrot. 1957.

servadas del Municipio y por tanto, requiere de facultades de esta misma naturaleza para satisfacerlas, es decir, propias, inherentes y reservadas, no delegales o dependientes de una entidad superior. "El Gobierno Municipal no puede ser sino libre si quiere estar de acuerdo con la naturaleza real de la institución". (52)

Conforme a esta postura, la autonomía "...supone poderes inherentes y reservados, no conferidos por otro gobierno, aunque ellos puedan estar limitados o coordinados, por razones de coexistencia de otras esferas políticas superiores (...) Este recibe naturales y legítimas restricciones impuestas por la coexistencia del Estado Nacional y del estado provincial dentro del cual está situado el municipio. Es más: de ellos puede y debe recibir las garantías de su propia existencia y autonomía y la ayuda o colaboración convenientes para su desarrollo. No aceptamos, en consecuencia, que la autonomía municipal sea un 'jus dispositivum', QUE SE DESENVUELVA EN UN CIRCULO DE FACULTADES CONFERIDAS". (53)

Esta postura ha cobrado nuevos bríos en el pensamiento municipalista panamericano reciente. El Profesor Carmona y Romay, es quien desarrolló la idea de autonomía representativa de esta tendencia en su monografía titulada: "La Autonomía Financiera Municipal a la luz de la Escuela Sociológica del Municipio" de 1955. Afirma ahí que "El Municipio es una comunidad o sociedad local transfamiliar que el Estado no crea, sino que reconoce, como unidad natural de convivencia que es. En consecuencia, el Municipio es autónomo para resolver libremente, dentro del marco jurídico constitucional del Estado, los asuntos propios de la sociedad local (...) Tal condición sociopolítica, del propio modo, no sólo determina su autonomía administrativa, sino fundamentalmente su autonomía política: el derecho a darse su propia carta orgánica y sus gobernantes locales..." (54)

52.-Dana Montaña.Op. Cit. p. 226.

53.-Ruiz del Castillo;citado por Dana Montaña.Op.Cit.p. 228.

54.-Carmona y Romay; citado por Dana Montaña. Op.Cit. pp.24-5 (pie de página).

Los Congresos Panamericanos de Municipios, han venido sosteniendo invariablemente un criterio semejante en los siete que se celebraron durante el lapso comprendido entre 1938, fecha en que se celebró el primero, a 1958, en la que se celebró el séptimo.

En el Primer Congreso se propuso una idea convencional, y por tanto, parcial de la autonomía. Se declaró "...que era conveniente asegurar constitucionalmente el principio de la autonomía del Municipio, garantizando de un modo especial la electividad de sus gobernantes, la libre percepción e inversión de sus rentas DENTRO DE SU PROPIA ESFERA, ADMINISTRATIVA y FINANCIERA, y el contralor jurisdiccional de sus decisiones y la facultad de iniciativa y de acción en todo lo relativo a la satisfacción de necesidades públicas locales". En esta declaración, la palabra "autonomía" es empleada con un significado que corresponde al concepto de "autarquía", porque no incluye la esfera política, sino sólo la administrativa y la financiera, elementos que constituyen los presupuestos de las entidades territoriales autárquicas, que tienen poderes delegados, aunque independientes en su ejercicio de administración y de imposición.

En el Segundo Congreso, se atacó esta posición, y se postuló el uso del concepto "autonomía" en todo su significado, no en su sentido convencional, "...sino en su sentido PROPIO, de poder de gobierno, de actitud o capacidad de autoconducirse o determinarse a sí mismo, dentro de una unidad mayor, pero siempre más extenso y de distinta naturaleza, que el de una entidad administrativa, por descentralizada que se la considere".

Este criterio fue confirmado en el Tercer Congreso (Nueva Orleans, 1950), que precisó: "La creencia inmutable de que los Municipios autónomos, dotados de amplios poderes de determinación PROPIA en asuntos políticos, administrativos y fiscales, constituyen por sí solos el baluarte más digno de confianza de la democracia constitucional y de la libertad bajo leyes".

El Cuarto Congreso (Montevideo, 1953), precisa toda

vía más la cuestión al resolver:

"1o.- Que la autonomía municipal se caracteriza por el reconocimiento en la Constitución Nacional: a) de la autonomía política fundada en los principios democráticos; b) de la capacidad financiera con recursos adecuados para el cumplimiento de sus fines; c) de la administración propia de los servicios públicos locales.

"2o.- Que el derecho y la competencia de los gobiernos locales deben emanar del poder constituyente municipal, reconocido en la Carta Fundamental del Estado". (55)

En los siguientes Congresos se sostuvo, sustancialmente, esta misma postura.

II.- En la tendencia realista destacan las ideas de Rodolfo Gneist, quien partiendo de los estudios históricos sobre el "self-goverment" inglés, encuentra a la autonomía como la expresión jurídica de la participación de los ciudadanos del Estado en el ejercicio de la administración estatal mediante la elección de funcionarios honorarios. La autonomía para este autor, es "...un sistema de administración estatal interna que es al propio tiempo un sistema de constitución de los cuerpos locales, por medio del cual la administración de estos últimos se conduce mediante oficiales honorarios...". Este mismo autor sostiene, que el círculo de acción y la índole de las funciones no constituyen nunca un elemento esencial de autonomía. (56)

III.- La Escuela jurídica de Lorenzo Stein, considera como elemento esencial de la autonomía el derecho de las corporaciones públicas de administrar, con cierta independencia, aquellos negocios estatales para los que el Estado les ha conferido poder en consideración a criterios de oportuni-

---

55.- Congresos Panamericanos de Municipios; citados por Dana-Montaño, Op. Cit. pp. 24 y ss.

56.- Gneist; citado por Albi. Op. Cit. p. 52.

dad; las corporaciones autónomas, "...son únicamente órganos de la personalidad del Estado y momentos de su actividad". (57) Labanda, precisa en forma más completa, la postura de la escuela citada sobre este punto: "Autonomía significa, en su sentido literal, lo contrario de ser administrado (...); se dice de una entidad que se administra por sí misma, ello presupone siempre un más alto poder del que tendría siendo administrada (...); por ello el concepto de la autonomía encuentra aplicación siempre que un poder soberano no aplique los derechos que le competen directamente por medio de un aparato propio que se encuentre a su exclusiva disposición, limitándose a fijar las normas para el ejercicio de esos derechos y vigilarlos, otorgándolos a entidades políticas subordinadas..!"(58)

Es fácil observar, como estos dos últimos criterios no agotan la implicación jurídica del concepto de autonomía, al no tocar el elemento característico del mismo, esto es, el de nominarse por sí mismo.

IV.- La llamada "Doctrina Americana", ha creado un criterio de autonomía local (home rule) sustentado sobre cinco principios fundamentales que lo definen:

"1o.- La ciudad no es una división territorial, sino un 'gobierno' local. Es un problema de gobierno, y, por lo tanto, la ciudad debe poseer facultades para decidir por sí misma su propia política y organización.

"2o.- A la ciudad le corresponden los poderes necesarios para satisfacer las necesidades locales.

"3o.- Dentro de sus límites, debe ejercitar dichos poderes de gobierno en cuanto no se opongan a la Constitución o a las leyes del Estado.

"4o.- El cuerpo electoral debe gozar de la libertad necesaria para formular su propio sistema de gobierno local.

---

57.- Stein; citado por Albi. Op. Cit. p. 52.

58.- Labanda; citado por Albi. Op. Cit. p. 53.

"5o.- Debe haber una política local, diferenciada de la del Estado" (59).

Rowe reúne los elementos del "home rule" en la siguiente forma: "Es el poder de la Municipalidad para determinar la política local, en todas las materias de carácter propiamente local, sin la intervención de una autoridad extraña, ya sea del Estado o de una de sus divisiones; también entraña el poder para determinar los medios y métodos que deben aplicarse en la administración de las funciones de carácter más general o del Estado que este haya delegado en manos de la municipalidad; sujetas aquéllas siempre a las facultades de fiscalización del Estado, el cual, en interés del mismo en general puede exigir un tipo mínimo de eficacia". (60). Esta definición de autonomía, es la que más fielmente refleja el contenido genuino del concepto, pues lo abarca en sus tres aspectos: el político, el económico y el administrativo.

Es necesario hacer notar, sin embargo, que el pensamiento municipalista que expresa la doctrina americana no coincide con el pensamiento oficial de la Unión Americana sobre la materia. La suprema Corte de los EE.UU. ha reiterado, en copiosa jurisprudencia, una postura radicalmente legalista; considera a la municipalidad como una subdivisión local subordinada al Estado, creada por éste, cuyo poder deriva del mismo, y sujeto, de manera absoluta, a las modalidades que él quiera imponerle, hasta hacerla desaparecer, sin más limitación que su voluntad soberana. En el fondo, la postura del derecho positivo estadounidense, no excluye la posibilidad de este sistema de gobierno.

V.- Kelsen, coloca a la autonomía de los órganos locales, dentro de la idea de descentralización en su más alto grado. La descentralización en este grado supone, en la teoría Kelseniana, y en términos generales, la existencia de órdenes jurídicos parciales que funcionan dentro de un orden jurídico unitario y general.

---

59.- Deming; citado por Albi. Op. Cit. p. 57.

60.- Rowe; citado por Albi. Op. Cit. p. 58.

Atendiendo a un criterio cualitativo, distingue Kelsen dos tipos de descentralización: la descentralización perfecta y la descentralización imperfecta. Es perfecta cuando - las normas jurídicas, únicamente válidas para parte del territorio, tienen el carácter de definitivas e independientes. Definitivas, "...en cuanto no existe la posibilidad de que la norma local sea suspendida y suplantada por otra central; independiente, es decir, que el contenido de la norma local no sea determinable por una central". (61)

Ahora bien, cuando la descentralización perfecta, "...alcanza un amplio grado de desarrollo extendiéndose a determinadas competencias, de modo que resulte un orden jurídico parcial -compuesto de una multiplicidad de normas-, puede hablarse de comunidades administrativas locales dentro de la comunidad jurídica estatal. Tal es el carácter de los llamados cuerpos autónomos." (62) En este sentido, el Municipio viene a ser el órgano a cuyo cargo está la ejecución del orden jurídico parcial.

La autonomía de que gozan estos cuerpos, es una noción íntimamente ligada a la idea de democracia, en cuanto -- constituye un medio para alcanzar el ideal de ésta. La autonomía, en tanto es un "orden parcial descentralizado", consiste en "...independizar la determinación de los contenidos de las normas locales de toda instancia central". Se manifiesta en "...la creación de un orden limitado en su esfera de vigencia a una parte del territorio, pero perfectamente descentralizado porque sus normas son definitivas y su contenido no se halla determinado por ninguna norma central...", y expresa, "...ante todo, una lucha por la democratización de la administración local, y no puede separarse de la lucha por la participación del pueblo en la formación de la voluntad estatal" - (63); porque si bien es cierto, que en un Estado organizado--

---

61.-Kelsen, Hans: Teoría General del Estado. (Tr.del Alemán, Legaz Lacambra, Luis).Ed.Nacional, México, 1959.p. 234.

62.-Ibídem. pp.237-8.

63.-Ibídem. p. 238.

democráticamente, está satisfecha la exigencia de la democracia, en el sentido de asegurar la libertad de los ciudadanos en la creación de la norma central, también lo es que tal aseguramiento se da, en el nivel local, en forma mediata, y la exigencia de la autonomía viene a asegurarla en forma inmediata, al exigir que en la creación de las normas jurídicas locales, sólo intervengan quienes serán sus súbditos.

Con esto, no sólo se aspira a un grado más alto de descentralización, sino también, a un grado más amplio de democracia, "pues la libertad, en el sentido de autodeterminación, es tanto menor cuanto mayor es el número de individuos que participan en la creación de normas a las que no están sometidos". (64)

En cuanto a la consideración del Municipio frente al Estado como en pugna con éste, Kelsen señala, que el Municipio no es algo contrapuesto al Estado, que no puede ser aquél una creación jurídica distinta e independiente de éste. "La particularidad de la comunidad local - constituida por un orden válido únicamente para el territorio del mismo creada - por la descentralización o, más, aún, el interés político en una descentralización cada vez más amplia, hace olvidar la relación inevitable y esencial de unidad en que dicha comunidad jurídica se halla respecto del Estado a que pertenece, y que sólo dentro de él puede ser considerada como tal comunidad jurídica infraestatal, por muy amplio que se considere el grado efectivo de descentralización". (65) La calidad de persona jurídica, o personificación del orden jurídico parcial, significa, según Kelsen, "una limitación específica de la responsabilidad". Por otra parte, expresa la titularidad de la administración de un patrimonio autónomo, y es entonces cuando se convierte en sujeto de una administración pública. "Sólo entonces adquiere el carácter de persona jurídica -con significación diferente de la limitación de responsabilidad-. Pero - esta personificación -de la que podemos servirnos o no, y en virtud de la cual se adopta un centro provisional de imputa-

64.- *Ibidem.* pp. 239-40

65.- *Ibidem.* pp. 240-2.

ción para los actos del orden parcial- no debe tampoco engañarnos (...) acerca de que el fundamento de la validez del orden constitutivo de los cuerpos autónomos no es otro que el orden central válido para la totalidad del territorio estatal, así como que los actos administrativos del Municipio tienen - que imputarse, en último término, al Estado como unidad de la totalidad..." El Estado es la expresión del orden jurídico - total. Dentro de esa unidad está el Municipio como titular de un orden jurídico parcial, creado conforme al orden jurídico-central. (66)

El grado relativamente alto de descentralización de que gozaron los Municipios dentro del Estado moderno, lo explica Kelsen, por el hecho histórico de que tuvieron su origen - en una época en que los Estados, y, principalmente, sus órganos centrales, ostentaron un carácter más o menos autocrático, mientras que el gobierno local, era más o menos democrático. "la descentralización por gobiernos locales democráticamente organizados, dice, significaba la eliminación de la influencia de los órganos centrales autocráticos; la lucha por la autonomía local fue originariamente una lucha por la democracia en el seno de un Estado autocrático. Pero cuando el Estado tiene una organización esencialmente democrática, el otorgamiento de la autonomía local a un cuerpo territorialmente definido solamente implica una descentralización". (67)

En resumen, para Kelsen, la autonomía de los Municipios, es un caso de descentralización perfecta, es decir, de la descentralización en su más alto grado, que da origen a un orden jurídico parcial, cuya titularidad es atribuida a la organización municipal. Constituye para este autor, por otra parte, una manera de asegurar en forma inmediata las libertades de los ciudadanos, al llevar la toma de decisiones políticas al punto mismo de su ejecución, lo que significa, además, la realización completa del ideal democrático.

---

66.- *Ibidem.* p. 242.

67.- Kelsen, Hans: Teoría General del Derecho y del Estado. - (Tr. García Maynes, Eduardo). Ed. UNAM. (Textos Universitarios), México, 1969. pp. 374-5

El tema de determinar el lugar que ocupa, o debe ocupar el Municipio en el Estado, es, como lo acabamos de ver a través de las diversas tendencias analizadas, un tema bastante controvertido, en el que no hay un criterio capaz de unificar todas las corrientes. Cada Estado, en su derecho positivo, ha dado diversas soluciones al problema, de acuerdo con sus condiciones históricas, políticas y sociales.

Aunque se ha esclarecido, en forma general, qué es lo que la autonomía significa, es decir, libertad de acción para el organismo que la ostenta, en su esfera administrativa, en su esfera económica y en su esfera política, son muchas las formas y diversos los criterios conforme a los cuales se puede realizar esto.

Por otra parte, hay que dejar claramente establecido que el status antes descrito, no es propio o natural del Municipio, ni crea, en consecuencia, un derecho natural a él en su favor, que se imponga a la voluntad del Estado. Consecuentes con el enunciado general del que partimos al iniciar este apartado, creemos que se puede estar de acuerdo en que el régimen más conveniente al Municipio sea uno que le confiera la autonomía completa; pero esto, no en base a un falso derecho preestablecido en favor del Municipio, sino en base a razones de conveniencia para el propio Estado, u otras razones. En todo caso, su aplicación al Municipio es facultad reservada a la Voluntad Soberana del Estado.

## CAPITULO 1.2

### APARICION DEL MUNICIPIO, LA ANTIGUEDAD

Cuando la historia descubre al hombre, lo encuentra conviviendo con sus semejantes, convivencia que origina el establecimiento de relaciones sociales entre los hombres que forman un grupo.

Las relaciones sociales que se dan entre los hombres pueden corresponder, o bien a relaciones de comunidad o bien a relaciones de sociedad. Max Weber denomina con el término comunidad "...a una relación social cuándo y en la medida en que la actitud en la acción (...) se inspira en el sentimiento subjetivo (afectivo o tradicional) de los partícipes de constituir un todo". Este mismo autor entiende por sociedad "... una relación social cuándo y en la medida en que la actitud en la acción social se inspira en una compensación de intereses por motivos racionales (de fines o de valores) o también en una unión de intereses con igual motivación" (1). La sociedad, dice el autor citado, de un modo típico puede especialmente descansar, aunque no únicamente, en un acuerdo o pacto racional, orientada con arreglo a valores y con arreglo a fines.

Ochoa Campos dice, por su parte, que la sociedad lato sensu, como comunidad, "se manifiesta en una existencia por encima de la de los individuos que la componen (...) como un sistema de fines colectivos que se imponen al individuo". (2). En cambio, caracteriza a las relaciones sociales de sociedad, que éstas se dan "como un medio indispensable para la realización de los propios fines individuales; nada hay en ella de fines colectivos". (3)

- 1.- Weber, Max; Economía y Sociedad T. I. Ed. F.C.E.; México, 1944, p. 40 y sig.
- 2.- Ochoa Campos, Moisés; La Reforma Municipal, Ed. Porrúa - México, 1968, p. 20-21.
- 3.- Ibídem.

Resumiendo, podríamos decir, que las relaciones sociales de sociedad expresan la diversidad de individuos y de intereses, mientras que las relaciones sociales de comunidad expresan la unidad, un todo compacto. En la sociedad el individuo es; en la comunidad el individuo no es. La sociedad se funda sobre algo racional, sobre algo pensado por el hombre; la comunidad es producto natural fundado sobre bases más emotivas que racionales.

Estas formas de relación social, la comunidad o la sociedad, pueden constituir indistintamente una asociación - cuando aparece un órgano regulador de las conductas que interaccionan. M. Weber entiende por asociación "una relación social con una regulación limitadora hacia fuera cuando el mantenimiento de su orden está garantizado por la conducta de determinados hombres destinada en especial a ese propósito: un dirigente y eventualmente un cuadro administrativo que, llegado el caso, tiene también de modo normal, el poder representativo (...). La existencia de una asociación depende (...) de la existencia de la probabilidad de que pueda tener lugar una acción de personas dadas, cuyo sentido esté en el propósito - de implantar el orden de la asociación". (4) La forma social que Weber llama asociación, implica pues, la existencia de un orden social de conducta y la posibilidad de hacerse efectivo mediante un órgano social "ex-profeso".

### 1.2.1 LA ORGANIZACION DEL GRUPO PRIMITIVO.

El primer tipo de relaciones sociales que conoce el hombre primitivo, es el correspondiente a las relaciones sociales de comunidad. En sus primeros tiempos el hombre no conoce su individualidad que se pierde en el todo de la comunidad a la que está integrado y entregado por entero.

La gens constituye la primera forma de comunidad en la que el hombre se desenvuelve. La gens es la forma de organización social primaria que comprende a "ese grupo que se

---

4.- Weber, Max. Op. Cit., p. 48 y sig.

jacta de constituir una descendencia común (...) y que está - unido por ciertas instituciones sociales y religiosas, formando una comunidad particular" (5)

Esta comunidad primaria constituía una organización total, fundada sobre lazos de consanguinidad, con dioses y -- culto propios, con su derecho interno, su jefe, gran sacerdote encargado del culto y de los sacrificios.

En términos generales, la constitución de la gens - era como sigue: tenía un consejo o asamblea que nombraba y de ponía a sus jefes, deliberaba para tratar los asuntos comunes y la componían todos los adultos, mujeres y hombres, con derecho de voz y voto, había un lugar para el culto común, sus -- miembros se debían entre ellos ayuda y protección, el individuo confiaba su protección a la gens, pues cualquier ofensa a un hijo de la gens, era considerada como ofensa a toda ella. - De aquí deriva la obligación que tenía la gens de vengar cualquier agravio, de la índole que fuera.

Esta es la forma, descrita a grandes rasgos, en que se organizaba una gens, la forma en que se organizaron los - primeros grupos humanos. En ella "Todos sus miembros son individuos libres, obligados a proteger cada uno la libertad de - los otros; son iguales en derechos personales; ni los saches ni los caudillos pretenden tener ninguna especie de preeminencia; todos forman una colectividad fraternal, unida por los - vínculos de la sangre. Libertad, igualdad y fraternidad: éstos son, aunque nunca formulados, los principios cardinales de la gens..."(6)

Un número determinado de gens forman una fratria y - varias de éstas una tribu. En cada fratria había un jefe, - cuya principal función era presidir los sacrificios. Tenía, - además, asambleas, deliberaciones y podían redactar decretos.

---

5.- Engels, Federico: Origen de la Familia, de la propiedad - privada y del Estado. Ed. F.C.P.: México, 1970, p. 96.

6.- H. L. Morgan, citado por F. Engels: Op. Cit. pp. 100- 101.

En ella como en la gens había un dios, un culto, un sacerdote, una justicia, un gobierno. Era una pequeña sociedad modelada exactamente sobre la gens. (7)

Las fratrias también constituían unidades militares que iban a las guerras cada una con sus propios jefes. Aparece con tal carácter en la Grecia de los tiempos heroicos: Así lo narra Homero "en el célebre pasaje donde Nestor da este consejo a Agamenon "coloca a los hombres por tribus y por fratrias, para que la fratria preste auxilio a la fratria y la tribu a la tribu". (8)

La fratria, como la gens, tenía la obligación de castigar el agravio cometido a un frater y, en general, todas las funciones de la gens, con la diferencia de que la fratria tenía un campo más amplio de acción.

Al unirse, varias fratrias dieron origen a la tribu, comunidad que se puede caracterizar de manera breve en la siguiente forma:

- a.- Un territorio propio y un nombre particular.
- b.- Un dialecto.
- c.- El derecho de dar solemne posesión de su cargo a los sachem y los caudillos elegidos por la gens.
- d.- Derecho de destituirlos aún contra la voluntad de los miembros de la tribu.
- e.- Un culto común.
- f.- Un consejo de tribu para los asuntos comunes. Este consejo estaba formado por los jefes y caudillos de cada una de la gens que la componían. Sus deliberaciones eran en público y en ellas

---

7.- Fustel de Coulanges: La Ciudad Antigua. Ed. Nueva España; México, 1944, p. 175.

8.- Engels. Op. Cit. p. 117.

cada miembro de la tribu, hombres y mujeres, podían hacer oír su opinión. Otras funciones del consejo eran llevar las relaciones con las demás tribus, que casi siempre se reducían a declarar la guerra y concertar la paz.

- g.- En algunas tribus aparece ya un jefe supremo con muy escasas facultades, "débil germen de poder ejecutivo". El definitivo seguía siendo el consejo. "Por lo que nos queda de las instituciones de la tribu, se ve que en su origen estuvo constituida para ser una sociedad independiente y como si no hubiese tenido un poder social superior". (9)

Cuando la vida social se sale del contorno de la tribu, se hace necesaria una nueva forma de organización social y, entonces, aparece la confederación de tribus, en la que cada una de ellas conservaba su independencia en lo relativo a su vida interna.

El consejo federal, la asamblea y en tiempos de guerra dos jefes supremos con iguales atribuciones y poderes, eran los órganos de la federación. El consejo estaba formado por un número determinado de "sachemes" que se repartían entre las tribus y las gens, las asambleas eran integradas por todos los adultos y la votación era por tribus.

La gens seguía siendo la unidad social por excelencia y todas las formas de comunidad a que dió origen se organizaron sobre su modelo, "...se deduce de esa unidad toda la constitución de la gens, de la fratria y de la tribu. Todos los tres grupos son diferentes grados de consanguinidad, encerrando cada uno en sí mismo y ordenando sus propios asuntos, pero completando también a los otros". (10)

---

9.- Fustel de Coulanges. Op. Cit. p. 158. Cf. Engels. Op. cit. pp. 103 y ss.

10.- Engels. Op. Cit. p. 109.

## 1.2.2 EL MUNICIPIO ESPONTANEO O NATURAL

Todas las agrupaciones humanas anteriormente descritas y que algunos tratadistas llaman pre-municipales, son formas de convivencia humana en las que se dan relaciones sociales de comunidad, exclusivamente. Estas comunidades fueron sucesivamente autónomas, autocéfalas y autárquicas en cuanto que se otorgan su propio orden, sus propios jefes y tienen en sí mismas los medios para su desarrollo.

Esta etapa de la historia de la humanidad hasta la tribu, transcurre en el nomadismo, pues la confederación de tribus empieza a sedentarizarse. Parece ser que en ella el hombre ya obtiene de la tierra, por su cultivo, algunos productos. Es de suponer que a estos niveles resultaba muy difícil la movilización de una comunidad, tan numerosa para entonces, aunque tal movilización fuera menos frecuente. Era necesaria su fijación permanente en un lugar, y esto sucedió.

Las primeras ciudades tales como Atenas, Roma, Tenochtitlán, etc., aparecen fundadas por varias tribus que se habían unido.

Fustel de Coulanges, describe así la aparición de la ciudad: "La tribu (...) estaba constituida para ser un cuerpo independiente, puesto que tenía un culto especial (...) Una vez formada, ya no podía admitirse a ninguna familia (...) pero así como varias fratrias se habían unido en una tribu, pudieron asociarse varias tribus, a condición de que se respetase el culto de cada cual. El día en que se celebró esta alianza, la ciudad fué." (11)

Ninguno de esos grupos (gens fratria y tribu), al formar la federación y establecerse en la urbe, pierde su individualidad y su independencia; cada una conserva su culto, su jefe, su derecho interno, su propiedad. Cada nuevo miembro entraba en la comunidad en forma escalonada, reviviendo en ello las fases por las que había pasado antaño aquélla.

---

11.- Fustel de Coulanges. Op. Cit. p. 167.

"En religión siguió subsistiendo una muchedumbre de pequeños cultos sobre los que se estableció un culto común; - en política siguió funcionando una multitud de pequeños go- - biernos, y sobre ellos se estableció un gobierno común". (12)

La ciudad era la asociación religiosa y política de las gens y de las tribus; la urbe era el lugar de reunión, el domicilio y, sobre todo, el santuario de la comunidad. (13)

La urbe se construía, después de integrada la ciudad, de un sólo golpe; la ciudad era obra de más difícil y - larga duración, "una vez que las familias, las fratrias y las tribus habían convenido unirse y tener el mismo culto, se fundaba al punto la urbe para que sirviese a ese culto común. - Así, la fundación de una urbe era siempre un acto religioso". (14)

La urbe, entonces, era el sustrato, la base material en que se asentaba la entidad sociológica constituida -- por las tribus y que el autor citado designa con el nombre de ciudad.

A esa concentración de los hombres en un núcleo local cerrado, que dá origen a un modo de convivencia en estrechas relaciones de vecindad, y que surge como consecuencia de la concentración o reducción de varias tribus al asentarse fi ja me nt e en un ter ri to ri o, es a lo que se ha denominado muni ci pi o espontáneo o natural.

El municipio espontáneo es un tipo de comunidad rural en la que los hombres que la componen cultivan sus tierras en común y tienen sus derechos y deberes comunes. En él, todavía no se organiza con cierta objetividad la vida social - que se dá en la urbe; no ha surgido un régimen o una forma - propia acorde con la nueva manera de convivencia social.

---

12.- Ibídem. p. 168.

13.- Ibídem. p. 177.

14.- Ibídem. p. 117.

Asentadas las tribus en la urbe, la vida social sigue desenvolviéndose dentro de los lineamientos de la organización gentilicia. Fué necesario el transcurso de algún tiempo para que la nueva agrupación fijada con carácter permanente en un territorio, produjera su régimen propio.

El municipio natural se ubica, pues, en la etapa inmediata que sigue el asentamiento fijo del grupo o mejor dicho, de los grupos, en un territorio estableciéndose entre sus miembros relaciones de vecindad; y se caracteriza por la circunstancia de no tener un régimen propio que le de forma definida y regule la vida de interacción que se da en su seno, sino que sigue conservando la forma de una entidad no integrada totalmente como una unidad y que revela claramente la diversidad en su constitución. En ella, las relaciones sociales continúan desarrollándose dentro de los moldes de la anterior organización nómada, es decir, de la organización gentilicia.

### 1.2.3 EL MUNICIPIO DE DERECHO

"La tendencia a institucionalizar las relaciones sociales es la llave de ingreso a la etapa histórica de la humanidad". (15)

"Desde que el hombre social fija su asiento sobre el suelo, escribe Posada, y convierte el ESPACIO OCUPADO en MEDIO para la convivencia con sus semejantes, y construye viviendas, formando, alrededor de un núcleo de atracción de población concentrada o dispersa en pequeños grupos, pero entre sí relacionados, merced a la causa, más que de parentesco, de la PROXIMIDAD o CONTIGUIDAD ESPACIAL, surge, aunque sea de la manera más elemental o rudimentaria un sistema de preocupaciones generadoras de servicios comunes, que, a la larga, constituirán la materia de un régimen que, al diferenciarse de otras manifestaciones de vida común (territorial - espacial) - se convertirán en régimen de policía, y, por fin, en régimen-

local o municipal". (16)

Al desarrollarse la vida social, una vez avvicinadas las tribus dentro de la urbe, cobran forma ciertos modelos de comportamiento, producidos por el nuevo modo de existencia social por los que comienza a fluir la vida de relación. La organización gentilicia resulta insuficiente para enmarcar estas relaciones y atender las necesidades que la comunidad domiciliada plantea, necesidades que requieren el desarrollo de funciones permanentes. Como consecuencia de esto, surge un orden y un órgano propios a la naturaleza de esta nueva forma de convivencia. El fenómeno sociológico, vago e impreciso se concretiza y se precisa; el orden que ha producido lo produce a su vez y al darle forma lo define. El fenómeno sociológico se convierte, entonces, en fenómeno jurídico. Ha nacido el régimen local.

Podríamos decir, resumiendo, que el municipio adviene a ser un fenómeno jurídico cuando, al cristalizar sus lineamientos, es configurado por el orden social como algo objetivo, y lo proyecta como una asociación caracterizada por el hecho de que en ella las relaciones sociales se desarrollan, canalizadas por formas de conducta establecidas y aseguradas por un orden normativo objetivo cuya fuerza radica en el poder social.

#### 1.2.4 FORMACION DEL ESPIRITU MUNICIPAL.

El espíritu municipal de los hombres, es decir, el amor a la vida local independiente, nace y se desarrolla en este lapso de la humanidad, en el que aparecen las urbes que sirven de asiento a un pueblo y que no conocen un poder ajeno o superior al suyo propio.

"La ciudad, aglomeración que, por la intensificación de su núcleo, la integración del esfuerzo común, la extensión de su acción y la fuerza de su resistencia, se dife--

---

16.- Op. Cit. p. 31.

rencia y distingue, al funcionar, de las demás aglomeraciones -rurales-, responde a la doble necesidad que actúa como causa general en la evolución de las sociedades: la de la lucha unida a la de cooperación; es un fenómeno de cooperación defensiva - y ofensiva - para atender, en un círculo al cumplimiento general de todos los fines de la vida humana. Socialmente considerada, la ciudad es lo que generalmente llamamos una sociedad total -desde el punto de vista teleológico!. (17). Es una unidad local autosuficiente, es decir, que tiene en su seno todos los elementos necesarios para desenvolverse como un todo.

Tal característica era común a todas las ciudades - de la antigüedad; eran verdaderos islotes de vida social independientes unas de otras. Cada ciudad tenía su culto vedado a los extranjeros, sus costumbres, sus medidas, su moneda, no se admitía que hubiera algo en común en una ciudad y otra. "Cada ciudad tenía alrededor de su territorio una línea de términos sagrados. Tal era el horizonte de su religión (...) - y de sus dioses. Allende esos límites reinaban otros dioses y se practicaban otros cultos". (18)

Cada ciudad amaba intensamente su autonomía formada por su culto, su derecho, su gobierno y toda su independencia religiosa y política, fundada, a su vez, en la independencia y autosuficiencia de sus respectivas economías. (19)

Cuando una ciudad vencía a otra "estaba en la alternativa de destruir la ciudad vencida y ocupar su territorio, o dejarle toda su independencia. No había término medio. O la ciudad cesaba de ser, 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". (20)

---

17.- Posada, Adolfo. Op. Cit. p. 14

18.- F. de Coulanges. Op. Cit. p. 276.

19.- Ibídem. p. 279.

20.- Ibídem. p. 280.

La ciudad fué celosa de su independendencia como antaño lo fueron la gens, la fratria o la tribu frente a otras gens, fratrias o tribus, respectivamente. En ella el individuo seguía tan absorbido por la comunidad como lo estuvo antes en la organización gentilicia que seguía existiendo, no obstante, en la ciudad de los tiempos inmediatos al asentamiento.

Esta situación hacía del municipio-estado una entidad omnipotente, de lo que la tradición conserva ejemplo en las ciudades más sobresalientes de la antigüedad. Cuando en una batalla fué derrotada Esparta, las madres que debían llorar cantaban y las que debían cantar lloraban "¡Cual no sería, pues, el poder del estado, que ordenaba la subversión de los sentimientos naturales y era obedecido!" (21)

En estas condiciones de independendencia absoluta, se desarrollan, durante un largo período, las ciudades de la antigüedad. Sin embargo, donde alcanzó su mayor desarrollo la vida del municipio-estado, fué en Grecia, y en ella, Atenas. Adolfo Posada dice que el concepto moderno de ciudad - con régimen propio, generador, como veremos a través de Roma o del Imperio romano, del concepto histórico del municipio - ciudad tiene su iniciación en Grecia. (22) Este mismo lo afirma Munro, cuando dice: "Ninguna de aquellas ciudades (antiguas) procura aporte de valor permanente al arte del gobierno municipal. Eran capitales de monarquías o centros de comercio (...) sin tradiciones políticas definidas (...) Tocaba a los griegos desarrollar un sistema de ciudades independientes con gobierno propio, centro cada una de vigorosa vida política". (23)

El fenómeno de la configuración de la ciudad, constituida con su medio en centro gestor de la cultura y como medio por excelencia para el desarrollo del hombre, se manifiesta en todo su esplendor en las ciudades griegas. Rowe manifiesta: "el proceso de la civilización griega empieza y ter-

---

21.- Ibídem. p. 308

22.- Posada. Op. Cit. p. 12.

23.- Munro, citado por Adolfo Posada. Op.Cit. p. 12.

mina en sus ciudades; ninguna otra nación ha concentrado tan completamente su vida y su pensamiento en el perfeccionamiento de la vida de la ciudad". (24)

En la ciudad de Atenas aparece ya una desintegración orgánica de funciones para atender las diversas necesidades a que dá lugar la vida local. Entre sus magistrados encontramos: al rey, para celebrar los sacrificios, al polemarcha o juez de extranjeros, al arconte que tenía a su cargo el culto doméstico, seis tesmotetes que presidían los grandes jurados, cincuenta pritaneos para velar por la conservación del hogar público, diez estrategas para la guerra y la política, diez agoranomios para los mercados, quince sitofilaquios que se encargaban de la venta del trigo, diez custodios del tesoro, diez receptores de cuentas y once encargados de ejecutar las sentencias. Magistrados todos con duración de un año en su cargo. El senado era un cuerpo puramente consultivo; el órgano supremo de los atenienses era la asamblea del pueblo que reunida al aire libre aprobaba o rechazaba los proyectos. (25)

La tribuna puede ser el símbolo de aquél régimen viril. Todo hombre que gozara de los derechos políticos, sin deudas con el estado, honesto en sus costumbres, que hubiera cumplido con sus deberes militares y familiares y que tuviera tierras, podía ser orador. (26)

Los atenienses tenían gran respeto por la ley de la ciudad, pues ésta reflejaba el pacto que ellos habían concertado con los demás para regular sus relaciones.

El ciudadano lo era efectivamente, pues no podía permanecer indiferente a los asuntos del Estado, nadie podía vivir aparte, "era una obligación que vótase en la asamblea y que fuese a la vez magistrado". (27)

---

24.- Rowe, citado por Adolfo Posada. Op. Cit. p. 34.

25.- Ochoa Campos. Op. Cit. pp. 63-64.

26.- Ibídem.

27.- F. de Coulanges. Op. Cit. p. 309.

En tiempos de discordia no permitía la ley la neutralidad, "contra el que deseaba permanecer alejado de las facciones y se mostraba tranquilo, la ley pronunciaba una pena severa, la pérdida del derecho de ciudad". (28) Inclusive, se podía acusar a un hombre y condenarle por incivismo, estos, por falta de afecto al Estado. (29)

Sin embargo, ya en el seno de las ciudades griegas, de floreciente democracia, se incubaba el germen que daría fin al municipio-estado; las relaciones sociales establecidas y desarrolladas en él, habían liberado elementos que, andando el tiempo, generarían fuerzas que traerían nuevas y más complejas formas de organización social.

"En el siglo V A. de C. la ciudad de Atenas alcanza la cima de su curva evolutiva. La religión, el derecho, el gobierno, todo era aún municipal. Después comienza a declinar. La época de Pericles sólo fué el último destello de su grandeza". (30)

#### 1.2.5 EL MUNICIPIO EN ROMA

"La figura jurídica y política del municipio histórico, de donde procederá en definitiva, el moderno REGIMEN MUNICIPAL, se define merced a la expansión de Roma". (31)

En efecto, la génesis del municipio moderno debe buscarse en la Roma expansionista; es ahí donde se afirma con valor político estricto y concreto.

Durante el proceso histórico de los pueblos posteriores a Roma, el régimen se aplica a agrupaciones territoria

---

28.- Ibídem.

29.- Ibídem. p. 311.

30.- Ochoa Campos. Op. Cit. p. 65.

31.- A. Posada. Op. Cit. p. 40.

les diversas, de condición política y administrativa distintas, y alcanza, por fin, un valor universal en el derecho, en la sociología y en la ciencia política. (32)

La comunidad de vida territorial tiene contenido propio, natural y distinto, que ha funcionado, explicado y de terminado las diversas formas legales que ha tomado, desde Roma hasta nuestros días, el régimen municipal.

Esta realidad, con su contenido propio y determinante, se ha presentado desde las ciudades primitivas y ciudades-estados a las que, sin embargo, hasta antes de la expansión romana por lo menos, no se les podría designar, en estricto sentido, con el nombre de municipios por no corresponder o no poder explicar esta categoría aquélla realidad. Es decir, a estas ciudades no se les puede llamar municipios en el sentido moderno de la palabra. "No obstante lo cual contenían real y positivamente MATERIA MUNICIPAL o bien NECESIDADES Y ACTIVIDADES COMUNES y generadoras de los servicios que a la larga habían de constituir el objeto de un régimen municipal más o menos diferenciado". (33)

Roma tuvo un origen y desarrollo semejante al de las demás ciudades de la antigüedad, a las que ya hemos hecho referencia.

Los datos para reconstruir su aparición son bastante inciertos, se pierden en la leyenda. Sin embargo, se coincide en que fué fundada por tres tribus de diferentes procedencias, las que una vez elegido el lugar para establecerse, procedieron, con todo el ritual religioso, a trazar y levantar los muros de la urbe. (34)

La constitución de la ciudad sigue, sin variantes esenciales, el modelo antes descrito de las ciudades antiguas; cada una de las tres tribus seguía conservando su inde-

32.- Ibídem. p. 30.

33.- Ibídem. p. 31.

34.- F. de Coulanges. Op. Cit. p. 292.

pendencia respecto de las otras, con su propio culto, sus dioses, sus costumbres y su gobierno. Las tribus estaban formadas por fratrias (curias) y éstas por gens con la misma constitución antes descritas.

Al igual que en sus coetáneas, en la ciudad de Roma, en un momento de su desarrollo, la organización gentilicia desaparece, quedando sólo como cascarón sin la base real sociológica que la sustentaba. No correspondía ya a la nueva realidad social gestada y desarrollada en la ciudad.

La caída de la organización gentilicia en Roma queda oficialmente definida en la constitución atribuida a Servio Tulio, quien divide la población en seis clases de acuerdo con la riqueza que cada quien poseyera. Cada clase formaba un número determinado de centurias, teniendo cada una de ellas un voto. (35)

El número total de centurias fué de 193, necesitándose, por tanto, 97 votos para obtener la mayoría. En estas condiciones, resultó que la primera clase, y la de los caballeros, con un total de 98 centurias, tenían asegurada la mayoría cuando se ponían de acuerdo. En este caso, las resoluciones definitivas eran tomadas por ellas sin consultar siquiera a las otras clases. (36)

Se creó una nueva asamblea, la de las centurias, que sustituía a la de las curias en sus funciones y en sus derechos políticos. Las curias y las gens pasaron a ser "simples asociaciones privadas y religiosas". Se crearon cuatro tribus territoriales que recibieron en otros tantos distritos de la ciudad. (37)

"Así fue destruído en Roma, antes de que se suprimiera el cargo de rex, al antiguo orden social, fundado en -

---

35.- Engels. Op. Cit. p. 148.

36.- Ibídem.

37.- Ibídem.

vínculos de sangre. Su lugar lo ocupó una nueva constitución, (...) basada en la división territorial y las diferencias de fortuna. La fuerza pública consistía aquí en el conjunto de los ciudadanos sujetos al servicio militar y no sólo se oponía a los esclavos, sino también a la clase llamada proletaria...". (38)

Desde sus orígenes hasta los 245 años de su fundación, en que se instaura la República, Roma se desarrolló en un régimen que convencionalmente se ha llamado monarquía. Durante esta época, la vida del pueblo romano se desenvuelve en marcada en los límites de la ciudad. Roma constituye entonces, al igual que todos los municipios-estados de su tiempo, una sociedad total, esto es, una sociedad que atiende en su círculo al cumplimiento general de todos los fines de la vida de sus miembros.

Desde las postrimerías de la monarquía, Roma da señales de su fuerza expansiva; pero es con el advenimiento de la República cuando comienza realmente ésta.

Habíamos dicho, al tratar sobre las ciudades antiguas, que éstas estaban caracterizadas por ser, cada una de ellas, sociedades totales, verdaderas unidades de vida social con independencia y autonomía sin límites, y celosas, además, de esta situación. ¿Cómo se explica, pues, en un contexto - tal, que una ciudad sometiera a otras ciudades? Este hecho no se concebía ni como posibilidad en el auge de la vida local independiente.

La vida social no es estática, sino que está siempre en constante movimiento. En un momento de su existencia, la humanidad pudo desarrollarse en la gens, en la fratria, en la tribu o en la confederación de tribus; pero así como en diversos momentos de su desenvolvimiento rebasó a cada una de estas agrupaciones, así, tocaba hoy su turno al municipio-estado.

Ahora bien, este cambio no podía darse como se ve--

nía dando en la organización gentilicia, es decir, ya no podía ser un cambio espontáneo o natural, pues los elementos que lo hubieran hecho posible hacía tiempo habían desaparecido, por eso, las confederaciones o ligas de ciudades fueron efímeras y prácticamente estériles.

Así pues, en todas las ciudades de la antigüedad, llegó el momento en que la dinámica vida social, que se desenvolvía en su seno, rebasó los estrechos límites de la ciudad. Las fuerzas sociales desatadas por las nuevas formas reales de existencia no pudieron desarrollarse en el ámbito local que resultó insuficiente.

Fustel de Coulanges, explica el debilitamiento y la desaparición del "espíritu municipal" de la ciudad antigua que dió lugar a la expansión romana, más o menos en la siguiente forma; esta independencia absoluta de la ciudad antigua, sólo ha podido cesar cuando las creencias que la sustentaban hubiéronse debilitado y los hombres perdieron el amor por su ciudad. (39)

Creemos que esto no es más que tratar de explicar los efectos por otros efectos. Lo que explica la desaparición de ese "espíritu municipal" es, a su vez, la desaparición de las condiciones de existencia que lo hacían posible; al desaparecer éstas desapareció aquél. Mientras la asociación política local no necesitó más que el ámbito de la ciudad para desenvolverse, no hubo problemas; pero al hacerse insuficiente ese ámbito, las relaciones sociales rompen el cerco y se hace un hecho el contacto directo y frecuente entre las gentes de una ciudad con las de otra, conformándose así el nuevo escenario de la vida social.

No obstante esto, las ciudades no pudieron unirse con otras ciudades y conservar su libertad e independencia, como en otro tiempo sucedió entre varias tribus, lo que ya hacemos notar antes. Los intentos en este sentido sólo fueron con fines defensivos y no ofrecieron un medio seguro y propi-

cio en el que pudiera transcurrir la vida social supralocal. Es más, parece ser que el fenómeno de ~~las~~ ligas y confederaciones de ciudades apareció antes de que las relaciones sociales rebasaran las fronteras de la ciudad. Por otra parte, los nuevos elementos sociales, liberados por la ciudad, ya no hacían posible una unión en aquéllas condiciones.

Fue así como la ciudad, en esta etapa de su desarrollo, en que ya no podía agotar todos los fines de la vida social, se encontró ante esta alternativa: o tener la suficiente fuerza y dominar a la ciudad vecina o no tenerla y ser dominada.

Al presentarse esta crisis, Roma apareció como la ciudad mejor preparada para asumir el mando, y con su dominio se satisfizo la necesidad de un nuevo orden capaz de coordinar las nuevas relaciones sociales establecidas entre los hombres que salían ya de la circunscripción local y que el régimen de ciudad era incapaz de normar. Entonces, el imperio romano fue.

En la obra de la conquista, Fustel de Coulanges distingue dos períodos. Uno transcurre en el tiempo en que el "viejo "espíritu municipal" aún tenía mucha fuerza; entonces - fué cuando Roma tuvo que superar los mayores obstáculos. El - segundo transcurre en el tiempo en que el "espíritu municipal" andaba muy decaído. "la conquista se realizó entonces fácil y rápidamente". (40)

"Con la expansión de Roma, escribe el autor arribacitado, las civitas romana no aumentaba, no se agrandaba por la conquista; sólo comprendía a las familias que figuraban en la ceremonia religiosa del censo. El territorio romano AGER ROMANUS, continúa el autor, tampoco aumentaba; sólo dos cosas le agrandaban en cada conquista: la dominación de Roma, IMPERIUM ROMANUM, y el territorio perteneciente al estado romano, AGER PUBLICUS" (41). Más adelante comenta el mismo autor; --

---

40.- Op. Cit. p. 501.

41.- Op. Cit. p. 519.

"mientras duró la República a nadie se le ocurrió que los romanos y los demás pueblos pudieran formar una misma nación - (...) Luego, cuando un pueblo quedaba sometido, no ingresaba en el estado romano in civitate, sino en la dominación romana". (42)

Este fenómeno fué producto de esa tradición de vida independiente local tan arraigado en las ciudades antiguas como Roma misma, de la que ni ella pudo deshacerse de la noche a la mañana.

La forma antigua de vida local, independiente y absoluta, sucumbía para dar lugar a una nueva forma de régimen vecinal ya con los rasgos de lo que más tarde configuraría al régimen municipal moderno. En realidad, se trata de la etapa de transición del "municipio" antiguo al municipio moderno, - en el que aparecen conviviendo las características de la ciudad antigua (independencia, autonomía y autarquía absolutas), con las del municipio moderno que ya se apuntalaban; la dependencia y la subordinación a un poder supralocal y superior. - En otras palabras, era la ciudad antigua puesta bajo un poder superior y externo a ella conservando sus características y, a la vez, cediendo ante la presión de aquél.

El problema que en lo político trajo la coexistencia de relaciones sociales de vida local y las relaciones sociales de vida supralocal, fue el de la necesidad de lograr - un equilibrio político entre el poder de la entidad local y el poder de la entidad supralocal, es decir, "hacer compatible la existencia del núcleo de población de vida local (...) con la acción de un gran poder de dominación (...) A la realización de ese equilibrio contribuyó la tradición de la ciudad y su fuerza de resistencia". (43)

Roma no pudo dejar de considerar la situación de esas ciudades que, acostumbradas a vivir en plena independencia de cualquier poder extraño, no iban a aceptar de "golpe y

---

42.- Op. Cit. p. 520.

43.- Posada. Op. Cit. p. 45.

porrazo" la pérdida de la libertad en su vida íntima. Por otra parte, esto no podía darse inmediatamente.

Es de suponer que tales ciudades, al entrar en el dominio de Roma, conservaron toda la independencia posible en la nueva relación, por lo menos en los primeros tiempos de implantado aquél, y en el que vivieron todavía las generaciones que conocieron la vida de independencia absoluta y durante el tiempo que pudo haber durado la influencia de estas generaciones en las subsiguientes.

La penetración cada vez más directa en la vida de la ciudad por parte del poder extraño a ella, fue obra del tiempo, en el que la acción de los nuevos factores que determinaban el desenvolvimiento de la sociedad, fueron minando paulatinamente el espíritu de libertad local plena, en la conciencia de los hombres.

El problema del equilibrio político se resolvió en Roma sin que fuera necesaria la total subyugación de los pueblos sometidos, y fué favorable para la vida municipal y también para el imperio. "pues sobre la base de aquél fue grande". (44)

A partir de entonces este problema se sigue y se seguirá planteando en forma más compleja y en mayores grados o escalones, pues siempre habrá necesidad de armonizar la vida local con las necesidades de una entidad política supralocal. (45)

El municipio aparece, en estas circunstancias, como una de las condiciones o formas de tratamiento que aplicaba Roma a los pueblos que iba conquistando y expresaba una relación de subordinación a Roma, aunque conservando cierta autonomía. "El estado romano, según Mommsen, considerado en general, se componía de cierto número de comunidades regidas por el régimen de ciudad y más o menos independientes, todas-

---

44.- Ibídem. p. 47.

45.- Ibídem. p. 48

las cuales se hallaban sometidas a la hegemonía y mando de Roma". (46)

La forma y condiciones en que cada comunidad había pasado al 'imperium' de Roma eran distintas en cada caso. A decir de Adolfo Posada, las formas que revistió la autonomía administrativa de las ciudades del estado romano, en las diferentes épocas de la historia del mismo, y según las distintas localidades, fueron tantas y tan variadas, que se hace imposible presentar un cuadro, en cierto modo completo de todas. Sin embargo, hace notar el mismo autor, "en todas las comunidades hay rasgos constantes; cada ciudad tenía sus propios magistrados y su propio consejo de la comunidad, así como la congregación de los vecinos para elegir y legislar". (47)

#### 1.2.6 LOS REGIMENES MUNICIPALES DEL IMPERIO ROMANO

La etapa de transición, del 'municipio' antiguo al municipio moderno, transcurre durante y bajo el imperio romano.

Antes de consolidarse y alcanzar universalidad, ya con las características correspondientes al régimen moderno, el municipio pasó por infinidad de formas bajo la dominación romana, de las que sólo mencionaremos a las más características.

Las diversas formas en que el municipio romano se nos presenta, las podemos enmarcar en dos tipos generales de dominación: la provincia indígena, constituida por las comunidades (ciudades) sometidas a Roma, y la provincia romana o colonia romana que comprendía a las ciudades fundadas por los romanos. (48)

---

46.- Mommsen, citado por Posada. Op. Cit. p. 41.

47.- Ibídem. p. 42.

48.- Esquivel Obregón Toribio: Apuntes para la Historia del Derecho en México. Ed. Polis; México, 1937, p. 53.

Justo Sierra, a su vez, engloba a todas las dominaciones romanas en dos formas generales de municipios, cuando señala uno de los medios como Roma logra la organización, que la llevaría a la grandeza. Este fue que, prescindiendo al rigor del derecho de conquista, estableció diversas categorías en las poblaciones y principalmente, 'dos clases de municipios: los de pleno derecho que gozaban de absoluta autonomía que se consideraban en lo político y en lo civil, como una prolongación de Roma y por regla general estaban en las comarcas cercanas a la capital; y los de derecho latino que tenían la autonomía administrativa y la plenitud de los derechos civiles romanos, más no los políticos'. (49)

Las ciudades de la provincia no romana presentaban las siguientes formas:

a.- Municipia Foederata o ciudades libres aliadas a Roma organizadas conforme a un convenio celebrado con ésta. Las ciudades sometidas a tal régimen conservaban su autonomía política y administrativa, sus habitantes no estaban obligados a estar en el ejército romano, pero sí tenían que organizar uno para auxiliar a la metrópoli. Algunas de ellas no pagaban tributo.

b.- Municipia Stipendiarias, forma que se les da a las ciudades sometidas por conquista y en las que sus habitantes sólo conservan su libertad personal y sus tierras. Estas ciudades tienen autonomía legislativa y pagan tributo. (50)

c.- Ciudades Liberae, o régimen al que fueron sometidas algunas ciudades que no se opusieron a la dominación, y se entregaron a discreción, conservando su legislación, su gobierno e independencia aparente.

d.- Municipia o ciudades con autonomía administrativa y legislativa. El "cives municipis" tenía los derechos de

---

49.- Sierra, Justo: Historia General, T. IX, Ed. UNAM., México, 1948, pp. 126 y sig.

50.- Esquivel Obregón. Op. Cit. p. 53.

ciudadanía romana, pero no los políticos. (51)

e.- Ciudades Liberae por gracia de un senado consulto. En estos casos, el magistrado romano fijaba las condiciones de la autonomía. (52)

En la provincia romana las principales formas en que se organizaban y funcionaban las ciudades eran las siguientes:

a.- Colonia Romana.- Eran ciudades fundadas por una lex que fijaba el número de ciudadanos que la fundarían, quienes tenían que inscribirse, a su vez, en una especie de registro. El territorio de la nueva ciudad se repartía en lotes a los fundadores.

La colonia romana se organizaba a imagen y semejanza de la metrópoli: un pequeño senado, dos cónsules, etc.. Sus habitantes no gozaban de los derechos políticos.

b.- Ciudades Romanas.- Estas ciudades se fundaban en igual forma que la anterior; sus habitantes gozaban de algunos derechos políticos, "cum suffragio" y su gobierno se hallaba a cargo de numerosos funcionarios.

c.- Finalmente las ciudades latinas, cuya autonomía se define en el "jus latii". Sus habitantes no gozaban de derechos políticos. (53)

A la diversidad de formas y grados de autonomía que Roma concedía a las ciudades que ingresaban en su 'imperium' correspondía, igualmente, a diversas formas y grados de otorgar a los habitantes de estas ciudades los derechos que formaban el status jurídico del romano. Así, su goce completo correspondió sólo a los ciudadanos romanos durante toda la vida del imperio romano o, por lo menos, durante todo el tiempo

---

51.- Posada. Op. Cit. pp. 45-46.

52.- Esquivel Obregón. Op. Cit. p. 53.

53.- Ibídem. p. 54.

en que tales derechos, principalmente los políticos, significaban realmente una posición privilegiada para quienes los tenían.

Estos derechos son, en el orden privado, el "jus commercium" y el "jus connubium"; en el orden político, el "jus honorum" y el "jus suffragii".

La totalidad de estos derechos estaba englobada en el "jus civile" o quirítario y era el que regía, única y exclusivamente, para los ciudadanos romanos.

El "jus latii" estaba formado, con algunas variantes, por el primer grupo de derechos, es decir, los derechos del orden privado, y con limitaciones por el segundo grupo de derechos, o sea, los del orden político. A este derecho estaban sometidos los habitantes de la provincia romana.

El "jus italicum" es el que regía para los habitantes de la provincia no romana, esto es, de las ciudades y comunidades conquistadas por Roma. Comprendía este cuerpo jurídico, con limitaciones y variantes, los derechos correspondientes a los del primer grupo. (54)

La organización correspondiente a un tipo general, constante o común en los municipios romanos estaba caracterizada, según Posada, de la siguiente manera:

a.- Un pueblo que se manifestaba en una asamblea general, la "comitia curiata" primero, "centuriata" después. La asamblea fué el órgano de más rango en el florecimiento del municipio romano, compuesta por los "cives municeps" eligiendo y votando leyes. En una época más avanzada sus funciones fueron absorbidas por la curia.

b.- Un territorio delimitado por las murallas de la ciudad.

c.- Un gobierno y una administración que recaían en

la curia, cuerpo deliberante integrado en los primeros tiempos por cien decuriones.

d.- Un culto local.

Los magistrados del municipio eran: los "duumviri juri dicundo", altos funcionarios que presidían la curia y las asambleas, vigilaban la regularidad de las elecciones, impartían justicia y dirigían la administración municipal; los "duumviri aediles" o policías; los "censores" que estaban a cargo de los censos; los "quinquenales" o encargados del catastro y los "questores" quienes tenían a su cargo la hacienda municipal. (55)

Las funciones superiores eran puestos honoríficos, las personas que las asumían no percibían "munera", pero recibían honores. Por otra parte, estos funcionarios eran responsables de su gestión por la que depositaban fianza al entrar en funciones. (56)

Otros funcionarios importantes de posterior aparición fueron el defensor, "plebis", para defender al pueblo de los excesos de los magistrados municipales; el curador, funcionario nombrado por el emperador para vigilar la hacienda municipal. En ellos vé Esquivel Obregón los primeros signos de la decadencia del municipio en Roma; son las primeras manifestaciones de la intervención central en la vida municipal. (57)

Las funciones de la curia se resumen en la de dirigir la administración general del municipio: presupuesto, nombramiento de empleados, reclutamiento del ejército local, etc..

Durante la época de oro del municipio romano, la curia cuenta con suficientes recursos materiales que la hacen

55.- Posada Op. Cit. p. 45

56.- Esquivel Obregón. Op. Cit. p. 54.

57.- Ibídem. p. 53.

apta para dar satisfacción a las necesidades de la municipalidad. Fue en una época posterior, cuando las fuentes de la hacienda municipal se ven agotadas por las constantes necesidades del imperio, en que el municipio empieza a declinar. "Las magistraturas municipales llegaron a ser una carga muy pesada y nadie se presentaba candidato, la elección pasó del pueblo a la curia a proposición del gobernador" (58)

Así comienza a delinearse la decadencia del municipio romano y del imperio romano.

Entre las causas de la decadencia del Municipio en el imperio romano se señalan la fiscalización de los recursos municipales por parte del gobierno central, el excesivo gasto que significaba la corte imperial, las campañas cada vez más frecuentes y costosas ante la creciente amenaza de la invasión bárbara, y, en fin, a la acentuación del cesarismo, resultado éste de las condiciones apremiantes por las que pasaba el imperio. (59)

Reid, autor citado por Posada, resume: "corrompida la integridad del poder imperial y roto el equilibrio político entre Roma y los Pueblos dominados la decadencia de la gran estructura imperial se consume rápida y fatalmente".(60)

La enseñanza histórica que Roma legó a la posteridad, en lo que a nosotros incumbe, fué el haber sabido asimilarse, a su tiempo, a las exigencias de desarrollo de una vida social más compleja que requería la existencia de un poder supralocal, pero sin eliminar el local, logrando en sus mejores tiempos, un equilibrio perfecto entre ambos mediante la creación de un status jurídico, que constituyó una de las más fecundas aportaciones de Roma a la ciencia del gobierno municipal, que hacía capaz a la comunidad domiciliaria "de atender a sus fines sin perturbar o contraponerse a los fines del

---

58.- *Ibidem.* pp. 58-59.

59.- *Ibidem.* p. 55.

60.- Reid, citado por Posada. *Op. Cit.* p. 45.

poder supralocal". (61)

Por lo demás, estamos de acuerdo con Posada cuando dice: "pero en Roma - como en Atenas - tampoco se llega a delinear claramente una distinción entre el gobierno municipal y el que hoy llamamos nacional" (62) Es verdad, el municipio romano no reunía todas las características o elementos que hubieran implicado un Estado nacional, los ciudadanos del municipio romano, por ejemplo, no tenían la posibilidad de contribuir a la conformación de la voluntad "nacional" del imperio. Pero es que esto no era posible, no existieron las condiciones para que se diera tal fenómeno. Roma dió todo lo que debió dar.

---

61.- Posada. Op. Cit. p. 45.

62.- Ibídem. p. 39.

## CAPITULO 1.3

### EL MUNICIPIO EN EL MEDIOEVO

#### 1.3.1 CONSIDERACIONES GENERALES

El desmoronamiento del imperio romano fué únicamente en el aspecto político, pues en el cultural sobrevivió, en cierta medida, a través de las instituciones y tradiciones a las que configuró y dió vida con sólo las variantes requeridas en cada contexto sociopolítico en que se desarrollaron.

El Municipio, aplastado durante los últimos tiempos del imperio, vuelve a surgir vigoroso en la edad media.

Adolfo Posada, al especular sobre la posible relación entre el municipio romano y el medioeval, se plantea la siguiente cuestión: "¿Hay entre ellos un enlace histórico de influjo, o se trata, en un segundo momento, de una nueva solución a un problema de equilibrio que periódicamente sufre?".<sup>1</sup> (1) Creemos, indudablemente, que sí hay un enlace histórico de influjo entre el municipio romano y el municipio medioeval; España, como la mayoría de los estados europeos, fué parte del imperio romano, y sus ciudades estuvieron sometidas a las diversas formas de régimen municipal instituidas por Roma, lo que hace suponer que a virtud de su larga dominación, la institución echó raíces y se aclimató en cada lugar que se estableció evolucionando y adquiriendo los matices que cada realidad le iba imponiendo. Así, por ejemplo, "de la implantación del municipio romano en España, nos dice Ochoa Campos, se derivan varias características posteriores en las municipalidades de los países de habla castellana". (2) Por otra parte, el municipio medioeval aparece con nuevas características para solucionar el problema de equilibrio que se presenta, a su vez, caracterizado por nuevos elementos.

---

1.- Posada. Op. Cit. p. 48.

2.- Ochoa Campos. Op. Cit. p. 71.

En la edad media, debido a la incipiente vida económica, las relaciones sociales se contraen nueva y predominantemente a los límites de la ciudad, a pesar de que seguía existiendo el poder supramunicipal, aunque fuera casi sólo nominalmente.

Concentrada la vida social en el ámbito citadino, - sin rebasarlo, no dá lugar a la existencia práctica de un poder regulador de relaciones sociales supralocales, y si se dan, son irrelevantes y no hacen posible el fortalecimiento de un poder tal. Las atribuciones privativas del poder público se reconcentran otra vez, en el núcleo vecinal. No obstante esto, como ya señalábamos, el municipio medioeval produce un régimen que se desenvuelve en una más amplia organización política, para entonces tímido preludeo del estado nacional.

En esta etapa es en la que surgen las cartas o fueros municipales que "expresan o resumen en este período medioeval la solución del problema de equilibrio que entraña todo régimen municipal débilmente planteado por un poder supramunicipal". (3)

La organización municipal del medioevo está definida, correspondiendo a la característica general de la época, - por "la particularidad y la diversidad. Cada ciudad adquiere aisladamente sus privilegios, recibe su constitución peculiar y tiene su fisonomía propia". (4). Al monarca, o poder ajeno a la localidad, sólo se acude para dar vestido formal al régimen acostumbrado a ver sobre el poder comunal un poder superior. La ciudad no podía volver otra vez a los tiempos anteriores al Imperio Romano.

### 1.3.2 EL MUNICIPIO EN ESPAÑA

Los pobladores de la Península Ibérica, a la llegada de los conquistadores romanos, estaban organizados bajo el

---

3.- Posada. Op. Cit. pp. 48-49.

4.- Ibídem. p. 50.

sistema patriarcal (gentilicio) y ya estaban asentados por tribus en ciudades. "Los jefes de las tribus, nos dice Tácito, decidían los asuntos rutinarios, mientras que los más importantes los resolvían las asambleas de tribus". (5)

Parece ser, según lo transcrito, que las ciudades de la Península Ibérica eran comunidades integradas por varias tribus constituídas en ciudad y asentadas en la urbe en una época no muy anterior, aisladas e independientes totalmente unas de otras. Como veremos enseguida, estas comunidades tenían todas las características de las ciudades antiguas descritas ya en el capítulo primero de este trabajo: las relaciones sociales todavía se desarrollaban a través de la organización gentilicia, sin transponer aún los límites de la urbe, que constituía el recinto de una sociedad total, es decir, una sociedad que agotaba en su perímetro todos los fines de la vida de la comunidad y de sus miembros. Eran ciudades con su propio culto, su derecho, su gobierno. En ellas alcanzó su máximo grado de desarrollo el "espíritu municipal", como a su tiempo, en las ciudades de la antigüedad grecorromana. En aquéllas, como en éstas, tampoco era concebible un poder superior al de la propia ciudad: la cuestión se planteaba aquí en los mismos términos en que se planteó en las ciudades de la antigüedad: o ser total y plenamente, o no ser total y plenamente.

Esto es lo que nos explica el por qué la conquista de las ciudades de la Península Ibérica fue difícil y en extremo violenta y no más o menos pacífica, por regla general, como en las ciudades mediterráneas.

La conquista de la Península Ibérica por los romanos comienza en los albores del siglo II A. de J. C. "Durante doscientos años, dice Rafael Altamira, los romanos se vieron obligados a guerrear casi de continuo en España, y en ese tiempo fué más frecuente que antes la asociación de grupos numerosos de tribus que peleaban de acuerdo y con jefes comunes". (6)

5.- Tácito, Citado por Ochoa Campos. Op. Cit. p. 70

6.- Altamira, Rafael: Manual de Historia de España. Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 1942 (2). p. 64.

Los pueblos celtíberos fueron los que más resistieron a la dominación romana. El celo por su independencia queda manifiesto en las ciudades de Numancia, Cantabros y Astures, destruidas totalmente una vez vencida su tenaz resistencia.

Las consecuencias de la dominación romana para España fueron, según el autor antes citado, haber logrado la unificación del mando de toda ella en un poder central, la subordinación y disciplina de las tribus, la aproximación, y después la unificación social de los pueblos de España, la unidad lingüística y la unificación jurídica.

Al caer España bajo el dominio romano el "espíritu municipal" no decayó, sino que siguió vigoroso, a tal punto, que el imperio tuvo que ceder y concederles la mayor autonomía posible, cosa que no era costumbre de Roma cuando se trataba de ciudades sometidas en las condiciones en que lo fueron la mayoría de las españolas. Sobre este punto Cánovas del Castillo dice: "Constituido después el municipio romano, deferencia otorgada al renombre de sus moradores, dado que no lo acostumbrase el imperio con las provincias que sujetaba a su dominio, conociéronse en España las CURIAS, pequeños senados-compuestos de un determinado número de Decuriones o Curiales y los Decumbiros, especie de magistrados o cónsules puestos al frente". (7).

Durante la dominación romana llegaron a existir en España veintiun municipios, cuatro ciudades federadas y una mayoría de estipendiarias. "Mientras se mantuvo la República en Roma, las ciudades españolas se rigieron por fueros especiales". (8)

Caído el imperio romano los visigodos dominan España. Durante este período el municipio tuvo una vida raquítica, siendo suprimida su autonomía en el sexto concilio de Tole

---

7.- Cánovas del Castillo, citado por Ochoa Campos. Op. Cit. - p. 71.

8.- Escude Bartoli, citado por Ochoa Campos. Op. Cit. p. 72.

do, concilio que se había constituido como institución desde la conversión de los conquistadores al catolicismo. Un siglo después fué restablecida por un nuevo concilio después de la sublevación de los vascos (9)

Después de tres siglos de establecido, el reino visigodo fue derrumbado por los árabes, quienes conquistan, en los comienzos del siglo VIII, gran parte de la península. En esta misma época se inicia la guerra de reconquista.

Durante gran parte de esta prolongada guerra "los vecindarios de las ciudades y de los campos se organizan bajo la autoridad del rey o de los condes, sus delegados, y con funcionarios judiciales nombrados por aquél directamente o a través de las juntas o asambleas judiciales, presididas por el conde". (10)

Conforme se iba desarrollando la guerra de reconquista, la participación de los municipios en ella comenzaba a tener importancia, ya como puntos de avanzada, ya por el contingente que aportaban. Esta situación favoreció el fortalecimiento de villas y ciudades que fueron adquiriendo uno a uno los derechos de autogobierno arrancados unas veces a los condes y otras al propio rey, como el de elegir sus propios jueces para dirimir sus pleitos y resolver las cuestiones del interés del vecindario. Este fenómeno se registra en León y Castilla desde el siglo doce. A partir de entonces los concejos tuvieron "un sentido más democrático que antes y un sentimiento creciente de su fuerza e importancia que fueron extendiéndose paulatinamente". (11). Finalmente los municipios expulsaron de sí toda intervención de los nobles en sus asuntos internos, conservando sólo la subordinación a su rey, cuyos términos estaban expresados en las cartas o fueros que eran los documentos en que constaban los privilegios y derechos que el rey se obligaba a respetar.

---

9.- Ochoa Campos. Op. Cit. p. 78.

10.- Altamira. Op. Cit. p. 210.

11.- Ibídem.

Todos los autores coinciden en la afirmación de que la época más brillante del municipio español transcurre en los siglos once, doce y trece, que corresponden al período en que la legislación foral fué más cuantiosa y rica por su contenido, cual era, las garantías de las libertades humanas, -- mismas que fueron declaradas mucho tiempo después bajo el rubro: "Los Derechos del Hombre y del Ciudadano".

La forma más común del documento legislativo de la época, nos dice Esquivel Obregón, es el FUERO, que contiene los privilegios de los habitantes de la ciudad, la organización política y, en general, el derecho de la misma en que preponderan las costumbres locales. (12)

Estos documentos eran verdaderas constituciones locales que expresaban los derechos de los municipios y los términos que normarían en el futuro la conducta del rey respecto de los municipios y de estos respecto de aquél. Entre los fueros, los hubo de dos clases: los extensos, que eran los que normaban la manifestación de la vida social la de entonces en todos sus aspectos, y los breves, que sólo establecían los privilegios generales de que gozaban el municipio y sus habitantes frente al rey.

Entre los fueros de mayor relevancia figura el de León, suscrito en el año de 1020 y aprobado por Alfonso V. Este fuero garantizaba la existencia de los municipios en ese reino y, a decir de Ochoa Campos, sirvió de modelo a muchos otros fueros obtenidos de los demás reyes o nobles de España. (13)

La característica de los fueros era su particularidad y lo reducido de su ámbito general de validez. Regían solo para el municipio que los obtuvo y nada más; cada ciudad o villa los defendía celosamente, "...pero cada población, señala Altamira, los procuraba para sí y trataba de aumentarlos, sin preocuparse de las otras y aún tratando de superarlas. --

---

12.- Esquivel Obregón. Op. Cit. p. 268.

13.- Ochoa Campos. Op. Cit. p. 81.

Por eso el fuero cubre a los vecinos para quienes se ha dado, pero no al forastero". (14). Esto es, su ámbito espacial de validez lo constituía el territorio de la municipalidad; su ámbito personal de validez estaba formado por los vecinos y su ámbito material de validez lo formaban las necesidades, los problemas y las aspiraciones de la ciudad.

Juan Agustín García, sintetiza en cinco los principios generales desarrollados en todos los fueros: "1. Igualdad ante la ley, expresamente establecida en el Fuero de Cuenca... 2. La inviolabilidad del domicilio. 3. Justicia. El vecino está sometido a sus jueces naturales, elegidos por él o por su concejo... 4. Participación en la cosa pública. Los vecinos eligen libremente los magistrados concejiles... 5. Responsabilidad de los funcionarios". (15)

La organización del municipio español, en su mejor época, giraba en torno a la asamblea de vecinos o concejo - abierto, formado por los cabeza de familia "congregados los domingos a toque de campana para tratar los asuntos municipales pendientes de solución". (16)

Las magistraturas concejiles variaban en cada municipio. Comúnmente existían Alcaldes, a los que en ciertas municipalidades se les llamaban "Justicias", encargados de administrar justicia en lo civil y en lo criminal; Alguacil Mayor o cabo de milicia; regidores en número proporcional a la importancia de la ciudad que "oscilaba entre ocho y treinta y seis que llegó a tener Sevilla. Otras ciudades como Córdoba y Granada tuvieron veinticuatro". (17) Otros magistrados eran los jurados o sesmeros, encargados de la defensa de los ciudadanos contra las demasías de los alcaldes; los fiels eran magistrados que velaban por que fueran observadas las

---

14.- Altamira. Op. Cit. p. 215.

15.- Citado por Ochoa Campos. Op. Cit. p. 83.

16.- García Oviedo, Carlos: Derecho Administrativo. Ed. E. I. S. A. Madrid, 1953 (3), p. 507.

17.- Villar, citado por García Oviedo. Op. Cit. p. 508.

prescripciones de la policía de abastos.

La libertad de los municipios no excluía una intervención razonable de la autoridad real, pues ésta se presentaba a través de un "sennior", autoridad política y militar, que la representaba en el concejo y velaba por la observancia de las leyes y conservación de los castillos y fortalezas, -- "sin inmiscuirse en las atribuciones judiciales y económicas de los concejos". Los cargos concejiles se obtenían por elección o por suerte (18).

En un principio todos los vecinos tenían la posibilidad de ser miembros del concejo. Más tarde se limitó este derecho a los caballeros.

Los cargos concejiles no duraban, de ordinario, más de un año. "Tratábase por este medio los concejos de evitar detenciones prolongadas de poder, con los peligros que esto entrañaba para las libertades municipales" (19)

"Esos Concejos o Municipios gozaban de exenciones, creaban gremios, establecían ferias, impulsaban el comercio que en los terrenos señoriales se veía estancado por los tributos de pontazgos, portazgos y barcajes con que era gravado; favorecían la agricultura, auxiliaban a los necesitados, rechazaban las pretensiones de los nobles y aún ponían a raya las demasías de los reyes; disponían de fuerza armada para hacerse respetar y atender a su defensa y, constituyendo cada municipio una patria, contribuyendo eficazmente a la libertad de los pueblos y a la liberación de la patria común". (20)

La eficacia de los concejos descansaba en la autonomía política y administrativa de que gozaban, en la posesión de los recursos materiales suficientes que lo hacían autónomo, en la efectividad del voto popular y en la responsabilidad de sus funcionarios. "Nada tan sorprendente y bello, con

---

18.- García Oviedo, Op. Cit. p. 508.

19.- Ibídem.

20.- Ochoa Campos, Op. Cit. p. 81.

menta un autor, como esas instituciones municipales que brotaban con toda espontaneidad en la anarquía feudal de los tiempos medios. Ninguna de las pretensiones constitucionales contemporáneas, productos de una pseudo ciencia política, basada en el plagio vil y desatinado de leyes exóticas, ha garantizado mejor, ni con más eficacia y simplicidad de medios, los derechos primarios indispensables para que se desarrolle con holgura una sociedad". (21)

Hasta el siglo XI los reinos de España estaban organizados en una constitución feudal; el monarca, junto con los nobles y prelados en concilio (continuación de los de Toledo), resolvía y discutía los problemas del reino y dictaba leyes.- Esta situación "se complica a partir de fines del siglo XII - en Aragón y León, y poco después en los otros reinos, con una nueva asamblea en que entran como elemento esencial diputados (procuradores, Personeros) de los municipios libres". (22)

Este hecho marca el paso de la organización feudal a la estamental. La asamblea estamental tomó el nombre de Cortes y, según Rafael Altamira, es anterior a las asambleas de tipo análogo en las demás naciones europeas.

Aunque la función primordial de las Cortes fué la votación de tributos, llegó a tener, de hecho más que de derecho, funciones y autoridad legislativas, mediante las PETICIONES de nuevas leyes o reformas a las antiguas que hacían a los reyes, los que, por las circunstancias que privaban, frecuentemente accedían. La época de mayor influencia de las Cortes fué la comprendida entre los años de 1188 a 1348 y de 1369 a 1406 en Castilla, coincidiendo aquí y en los demás reinos, en lo general, con la época del mayor florecimiento municipal. (23)

Normalmente, y mientras los municipios fueron poder-

---

21.- Agustín García, citado por M. Ochoa Campos. Op. Cit. - p. 83.

22.- Altamira. Op. Cit. p. 178.

23.- Ibídem. p. 179.

rosos, en las asambleas de las Cortes eran ratificados los fueros y privilegios por los reyes que las convocaban.

Al lado del rey y de las Cortes funcionaba otro órgano que es necesario mencionar por la importancia que alcanzó como fuerza aseguradora de las libertades locales y del buen funcionamiento de este sistema político. Me refiero al Justicia Mayor, "amparador de fueros y derechos", que con el fortalecimiento de los municipios cobró relevancia y fuerza muy superior a todas las instituciones de la época.

Era el Justicia Mayor, una institución con funciones políticas y jurisdiccionales cuyo titular escogía el rey, pero que sólo podían deponer las Cortes. El Justicia Mayor entendía en los casos "de fuerza y agravio" no sólo del rey, a quien llegó a "marcar el alto" cuando se excedía, sino también de los "ricos homes" y de los tribunales eclesiásticos. En ocasiones, también en lo relativo a la ejecución de breves pontificios (24)

Son muchas las causas que hicieron posible el esplendoroso desarrollo que alcanzó el Municipio en las ciudades, villas y pueblos del medioevo español. García Oviedo señala como circunstancias de la época que favorecieron la vida concejil a las siguientes: a) El aislamiento de los pueblos en los tiempos de la reconquista que tonificó vigorosamente la vida local a virtud del proceso obligado "de concentración de energías por falta de eficaz protección del poder central". El Municipio español de esta época floreció porque tuvo que ser, y fué, una sociedad total. b) Otra de las circunstancias que apunta el autor citado, es la de la necesidad que los monarcas tuvieron de estimular las energías locales como base de sus empresas bélicas en contra de los moros. Ya habíamos dicho anteriormente, que muchos de estos pueblos constituyeron puntos de penetración o de avanzada en los dominios árabes que los reyes cristianos iban arrebatando, y cómo, para hacer que los pobladores aguantaran, los llenaba de privilegios y derechos. c) Finalmente, otra de las causas impor-

---

24.- Melo, Andrés: Apuntes de clase de Derecho Constitucional; 1968.

tantes que motivaron el hecho que comentamos, fué el de la necesidad que tuvo el rey de apoyarse en el estado llano para abatir la soberbia ostentosa y anárquica de la nobleza. Tal sucedió en los tiempos de Jaime I, El Conquistador, cuando evitó la explotación tributaria que padecían los municipios por parte de algunos feudos. En el siglo XIII, Doña Ma. de Molina se apoyó en las hermandades para defender el trono de su hijo Fernando IV contra los nobles y magnates. (25)

Todas estas circunstancias hicieron posible la creación de fuertes y vigorosos municipios que en algunos casos llegaron a tal poderío que "la misma potestad real se inclinaba muchas veces ante su autoridad y su prestigio" (26). De esta fortaleza dá testimonio la frase con que se consagraban a los reyes en Aragón: "Nosotros, que somos tanto como vos y que juntos valemos más que vos, os hacemos rey con tal de que guardéis nuestros fueros y libertades; y si no, no" (27).

Por los datos que se tienen del Aragón de aquellos tiempos, esta frase estaba lejos de ser un mero formulismo, pues reflejaba fielmente una realidad fáctica, se trataba de una expresión que tenía su correlato en la realidad temporal.

Desde mediados del siglo XIII se empezó a hacer sentir la necesidad de un poder central fuerte. La vida social había roto una vez más su "camisa de fuerza". El crecimiento de las poblaciones hacía poco práctico, por difícil, el funcionamiento del cabildo abierto. Esto trajo como consecuencia que, en los albores del siglo XIV, se redujera el concejo abierto a un concejo cerrado integrado por un número reducido de vecinos "aptos y capaces" en número proporcional al de los habitantes de la localidad.

Así se empezó a manifestar el ocaso del municipio español que vivió sus mejores días a partir del siglo XI.

---

25.- Op. Cit. pp. 506-507.

26.- García Oviedo. Op. Cit. p. 507.

27.- Ochoa Campos. Op. Cit. p. 82.

Los municipios, después del impulso y la grandeza que alcanzaron a partir de su participación en la guerra de reconquista, lucharon virilmente por conservar lo tan meritoriamente conquistado cuando percibieron los primeros síntomas del centralismo absolutista.

Enrique III, rey de Castilla y León fué el que inició oficialmente el aniquilamiento del Municipio. Obtuvo de las cortes, a fines del siglo XIV, autorización para cobrar subsidios sin necesidad de consultar a los representantes de las ciudades, por lo que protestaron éstas, pidiendo la revocación del pago de las dietas que cobraban sus diputados, lo que se les concedió, pero desde entonces no pudieron ir a Cortes sus representantes. Este mismo monarca, siguiendo su política de agresión al Municipio, nombró corregidores en las principales ciudades para fiscalizar a la organización municipal en cada una de ellas.

García Oviedo, reúne en dos grupos las causas que motivaron la decadencia del Municipio. Llama causas generales, a las que determinaron en toda Europa el decaimiento de la vida local, y causas particulares a las privativas de España. Entre las causas del primer grupo señala el robustecimiento del poder real en la negación del poder feudal y el resurgimiento de los estudios del derecho romano, favorables a la idea del cesarismo. Entre las causas particulares de España enumera las siguientes: la consumación de la reconquista, lo que hizo que el monarca no necesitara ya de la fuerza del poder local; la agitación de la vida interna de la mayoría de las ciudades (recordad la agitación de las ciudades en los tiempos inmediatos anteriores a la expansión romana); y la intervención, cada vez más favorecida, de la nobleza en los cargos concejiles. (28)

A estas causas las podríamos llamar aparentes, pues la cuestión determinante del fenómeno yace en los cambios de las condiciones reales de existencia, que en un momento dado hicieron necesaria la existencia de un poder central fuerte que garantizara el desarrollo de la sociedad conforme a esas

nuevas formas de existencia, cosa que no podía garantizar el poder local que resultaba insuficiente ante la magnitud del problema.

Si concedemos esto, debemos aceptar también que los estudios del derecho romano sólo vinieron a "justificar" el fortalecimiento del monarca, pero en ningún modo a determinar lo, y que la agitación de la vida interna de las ciudades no se hubiera dado si las fuerzas productivas de la sociedad hubieran podido desarrollarse en los límites de la ciudad sin rebasarlos nunca.

España no supo encontrar el justo equilibrio de los dos poderes, como lo hizo Roma en la República y en los primeros tiempos del Imperio, y fué condenada por su error a repetir la historia de la última etapa del Imperio Romano.

Durante este tiempo los municipios, organizados en hermandades o comunidades, lucharon con heroísmo por conservar el derecho a esa vida basada en un sistema de libertades locales. "Todavía en 1519, nos dice Ochoa Campos, la ciudad de Toledo arengó a las demás ciudades de la corona castellana, con el objeto de promover una acción conjunta que pusiese un límite a los excesos de Carlos V, y bajo la dirección del Ayuntamiento Toledano, en julio de 1520 se reúnen en Avila representantes de quince ciudades y villas castellanas que instituyeron una junta que se declaró resueltamente por los fueros municipales. Declarada la guerra de las COMUNIDADES, en 31 de octubre de 1520, continúa el autor citado, fueron derrotados los comuneros en los campos de Villalar en abril de 1521". (29) Es el amanecer del absolutismo; se hace la noche del Municipio y del hombre.

Hay que ver en la lucha que sostuvieron las comunas españolas por conservar las libertades necesarias a la naturaleza humana, la lucha del hombre que ha conocido y vivido en ellas su condición de tal, y que no se resigna, por nada, a perder esa condición. Parece ser que el hombre que lo llega a ser, prefiere morir antes que verse negado.

---

29.- Ochoa Campos. Op. Cit. p. 90

### 1.3.3 EL MUNICIPIO EN INGLATERRA.

El desarrollo de la organización política de la Inglaterra medioeval siguió una evolución semejante a la que se dió en el continente con variantes no esenciales, aunque si con distinto desenlace del que tuvieron los estados continentales.

En 1066 Guillermo de Normandía conquista Inglaterra e instauro el sistema feudal. Da a sus nobles el dominio sobre grandes territorios extendiendo y asegurando en esta forma el poder de su corona.

El rey gobierna a través de un consejo integrado por los señores feudales y el alto clero presidido por él mismo llamado Concilium Regis que desarrolla funciones legislativas, judiciales y ejecutivas.

En tiempos de Enrique I, principios del siglo XII, los hombres libres obligan a este monarca a firmar una declaración en que se compromete a respetar ciertas costumbres que constituían garantías para ellos.

En los inicios del siglo XIII el rey Juan Sin Tierra, que gobierna despóticamente, desata un movimiento de resistencia en el que los nobles y caballeros obtienen de él la Carta Magna, documento que contiene una serie de derechos y garantías en favor de aquéllos y que el rey se compromete a respetar.

Esta carta ha sido ponderada como el punto de partida del constitucionalismo moderno, lo que no nos parece exacto si consideramos la serie de documentos análogos que se dieron en los reinos de la España medioeval. La Carta Magna no fue, sino una más de aquéllas, en las que los reyes de esa época se obligaban a respetar los derechos de sus súbditos, los hombres libres y nada más, pues su contenido no varía sustancialmente del de los fueros y cartas a que ya hicimos referencia al hablar del municipio español(30)

En 1265 Simón de Monfort, ante la política de Enrique III, como caudillo, convoca al parlamento (a Cortes) "y no sólo a los magnates eclesiásticos y laicos y a los caballeros (elemento no feudal recientemente incorporado), sino también a los representantes de las ciudades y de los burgos". La reunión es considerada como el nacimiento del Parlamento Inglés. La nueva institución cristaliza en el año de 1295 y se le llamó Parlamento Modelo. Esta fecha marca en Inglaterra el paso de la organización feudal a la estamental.

La constitución estamental aparece aquí como en todo el medioevo, cuando los pueblos y ciudades se han desarrollado y han adquirido cierto poder que la corona no puede menospreciar.

En esta nueva constitución el Municipio se dá a ver; la asamblea feudal se convirtió en una asamblea de los tres estamentos del reino, es decir, "de los que rezan, de los que guerrearán y de los que trabajan". (31)

No tenemos elementos para reconstruir la organización y el funcionamiento del Municipio del medioevo inglés, pero es de suponer que siguió un desarrollo semejante en lo esencial, al municipio español de la misma época, con la variante de que aquí no existieron las circunstancias que hicieron que aquél se aliara con el monarca y creciera a la sombra de éste, sino que en la lucha por sus libertades pareció hacer mejor causa con los señores feudales y hombres libres contra el rey que con éste en contra de aquéllos.

Para el siglo XVI ya encontramos al municipio funcionando en concejo cerrado en el que no participaba la población ni en su integración ni en su funcionamiento, situación que ésta toleraba por la comodidad que les reportaba, consistiendo ésta, principalmente, en el hecho de que los salvaba de la intervención central en sus asuntos locales.

La autoridad de la localidad recibió en este grupo-

---

31.- Manuel García Pelayo: Derecho Constitucional Comparado. Ed. Manuales de la Revista de Occidente: Madrid, 1964 (7), p. 255

cerrado o concejo municipal constituido por dos tipos de miembros: regidores y concejales, con la diferencia de que los regidores desempeñaban funciones jurisdiccionales a la vez. El concejo estaba presidido por un alcalde generalmente nombrado por los concejeros de entre ellos mismos y cuya función principal era la de ser juez. Las funciones administrativas, relativamente simples, eran desempeñadas por comisiones. (32)

En todas las municipalidades había hombres libres (free men), título que significaba el goce de muchos privilegios y distinciones fuera del alcance de la masa del pueblo. Esta posición se ganaba mediante el pago de ciertas cantidades o por la prestación de meritorios servicios.

Los hombres libres tenían el derecho de voto para elegir al correspondiente representante en el Parlamento "y, en algunos municipios más liberales, el de votar también por las autoridades locales. Además (...) el título liberaba a su poseedor de multitud de restricciones comerciales y del pago de varios impuestos especiales" (33).

Los derechos del municipio eran establecidos en cartas concedidas por el monarca hasta el año de 1668, fecha a partir de la cual fueron otorgadas por el Parlamento.

#### 4. DESTINO DEL MUNICIPIO ESPAÑOL Y DESTINO DEL MUNICIPIO INGLÉS.

Después de la época feudal, como ya hemos visto, los estados europeos adquieren una constitución estamental, caracterizada, entre otras notas, por la dualidad REX y REGNUM (Rey y reino). Tal dualidad se hace insostenible por razones internas y externas a esa estructura constitucional, de manera que el poder del Estado terminó concentrándose en uno de los dos términos de la relación. En Inglaterra se verificó

---

32.- Austin F. Macdonald: Gobierno y Administración Municipal. Ed. F.C.E.; México-Buenos Aires, 1964, p. 30.

33.- Ibídem. pp. 31 y sig.

en el Parlamento, institución en la que desembocaron las cortes o asamblea estamental del reino, mientras que en el continente se realiza en el monarca.

La variación con que se presentó este fenómeno en la Europa Continental e Inglaterra "es primordialmente de titular, pero no de calidad de Poder". De la misma manera que = el rey continental, el Parlamento se hizo supremo, no ligado al derecho anterior, sino superior a él: en igual forma que - en el continente se conservaron, a veces sólo formalmente, -- las cortes o los estados generales, pero quedando subordinados al monarca, de igual manera en Inglaterra se conserva al monarca, pero subordinado al Parlamento. En resumen, el fenómeno de concentración de la soberanía se desarrolla en igual forma en uno y otro lugar, lo único que cambia es "el sujeto real de ella" (34).

Esta variación ha sido profundamente significativa por las implicaciones que tuvo al constituirse el estado nacional; en tanto que en el continente se dá fin a todo vestigio de las libertades y derechos del hombre, en Inglaterra se mantienen y se fortalecen los de los ingleses que conservan - la doble relación frente al poder: como súbditos y como ciudadanos.

Ya en el siglo XV Yorks Fortescue puede establecer en forma muy clara la diferencia entre los reinos de Francia (modelo continental) e Inglaterra: "El primero, dice este autor, es un 'dominium regale', es decir, que el rey tiene pleno y exclusivo poder para dictar las reglas por las que ha de gobernarse su pueblo: el segundo es un 'dominium politicum regale', por el que entiende un régimen en el que el rey no puede gobernar a su pueblo más que por las leyes a las que éste ha asentido". (35)

La variación del fenómeno se debió a que en Inglaterra los factores del poder se ordenaron en forma diferente de

---

34.- García Pelayo. Op. Cit. pp. 250-251.

35.- Fortescue, Citado por M. García Pelayo. Op. Cit. p. 254.

como se ordenaron en el resto de Europa: En el continente no estuvieron equilibradas las fuerzas o factores que luchaban por las libertades locales y los que pugnaban por la centralización. En el momento decisivo las comunas se quedaron solas y diezmadas por la política centralista puesta en práctica -- por los reyes desde hacía tiempo. En cambio, en Inglaterra, a la hora decisiva las fuerzas de la relación estuvieron equitativamente repartidas, los burgueses no estaban ni solos ni diezmados.

El momento definitorio en Inglaterra, al igual que en el continente, se presentó al doblar la edad media en que se sentía la sensación de la necesidad de un gobierno fuerte. "El estado de los Tudors, dice García Pelayo, es un 'Estado - Moderno' en el sentido de que termina con el localismo y pluralismo medioeval para dar paso a un poder fuerte y centralizado. Pero, continúa nuestro autor, a diferencia de los estados continentales, no aniquila las instituciones medioevales, sino que las acoge en su seno convirtiéndolas en factores del mismo estado". (36)

Esta recepción en el nuevo estado de las viejas -- instituciones medioevales para la libertad, la explica el autor que venimos citando diciendo que "desde antiguo se había dado en Inglaterra la idea de un estado relativamente centralizado porque el COMMON LAW estaba por encima de los particularismos comarcales, lo que unido a las condiciones políticas y sociales de Inglaterra lo hacían más adecuado para una sociedad moderna que sus semejantes continentales (...). De este modo, mientras que en Europa continental caen las libertades e instituciones medioevales para ser sustituidas por nuevos órganos, en Inglaterra no faltan ciertamente estos nuevos órganos, pero su función es, o bien cumplir nuevas tareas para las que las antiguas instituciones no eran aptas, o bien crearle a éstas una situación que hiciera posible el buen cumplimiento de sus funciones; así, no aniquila el sistema ni los tribunales del COMMON LAW, sino que los libera de obstáculos para su correcto funcionamiento (...); no se deshace del Parlamento, pero termina con las fricciones que hacían pade--

cer la unidad y fortaleza del estado, NO SUSTITUYE LOS PODERES LOCALES POR FUNCIONARIOS CENTRALES (comisarios, intendentes), sino que los utiliza, dirige y vigila desde el centro"(37) (\*)

El destino del municipio español y el municipio inglés fue diferente: el español no sobrevivió al cambio y se frustró en su misión: España creció y se extendió por todo el mundo sin ese elemento en su constitución y muy pronto empezó a declinar hasta perder por completo su poderío. El inglés si sobrevivió, y siguió su misión llevando al pueblo bretón por el sendero de la libertad.

La historia registra que en Inglaterra se llega a la igualdad ante la ley con mucho mayor rapidez e intensidad que en las naciones continentales, "... noble y común, clérigo y laico, se hicieron iguales ante el derecho del país. Desaparece la clase villana excluida de estos beneficios y las libertades particularizadas de la Edad Media fueron convirtiéndose en libertades generales..." (38).

Contra quien quiera justificar la anulación del Municipio en España, como necesario para el advenimiento y fortalecimiento del Estado Nacional, está la experiencia inglesa que demuestra lo contrario.

La lección histórica de Inglaterra, que a nosotros-

---

37.- Ibídem. p. 258.

(\*)- Las mayúsculas son mñas.

38.- García Pelayo. Op. Cit. p. 259.

interesa, es la de que supo encontrar la fórmula para resolver el problema del equilibrio político entre el poder central y el poder local sin destruir este último. Tal fue la proeza que le valió a Inglaterra su desarrollo como nación poderosa y respetada, moral y materialmente, en todo el eclipse que significó el absolutismo en la historia de la humanidad.

PARTE 2  
EL MUNICIPIO EN MEXICO

## CAPITULO 2.1

### EL MUNICIPIO EN LA COLONIA

#### 2.1.1 EL MUNICIPIO Y LA CONQUISTA

La conquista de México en su primera etapa, la decisiva, fue obra de la tenacidad y de la astucia de un hombre - que logró superar todos los obstáculos materiales y formales - que amenazaron con detener su empresa: don Hernando Cortés.

Después de dos expediciones tentativas a las costas de Yucatán, Cortés fué designado por Diego de Velázquez, gobernador de la Fernandina (Cuba), para jefaturar una tercera expedición con el carácter de definitiva. Por diversos motivos Diego de Velázquez cambió de parecer y quiso privarlo del mando, más la rapidez de las resoluciones de Cortés dejaron atrás la resolución del Gobernador y, el día 16 de febrero de 1519, "sin más credenciales que su astucia y su fé", alzó velas y se lanzó a la gran aventura.

Para asegurar su situación, totalmente de hecho y - darle una forma que la legitimara, acudió a la usanza castellana de tiempos de la reconquista recientemente consumada y - aún fresca en la conciencia de los conquistadores.

Al desembarcar Cortés en tierras de lo que hoy es - Veracruz procedió a traducir en actos su oportuna maquinación, "constituyó una municipalidad (la primera Veracruz), y aquélla especie de forma natural y primitiva de la vida política, dió vida a la personalidad legal de Cortés, nombrándolo Justicia Mayor y Capitán General de las Reales Armas y sometiendo - lo todo a la sanción del Soberano"(1). En esta forma Cortés - se desliga de todo nexo con el Gobernador de la Isla, y hace - fuente de sus poderes al municipio, que no tiene más autori - dad sobre sí que la del rey.

---

1.- Sierra, Justo: Evolución Política del Pueblo Mexicano - - (Obras Completas, T.XII). Ed. UNAM, México, 1948. p. 51.

"Por medio de este artificio forense, comenta Orozco y Berra, el carácter de la expedición cambió por completo. En el país había ya una colonia española; conforme al régimen municipal de Castilla, la puebla no reconocía más superior -- que al soberano y le representaba legítimamente el regimiento de la villa; los nombramientos del Cabildo eran firmes y valeros, sin que ninguna autoridad pudiera en ellos mezclarse; -- como vecinos de la puebla, los soldados quedaban transformados en la milicia comunal, sujeta directamente al Justicia Mayor..." (2)

Tal fué la forma como nació el Municipio en México, como una entidad ficticia, es decir, sin la realidad sociológica correspondiente, sólo como necesaria para legitimar la situación de estos aventureros, y para dotarlos de poderes, -- de autorización y que estuvieran así en condiciones, conforme a derecho, de emprender la conquista.

El Municipio surgió en México a imágen y semejanza del surgimiento de muchos municipios en la España de la guerra de reconquista. Esto fué así por las circunstancias irregulares en que se inició su conquista, por el arraigo que en el espíritu de los conquistadores tenía esta institución y -- sin la dirección de un poder constituido. El soberano conoció esto ya como un hecho al que no pudo desconocer por las ventajas que significó para él.

Una vez que hubo afirmado su investidura legal, que fortaleció y afianzó su postura de jefe de "aquél grupo de -- hombres que se creían capaces de ser cada uno el capitán: des-- truídas con estupendo arresto las naves que los temporales -- iban a destruir, salvados los elementos que podían servir para aderezar otras cuando fuere necesario, trasladada la pue-- bla a sitio mejor, y organizada y fortificada, Cortés, ya sin comunicación con el mundo español, atendido sólo a su genio, a su esfuerzo, y sometidos con todas las formalidades legales -- los tributarios de Motecuhzoma en la comarca a la obediencia

---

2.- Ochoa Campos, Op. Cit. p. 96.

de su nuevo amo el rey Don Carlos, emprendió la titánica ascensión de la sierra oriental; iba a visitar a Motecuhzoma" (3).

Después del intento fallido de aduenarse de la ciudad, y después de vencer duras dificultades, Cortés emprendió el asedio a la gran Tenochtitlan, misma que al cabo de 75 - días de heroica resistencia, cae vencida, como Numancia en otro tiempo y en otro lugar, al poder del conquistador. "Montones de cadáveres, edificios desmoronados, desolación y muerte después del memorable 13 de agosto de 1521. En consecuencia, no pudieron los conquistadores instalarse luego en la vieja Capital, resolviéndose Cortés a retirarse a la cercana Villa de Coyohuacán - Coyoacán -; empero, como lo hizo al fundar Villa Rica, también lo repitió en este caso: nombró Ayuntamiento que legalizara los actos de su gobierno; quedaron designadas las primeras autoridades y después existió la Ciudad". (4)

Consumada la conquista de Tenochtitlan, Cortés, como queda dicho, instala en Coyohuacán un Ayuntamiento de cuyo funcionamiento no hay constancia documental por haberse extraviado las primeras actas del cabildo, pues de él sólo se conservan las levantadas a partir del día 8 de marzo de 1524, fecha en que ya funcionaba en la ciudad de México. En este caso también, se repite el fenómeno del primer municipio: primero se da el fenómeno jurídico Ayuntamiento, y después, sobre su base, se da el fenómeno sociológico ciudad, invirtiendo literalmente la sucesión natural de los fenómenos.

Por voluntad de Cortés la ciudad fué levantada sobre los escombros de la urbe de los mexicas, alegando, "que pues esta ciudad en tiempo de los indios había sido señora de las otras provincias comarcanas, que también era razón que lo fuese en el tiempo de los cristianos y que así mismo decía que Dios nuestro Señor en esta ciudad había sido ofendido con

---

3.- Sierra, Justo. Op. Cit. p. 51.

4.- Galindo y Villa, Jesús, citado por Ochoa Campos. Op. Cit. p. 98.

sacrificios y otras idolatrias, que aquí fuere servido con - que su santo nombre fuere honrado y ensalzado más que en otra parte de la tierra". (5)

La forma de organización local traída por los conquistadores es la que se proyectaría y definiría a la institución del Municipio en el México colonial y en el México independiente, pues el municipio indígena, aunque ya había alcanzado la forma correspondiente al municipio de derecho a la llegada de los conquistadores, fué truncado y parado ahí. No tuvo ya ningún papel relevante en el desenvolvimiento posterior del municipio mexicano que pudiera hacer importante su estudio, ya que los mismos pueblos de indios eran organizados conforme al modelo traído de allende el mar.

### 2.1.2 EL MUNICIPIO Y LA COLONIZACION.

Desde su instauración en la Nueva España, el Municipio se proyectó como un instrumento de colonización que nos recuerda al municipio de la época de la Reconquista en España. Tanto éste como aquél venían a llenar necesidades políticas y militares y a ellas se ajustaba el vecindamiento; eran elemento de avance en la conquista de nuevos dominios y, tanto unos como otros, no tuvieron un nacimiento espontáneo como el municipio primitivo, sino en un plan preconcebido por el colonizador, por el conquistador.

"La tradición comunera de Castilla", como la llama José Vasconcelos, fué trasladada a América cuando conservaba todavía cierto vigor a pesar de estar ya para entonces amenazada de muerte y con sus días contados. Aún alcanzó este espíritu alumbrar la primera fase de la colonización (6).

Las circunstancias que rodearon el nacimiento del Municipio en tierras americanas fueron desde su inicio favora

---

5.- Ochoa Campos. Op. Cit. p. 99.

6.- Vasconcelos, José, citado por Ochoa Campos. Op. Cit. p.97.

bles a su desarrollo vigoroso, pues de manera semejante al municipio de la reconquista, el de México tuvo que proveer a todas sus necesidades; lo alejado del poder del soberano y el aislamiento en que nacieron la mayor parte de ellos, por lo menos en los primeros tiempos de la colonización, hizo de ellos verdaderas entidades autónomas y autárquicas; sólo acudían a la autoridad del soberano para darles vestimenta jurídica, para legitimar su instauración. "Sin falta alguna de vitalidad, señala Pristley, comenzó a funcionar la organización municipal de Castilla, transmitida a América poco después de la venida de Colón. Los primeros conquistadores trajeron al nuevo mundo un tradicional amor a la libertad y un espíritu de vigorosa autonomía local que daba hermosas esperanzas de robustecerse en el territorio conquistado y colonizado" (7).

Es más adelante, al consolidarse el dominio español, cuando el Municipio, pujante en su comienzo, declina ante la implantación en la Nueva España de la fiscalización del régimen municipal por el poder central.

La Nueva España nació como una colonia nueva, pues los conquistadores, una vez plantados en el continente y sin órdenes de alguna autoridad, se organizaron en Municipio y, apoyados en la carta constitutiva del mismo, emprendieron la conquista y la colonización de las nuevas tierras en nombre del Soberano de España al mando de Cortés, a quien el Ayuntamiento había nombrado Capitán y Justicia Mayor.

La característica que define la primera etapa de la colonización, y que ya habíamos aludido, es el hecho de que primero se constituía el Municipio como realidad política y jurídica y posteriormente como realidad sociológica, es decir, como fenómeno de asentamiento territorial de un grupo que convive en cotidianas relaciones de vecindad. Era indispensable, para lograr lo segundo, improvisar colonos y trazar ciudades. Este fué el problema de los primeros tiempos de la colonia; convertir al aventurero en vecino de un lugar, por lo menos durante un período de tiempo, y planificar el trazado de las ciudades. "Lo vecinal en los tiempos heróicos, dice -

---

7.- Pristley, citado por Ochoa Campos. Op. Cit. p. 97.

Bayle, se adquiere espontáneamente: resuelta la fundación por el capitán, elegido el paraje, efectuada la solemnidad, pregónábase que cuantos quisieran avvicinarse dieran su nombre al "escribano" (8).

El problema al que se enfrentaron los primeros cabildos en relación al avvicinamiento, no fue el de que los españoles se negaran a recibir solares y tierras, pues muchos de ellos llegaron a la Nueva España con el fin inmediato de acumular riquezas rápidamente y volverse a disfrutarlas en España, y para lograr tal fin no vacilaban en especular con las tierras y solares tan fácilmente adquiridos. Como solución, surgió la necesidad de hacer obligatorio el avvicinamiento efectivo del colono por un determinado lapso como condición para adquirir la propiedad del solar y de las tierras que se le entregaban al colono al fundarse la ciudad. Así lo entendió el virrey Dn. Antonio de Mendoza quien, en 1546 expidió una ordenanza que dice en una de sus partes: "ordenamos y mandamos que todos los vecinos de esta ciudad sean obligados a residir en ella el tiempo y espacio de seis años, para ver de ganar las cosas que por esta ciudad les fueren dadas so pena que el que lo contrario hiciere pierda todo lo que esta ciudad le hubiere dado así de tierras u otras cualquier cosas -- que la ciudad les hubiere fho, merced, caso en el dicho tiempo los ayan vendido" (9).

Otra de las funciones que los cabildos desarrollaron durante la colonización, fué la de atender a la defensa de las poblaciones de los ataques o insurrecciones de los indios y, en las ciudades de la costa del golfo, de las incursiones de la piratería, principalmente. A esta necesidad se atendía mediante la construcción de fortalezas en lugares estratégicos o el amurallamiento en las ciudades de importancia. En las poblaciones de menor importancia y en las fundaciones motivadas por la evangelización, las iglesias fortificadas contaron en el sistema defensivo de la localidad.

---

8.- Bayle, Constantino: Los Cabildos Seculares de la América-Española. Ed. Sapiencia, Madrid, 1962. pp. 61 y ss.

9.- Ochoa Campos Op. Cit. p. 102.

Las primeras ciudades en la Nueva España, al igual que las ciudades de la antigüedad, han sido fortalezas, la fisonomía de muchas de ellas revelan los vestigios de esta función.

Ajustándose sin muchas variantes a estas características generales, las ciudades se extendieron por toda la superficie del territorio de la Nueva España que iba siendo conquistado y pacificado hasta cubrir toda la colonia. En cada función se erigía un ayuntamiento, constituyéndose en esta forma en municipalidades. Sólo en las provincias extremas del norte y occidente no llegó a establecerse el gobierno civil, pues siempre fueron regidas militarmente, pero en la parte sometida toda ciudad, villa o lugar poblado o fundado por los españoles fué organizado en municipalidad. (10).

Las fundaciones españolas así organizadas eran establecidas con el doble fin de pacificar y colonizar nuevas tierras y ampliar con esto el campo de la comunicación y el tráfico que constituían, a su vez, medios para alcanzar un único fin; la consolidación de la conquista.

Otro tipo de poblaciones fue el que surgió por virtud del desenvolvimiento económico de la vida de la colonia, como los pueblos mineros y agrícolas. Los pueblos de indios, que, a decir de Miguel S. Macedo, "fueron simples lugares de reducción, en que, bajo la dirección del clero en lo religioso y bajo el dominio del encomendero en lo material, se hacía vivir a los indígenas en comunidad, repartiendo por completo su trabajo entre la encomienda, la iglesia y las tierras comunales del pueblo" (11). El Municipio vino a ser, en estas condiciones, el medio por el que las formas de convivencia vecinal europeas fueron trasladadas y trasplantadas en México, fué el agente más eficaz por el que se procuró y se logró la sustitución de un todo cultural, de un mundo completo de valores por otro nuevo.

---

10.- Macedo, Miguel S: "El Municipio" en Sierra, Justo: México su Evolución Social (T. 1, V. 2). Ed. J. Balleca y Cía., Sucesor, México, 1902. p. 669.

11.- Ibídem. p. 670.

La colonización en la etapa siguiente a la caída de la gran Tenochtitlan, se realizó sin base en ley alguna. No -- fué sino hasta el año de 1573, en que Felipe II dictó las primeras disposiciones a efecto de reglamentarla. Estas disposiciones u ordenanzas contienen los principios que sirvieron de base y de guía a toda empresa de colonización y de fundación.

Moisés Ochoa Campos reúne en tres grupos los más importantes mandamientos que contenía la llamada 'Ordenanza del Señor Don Felipe II, en Descubrir y Poblar'. El primer grupo lo formaban las disposiciones tendientes a controlar los descubrimientos y las fundaciones, y aquéllas que tenían por fin asegurar el conocimiento real de los territorios que se incorporaban al dominio de la corona española; el segundo grupo lo constituían las disposiciones que se ocupaban de reglamentar las relaciones con los naturales, particularmente las relaciones de propiedad. Un tercer grupo corresponde a las normas -- que tenían por función establecer los requisitos que debían -- cumplirse, las formalidades que habían de llenarse y lo relativo a la determinación de los pobladores.

Del primer grupo señala nuestro autor los siguientes mandatos:

I.- La prohibición, bajo pena de muerte, de que se emprendieran descubrimientos sin licencia del rey o de quien tuviere delegada su autoridad para ello. En lo ya descubierto podían dar licencia para poblar, los virreyes, audiencias, gobernadores y justicias, en sus respectivas jurisdicciones. La prohibición contenida en el capítulo del primero de dichas Ordenanzas, trataba de evitar las contiendas entre españoles -- por hacerse reconocer la prioridad en los descubrimientos.

II.- Que se asentasen en un libro diario todas las observaciones hechas en tierras y mares y para obtener el contacto pacífico con los habitantes, que 'desde el pueblo que -- estuviera poblado en los confines, por vía de comercio y rescate, entre indios vasallos lenguas (intérpretes) a descubrir la tierra; y religiosos y españoles con rescate y dádivas y -- con paz, procuren de entender y saber el sujeto, substancia y calidad de la tierra y las naciones de las gentes que la habitan, y los señores que la gobiernan, y hagan discreción (des-

cripción) de todo lo que pudiere saber y entender, y vayan en vi<sup>en</sup>diendo siempre relación al gobernador para que la envíe al -- Consejo'.

III.- En el capítulo 13 se disponía: 'Las personas que fueren a descubrimientos por mar y tierra, tomen posesión en nuestro nombre de todas las tierras de las provincias y partes a donde llegaren y saltaren en tierra, haciendo la solemnidad y autos necesarios, de los cuales traigan fé de testimonio en pública forma, en manera que haga fé'.

Del segundo grupo transcribe el mismo autor las siguientes disposiciones:

I.- Que los españoles no hagan guerra a los indios - 'ni les tomen contra su voluntad cosa alguna, si no fuere por rescate o dándolo ellos de su voluntad'.

II.- Que 'Los descubrimientos no se den con título y nombre de conquistas, pues habiéndose de hacer con tanta paz y caridad como deseamos, no queremos que el nombre dé oca sión ni color para que se pueda hacer fuerza ni agravio a los indios'.

III.- Los descubridores deberán elegir 'los sitios para fundar pueblos e cabeceras y sujetos, sin perjuicio de los indios, por no lo tener ocupados, o porque lo consientan de su voluntad.

IV.- A cada población que se fundase habían de darse cuatro leguas de tierra, a distancia de cinco leguas por lo menos de cualquier otra población de españoles 'y con que sea en parte donde no pare perjuicio a cualquiera pueblo de indios que antes estuvieren poblados, ni de ninguna persona particular'.

V.- Se disponía que 'Llegando al lugar en donde se ha de hacer la población, el cual mandamos que sea de los que estuvieren vacantes y que por disposición nuestra se puedan tomar, sin perjuicio de los indios, o con su libre consentimiento, se haga la planta del lugar'.

VI.- Otro capítulo establecía que 'Si los naturales se quieren poner en defensa de la población, se les dé a entender cómo se quiere poblar y no para hacerles ningún mal, ni tomarles sus haciendas; sino para tomar amistad con ellos y enseñarlos a vivir políticamente y mostrarles a conocer a Dios y enseñarles su ley, por la cual se salvarán, dándoseles a entender por medio de los religiosos y clérigos y personas que para ellos disputare el gobernador y por buenas lenguas y procurando por todos los buenos medios posibles que la población se haga con su paz y consentimiento y si todavía no lo quisieran consentir, habiéndolos requerido por los dichos medios diversas veces, los pobladores hagan su población, sin tomar de lo que fuere particular de los indios'.

VII.- Otro capítulo establecía la obligación tributaria de los indios que deberían determinarse "en moderada -- cantidad".

Las disposiciones que hemos agrupado en un tercer grupo, siguiendo al multicitado autor, las resumimos como sigue:

I.- Los requisitos que debían cumplirse para fundar una población eran; a) Buenas condiciones de salubridad del lugar, lo 'que se conocería en la copia que hubiere de hombres viejos y mozos de buena complexión, disposición y color y sin enfermedades'; b) condiciones geográficas favorables; clima templado, tierra fértil y abundantes pastos, montes y aguas para beber y para regadío y de fácil comunicación.

II.- Las formalidades a llenar fueron; a) El Gobernador, una vez elegido el sitio para la población, ordenaba la categoría que había de ostentar; b) conforme a esto, se integraba 'el concejo, república y oficiales y miembros de ella'. El autor que hemos citado, advierte que el concejo municipal era prerrogativa conferida exclusivamente a españoles y criollos, y que la república concernía a los indios; c) El gobierno de la población se establecía 'de manera que, si hubiere de ser ciudad metropolitana, tenga un juez con título y nombre de adelantado, gobernador o alcalde mayor, corregidor o alcalde ordinario, que tenga la jurisdicción IN SOLIDUM y,

juntamente con el regimiento, tenga la administración de la república, tres oficiales de la real hacienda, doce regidores, dos fieles ejecutores, dos jurados de cada parroquia, un procurador general, un escribano de concejo, dos escribanos públicos, uno de minas y registros, un pregonero mayor, un corredor de lonja, dos porteros; y, si diocesana o sufragánea, ocho regidores y los demás dichos oficiales perpétuos; para las villas y lugares, alcalde ordinario, cuatro regidores, un alguacil, un escribano de concejo y uno público y un mayordomo". (12)

III. En cuanto a los pobladores se establecía; - a) que una vez resuelta la fundación se convocara a las personas que quisieren vecinarse en ella, excluyendo a los avecinados en otras poblaciones, sin distinguir entre españoles e indios; b) que si no hubiere pobladores, se trajeran de España y si ni aún así, se alistara gente con ese objeto. Para este caso debía celebrarse contrato con persona que se obligara a fundar la población con título de adelantado o alcalde mayor, corregidor o alcalde ordinario, señalándosele un plazo para que fundara por lo menos tres ciudades.

La fundación de una población podía hacerse por los adelantados, alcaldes mayores o corregidores o un grupo de vecinos más o menos numerosos, nunca menor de diez vecinos casados. El acto de la fundación de una población, constituía motivo de verdaderas solemnidades llenas de ceremonias que nos traen a la mente las que precedían a la fundación de las ciudades antiguas de que se tiene noticia. (13).

Dice Constantino Bayle que, una vez asentada jurídicamente la ciudad con el acta de fundación y con la toma de posesión, que se confundían prácticamente, se trazaba o describía el plano del futuro caserío, luego seguía el reparto de solares entre los vecinos, o sea, entre los apuntados para asentarse en la nueva ciudad o villa. "De ordinario uno por cabeza, aunque para capitanes y gente principal se abrió la

12.- Ochoa Campos. Op. Cit. pp. 111 y ss.

13.- v. Ochoa Campos. Op. Cit. pp. 124 y ss.

mano (...) Cortés, a los conquistadores otorgó dos; uno por tal, otro por vecino". (14).

A toda población, al fundarla, se le asignaba su fundo legal para dividirlo en solares que se concedían a los pobladores partiendo de la iglesia, que era el centro. Se le asignaba también su ejido para el uso común y las tierras que formaban los propios (15). De igual modo, a cada fundación se le otorgaba una categoría según la importancia y el número de sus fundadores, principalmente. Estas categorías eran, enunciadas en orden descendiente, la de ciudad, villa y pueblo; rangos que a su vez implicaban, en mayor o menor medida, privilegios y honores.

Parece ser que el criterio, o los criterios que sirvieron de base para otorgar una u otra categoría a una fundación, no fueron criterios preestablecidos, válidos para todos los casos, sino que siempre fueron inciertos y vagos. Para la fundación de León se estableció por el virrey Dn. Martín Enríquez de Almanza que se le daría la categoría de ciudad si la fundaban cien vecinos comprometidos a residir durante diez años en ella; pero que si completaban más de cincuenta y menos de cien, tendría la categoría de villa.

El procedimiento que se siguió en la fundación de la villa de León, nos podría dar una idea general de como se desarrollaba el acto. Ochoa Campos nos lo describe en varios pasos o etapas:

I.- Elección de regidores y alcaldes. Reunidos los vecinos fundadores, después de haber oído misa, eligieron cuatro regidores quienes, a su vez, nombraron dos alcaldes de entre los más viejos y honrados.

II.- Jurisdicción. Los alcaldes tendrían jurisdicción en la población y hasta cuatro leguas en dirección a las minas de Guanajuato y por la parte de nueva Galicia, hasta llegar al límite de ella.

---

14.- Bayle, Constantino. Op. Cit. p. 81.

15.- v. Macedo, Miguel S. Op. Cit. pp. 670 y ss.

III.- Competencia civil y criminal. Tenían jurisdicción en materia civil y penal, mientras no se tratase de pena de muerte o mutilación, pues en tales casos conocerían los alcaldes de corte y "chancillería".

IV.- Facultades del alcalde mayor. Conocían de los asuntos criminales a prevención con los ordinarios y en grado de apelación en los civiles. En el cabildo sólo podía votar en caso de empate.

V.- Renovación del Ayuntamiento. El día primero del año los regidores deberían elegir a sus substitutos para ese año, y los recién electos debían elegir los alcaldes ordinarios y empezar a funcionar debiendo obtener la confirmación del virrey en un plazo de treinta días.

VI.- Traza y reparto de tierras. El comisionado debería repartir la tierra, dando a cada vecino lo que le pareciere hasta tres caballerías, solar para casa y tierra para huerta. Señalaría sitio para iglesia y plaza, casas de cabildo, ejido y dehesa boyal.

VII.- Prerrogativa de los vecinos. Los vecinos y quienes fueran a la población a vender y comprar, quedaban exentos de pechos y alcabalas por el término de cuatro años, contados desde la elección de los alcaldes.

VIII.- Obras públicas. Para este objetivo, se cedían las penas pecuniarias que impusieran sus justicias para la Cámara del rey.

IX.- Se disponía que no deberían aceptarse como vecinos a quienes lo fueran o hubieren sido de San Miguel, San Felipe y Celaya. Los vecinos deberían tener armas y caballos para defender la villa.

El 20 de enero de 1576 se realizó la fundación de San Sebastián de León. "Se midió la plaza, con 300 pies por cada lado y se trazaron 24 cuadras de a 6 solares cada una y cada solar de sesenta pasos por lado. La cuadra hacia el oriente de la plaza fué para la iglesia, la frontera de ésta para casas de justicia, cabildo, cárcel y mesón y lo que son

brana para construir tiendas para propios de la villa. Las -- manzanas del norte y del sur debían repartirse por solares en -- tre los vecinos; se señaló el lugar donde habían de darse las huertas, el ejido, la dehesa y las caballerías de dotación pa -- ra los vecinos. Se celebró la misa, se eligieron los regido -- res, éstos nombraron a los alcaldes y al alguacil mayor, nom -- bramientos que fueron aprobados por el delegado, ante quien -- prestaron juramento y del que recibieron las varas de justifi -- cia. Se acudió al virrey en confirmación de lo hecho, lo cual se obtuvo en 11 de febrero del mismo año". (16)

La colonización dió origen a una diversidad de ti -- pos de municipios que Rafael Altamira ordena en cuatro grup -- pos:

I.- a) pueblos seculares y b) pueblos fundados pro -- el clero secular y el clero regular.

II.- a) pueblos de españoles; b) pueblos de indios.

III.- a) municipios creados por descubridores y -- otras especies de fundadores que poseyeron permisos oficiales para fundar pueblos; b) municipios creados por personas indi -- viduales que poblaban con carácter municipal, pero sin una -- previa capitulación; c) Grupos de gentes, más o menos eterogé -- neos, de emigrantes que se ofrecen a poblar y son aceptados; -- d) Colectividades de emigrantes que fundan sin ninguna previa autorización y con los ritos y solemnidades de sus lugares de origen.

IV.- Las establecidas en la ley, de gran variedad -- en cuanto a su concepción y ejecución.

El autor citado señala, conforme a la legislación, -- de dos tipos de ciudades: las ciudades diocesanas y las ciuda -- des sufragáneas (17).

---

16.- Ochoa Campos, Op. Cit. pp. 121-2.

17.- Altamira, citado por Ochoa Campos. Op.Cit. pp. 128-9

Ochoa Campos hace notar que la propia legislación habla de otro tipo más, el de la ciudad metropolitana. Además, existían: Villas y lugares, hospitales-pueblos, misiones y -- pueblos de indios.

### 2.1.3 ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DEL MUNICIPIO EN LA COLONIA.

En las primeras instrucciones para la colonización se establecía, algunas veces, que los adelantados nombraran los ayuntamientos. Sin embargo, y a pesar de los mandatos de las primeras instrucciones, todo quedaba en la práctica al -- buen entender de los colonizadores, quienes procedía según -- las necesidades de cada momento.

En estas circunstancias nacieron las primeras municipalidades en la Nueva España, sin bases concretas para su organización ni para su funcionamiento. Fué tiempo después -- cuando en virtud de diversas cédulas faltas de unidad y de -- plan, se comenzaron a dictar algunas normas para resolver este problema, sin que se llegara nunca a organizarlas completa y sistemáticamente.

Advierte Miguel S. Macedo que, tomar las leyes de -- Indias como datos precisos que nos reflejaran en forma fide-- digna el ser de la Nueva España, sería el medio más seguro de incurrir en el error, pues las leyes dictadas en la metrópoli perdían, al pasar los mares, mucho de su prestigio y de su -- eficacia, y que aún en el caso, que no era frecuente, en que no recibieran el célebre "guárdese y no se cumpla", se opo-- nían a ellas fuertes intereses arraigados de carácter perso-- nal o político. (18)

Por esta razón es preciso, para identificar la orga-- nización y el funcionamiento del Municipio en la época de la-- colonia, acudir simultáneamente a la legislación dictada para

---

18.- Macedo, Miguel S.. Op. Cit. p. 667.

tal efecto por los reyes españoles y a la realidad de hecho.

Hevia Bolaños define al cabildo colonial como "...el ayuntamiento de personas señaladas para el gobierno de la república, como son Justicia y Regidores" (19). El mismo autor señala, "Ese gobierno se cifra en administrar justicia y ordenar lo conducente al pro-común; o como dice Santayama, gobierno político y económico, el cual es tan privativamente de los ayuntamientos o de los concejos de ellos que, no habiendo queja de parte, o instancia fiscal, no pueden las Chancillerías o Audiencias entrometerse en estos asuntos" (20)

Otro autor dice que, sustancialmente, el Cabildo -- constaba de Alcaldes y Regidores, "y como miembro integrante, de fé de lo actuado, el Escribano. A los cuales se añadieron -- oficios, unos de honra, otros de utilidad pública, más o menos según la voluntad e importancia de los negocios; o, lo -- que es casi igual, según el crecimiento y vida de la pobla- -- ción. Lo ordinario fueron dos Alcaldes y un número variable -- de Regidores". (21)

De los tiempos del emperador Dn. Carlos, sólo se hallan en las leyes de Indias algunas disposiciones, muy generales, relativas a la organización y al funcionamiento de los -- cabildos las que daban por supuesta la existencia de los -- concejos, de las cuales Ochoa Campos señala dos: la que establecía que las personas que no fuesen vecinos del municipio, no podían ser electas regidores ni para otros cargos concejiles -- y la que disponía que en las principales ciudades de las In- -- dias, debería haber doce regidores y seis en las demás ciuda- -- des, villas y pueblos. (22). Aunque esto, nos dice Bayle, -- que era lo mandado por la Recopilación de Leyes de Indias, no se cumplió siempre, pues "había pueblos con cuatro regidores -- y algunas ciudades llegaban hasta veinte". Las ciudades me--

---

19.- Hevia Bolaños, citado por Bayle. Op. Cit. p. 101.

20.- Ibídem.

21.- Bayle. Op. Cit. p. 101.

22.- Ochoa Campos. Op. Cit. p. 141.

metropolitanas debían tener un Alcalde Mayor, que después fué un Corregidor, representante del poder central o provincial. Los capitulares o integrantes del Ayuntamiento eran tres oficiales reales, mismos que dejaron de formar parte del Ayuntamiento (cabildo o concejo) cuando apareció el Corregidor sustituyendo al Alcalde Mayor en las ciudades metropolitanas, doce regidores y dos jueces ejecutores. (23)

Durante el reinado de Felipe II se estableció la venta de los cargos concejiles, disponiendo que se hiciera venta no en perpetuidad, "sino de por vida y a personas idóneas y suficientes".

La elección popular de los ayuntamientos fué un hecho excepcional. Por regla general, los conquistadores, los adelantados y los gobernadores fueron los que designaron el primer cabildo y éste, a su vez, fué quien nombró en sesión a los nuevos integrantes al terminar su período. El hecho excepcional se daba cuando no se reconocía en las capitulaciones esta facultad a los adelantados, o cuando un villa era fundada por un grupo de colonos.

El funcionamiento del cabildo partía de sus sesiones, en las que se discutían los problemas del municipio y se tomaban los acuerdos para resolverlos. Las ordenanzas que establecieron el funcionamiento de los cabildos de 11 de diciembre de 1682, "indican los términos en que deberían efectuarse las votaciones, las preeminencias correspondientes a los miembros del ayuntamiento, el número y calidad de los alcaldes, regidores y oficiales dependientes de la corporación, así como el modo de proveer a sus designaciones".(24). Las funciones las desarrollaba a través de comisiones que distribuía entre sus miembros.

Las sesiones se realizaban conforme a las siguientes modalidades: a) Eran presididas por el gobernador o su representante, o en su defecto, por el alcalde de primer voto;

---

23.- Bayle. Op. Cit. p. 102.

24.- Ibídem. p. 146.

b) Podían asistir a ellas los corregidores o alcaldes mayores y el alférez real que tenía el primer voto en las deliberaciones; c) A las sesiones se tenían que presentar los asistentes sin armas, a menos que su oficio lo requiriese o gozara la persona de privilegios especiales; d) Estaba dispuesto que debía dejar la sala el sesionante cuando en el cabildo se tratara asunto concerniente a él o a miembro de su familia.

Cada cabildo nombraba por cuenta propia un síndico-procurador que los representara en pleitos y gestiones, debía elegirse cada año de entre las personas que no fueran deudos de ningún funcionario concejil ni de cualquier otro funcionario del gobierno. (25)

Las atribuciones de los ayuntamientos coloniales fueron muy variables, tanto en razón a los diversos regímenes de los monarcas que se sucedieron en el trono español, como en razón de las diversas categorías de los núcleos de población, es decir, según fueron ciudades, villas o pueblos.

En general, se puede decir, que las atribuciones de los cabildos coloniales se limitaron a las de carácter administrativo, y que, por excepción, las tuvieron de carácter político. El Ayuntamiento de la ciudad de México, durante gran parte de la época colonial, llegó a tener facultades legislativas y de gobierno sobre todo el país.

Entre las atribuciones ordinarias que ejercieron los ayuntamientos de la colonia figuran las relativas a obras y servicios públicos, en general, la de velar por los intereses comunales de la población y la regulación de la vida municipal. Las atribuciones extraordinarias, que implicaban en una u otra forma funciones políticas de mayor rango que las ínfimas que desarrollaban todos, las tuvo sólo el de la ciudad de México.

Las funciones que se les permitieron a los ayuntamientos para atender a sus atribuciones, tuvieron limitacio-

nes muy vagas; las funciones de gobierno local y de administración de justicia, aparejadas en el ayuntamiento, nunca les fueron concedidas de modo regular.

Ochoa Campos señala, entre las principales funciones que desarrollaron los concejos, las siguientes:

I.- El cuidado de las obras públicas, bajo la dirección de los regidores.

II.- La función de vigilancia de mercados, ventas y mesones. El fiel ejecutor era quien desarrollaba tal función controlando las pesas y medidas, la policía y el orden de mercados y abastos.

III.- Procurar y asegurar el disfrute común por los vecinos en diez leguas a la redonda, de los pastos y montes - aún en tierras de señorío después de levantadas las cosechas.

IV.- Cortar y Plantar árboles.

V.- Rematar anualmente, cuidando de que gane el mejor postor, los derechos de vender carne y pan.

VI.- La formulación de sus ordenanzas, que en el término de dos años debían ser enviadas al virrey para su aprobación, pero rigiendo provisionalmente de inmediato.

VII.- Repartir las tierras, aguas, abrevaderos y pastos sujetándose a los lineamientos marcados por la real cédula de 4 de abril de 1532, expedida por Carlos V. (26)

Las facultades de que gozaron los cabildos para cumplir estas funciones, correspondiendo con las características de estas, fueron también confusas y vagas. Las intromisiones de los primeros gobernadores, de las Audiencias y, finalmente, de los virreyes en las labores y decisiones del Ayuntamiento de la ciudad de México; de los alcaldes mayores, corregidores

e intendentes en las de las ciudades de menor rango, fué preponderante; "Los cabildos se celebraban repetidas veces, no en la sala capitular, sino en las casas de habitación de los gobernadores o de otros funcionarios; allí quedaban los papeles de los archivos, y todo denuncia que la voluntad de los superiores se imponía a los concejales, lo cual provocó varias cédulas encaminadas a corregir los abusos de forma y de ritualidad como los de fondo, en lo tocante a la libertad en las deliberaciones y acuerdos" (27).

En los tiempos inmediatos a la conquista esta situación se dió como un fenómeno de hecho. Cuando las agitaciones de esos primeros tiempos de la colonia pasaron y el gobierno se consolidó, la ingerencia de estas entidades ajenas en la vida del municipio, y su consiguiente enturbiamiento, se siguió dando, pero no ya como un fenómeno de hecho, sino como un fenómeno de derecho; los virreyes y audiencias, gobernadores e intendentes, quedaron con amplias facultades, "plenamente legítimas ya, de revisión e inspección en los asuntos municipales, exigiéndose la previa aprobación de ciertas decisiones, tales como los gastos que no fueran de insignificante cuantía, y las ordenanzas y reglamentos de carácter general y permanente; casos hubo en que la aprobación emanó directamente del rey, y en esto, como en todo lo demás, imperaba la vaguedad y la incertidumbre, abriendo ancho campo a la arbitrariedad". (28)

En cuanto a los funcionarios del concejo, aunque variaron mucho en número y calidades en el tiempo y en el espacio colonial, pueden señalarse los siguientes: El Alcalde Mayor o el Corregidor, dos Alcaldes ordinarios, un número variable de regidores, un Alférez Real, un Procurador General, un Alguacil Mayor y un Síndico. (29)

Los Alcaldes Mayores y Corregidores, eran autorida-

---

27.- Macedo. Miguel S. Op. Cit. p. 669.

28.- Ibidem.

29.- Ochoa Campos. Op. Cit. pp. 147-7.

des políticas que ejercían sus funciones en los distritos y gozaban de amplias atribuciones sobre muchos ramos de la administración municipal. Eran funcionarios nombrados por el rey. Duraban en su puesto tres años.

Los Alcaldes Ordinarios eran los cabezas de los ayuntamientos, sólo las ciudades y villas los tenían; las poblaciones de menor rango estaban gobernadas por un teniente del Corregidor. "Los alcaldes, de primero y segundo voto, constituyen la cabeza del concejo; presidían en juntas y fiestas, votaban delante de todos y asumía las atribuciones del cabildo que demandaban dirección personal, como el gobierno civil y militar". Tenían, además, como función privativa, la de administrar justicia, "...mandamos que conozcan en primera instancia de todos los negocios, causas y cosas que podían conocer el gobernador y su lugarteniente en cuanto a lo civil y criminal; y a las apelaciones que se interpusieren de sus autos y sentencias, vayan a las audiencias, gobernadores y ayuntamientos, conforme estuviere ordenado por leyes de estos y aquéllos reinos" (30). En su jurisdicción, los alcaldes hacían justicia, o sea, sentenciaban en causas civiles y criminales, "según su leal saber y entender" o con el asesoramiento del letrado del cabildo.

En lo relativo a las funciones de los regidores, dice Bayle, "su cargo lo indica el nombre: regir, administrar la ciudad, sus bienes, su policía, urbanismos, abastos, licencias de mercaderes u oficiales; reconocimiento de cargos, desde el gobernador y obispo hasta pregonero y verdugo; salud pública, llamada o admisión de médicos y boticarios; defensa de las prerrogativas comunales, rechazo de invasiones por los gobernadores: cuanto constituía el haber temporal y espiritual de la ciudad. El regimiento era su personificación ante el Rey y ante los vecinos". (31)

El Alguacilazgo era uno de los oficios característicos de la organización municipal de la Colonia, de él dice

---

30.- R. de I., 5-3-1, citada por Bayle. Op. Cit. p. 159.

31.- Bayle. Op. Cit. p. 175.

Bayle que era lo que "en lenguaje moderno, podríamos traducir lo policía y cuerpo de prisiones. A su cuenta estaba la detención de malsines, el cumplimiento de las ordenanzas sobre la seguridad pública, ejecutar las órdenes de encarcelamiento dadas por Audiencias y Alcaldes, la custodia de los reos confesos o presuntos". (32) Gozaban los alguaciles de algunos privilegios, tales como el de tener el primer puesto y voto después de los justicias o alcaldes y del alférez real, así como el privilegio de entrar a las juntas con armas.

El Fiel Ejecutor o "Almotacén", es "la persona diputada en alguna ciudad, villa o lugar para el reconocimiento de las pesas y medidas de que usan los que venden, y para examinar si los géneros que dan son cabales". (33) Cortés define el oficio y sus atribuciones en las ordenanzas de 1525 para las villas de la Nueva España, como sigue: "Ordeno y mando que en cada una de dichas villas haya un fiel que vea y visite todos los bastimentos que las dichas villas se vendieren, e los pesos y medidas con que se vendieren y pesaren las ahierre el dicho fiel,..."(34)

El Procurador del cabildo, era algo así como el apoderado o el abogado de la ciudad. "Era lo que en Roma el 'Defensor Civitatis', y en España el representante o personero del municipio contra las intromisiones Reales. En Indias, mucho más: el defensor de los derechos ciudadanos contra todos; de los derechos de la ciudad, del cabildo, del vecindario aún contra el propio cabildo". (35)

Este oficio, pasando el tiempo, recibió el nombre de Síndico.

El Escribano era "lo que hoy es secretario y notario en una pieza. Llamábase también fiel de hechos. El ofi-

---

32.- Ibídem. p. 189.

33.- Ibídem.

34.- Ibídem. p. 208.

35.- Ibídem. p. 225.

cio no exigía grandes letras". (36).

Los puestos concejiles no tenían una retribución fija y determinada; pero además de emolumentos que percibían y del salario cuando desempeñaban alguna comisión, "se buscaba la compensación y estímulo a sus servicios concejiles con honores y prerrogativas que se les otorgaban, y aún con la preferencia para los puestos retribuidos y lucrativos". (37)

#### 4. LA FUNCION LEGISLATIVA DE LOS CABILDOS Y LA HACIENDA MUNICIPAL.

Aunque los municipios de la colonia, se desarrollaron bajo una misma potestad con la que formaban un todo, su condición fue, no obstante, de cierto aislamiento entre sí y respecto del poder central. Por tanto, y a pesar de la incertidumbre y de lo condicionado de sus facultades y funciones, los ayuntamientos coloniales tuvieron más amplias y numerosas atribuciones que los ayuntamientos contemporáneos, pues tenían que atender aquéllos a una mayor parte de los fines de la vida de los vecinos en el perímetro de la municipalidad.

Esta situación impuso la necesidad de dar a los cabildos las suficientes facultades legislativas para normar los diversos aspectos de la vida municipal, así como de dotar los de fuentes de ingresos que los hiciera materialmente aptos para cumplir sus fines.

La función legislativa la desarrollaron a través de las ordenanzas municipales, que eran disposiciones y acuerdos, del cabildo en sesión, de observancia general.

Esta prerrogativa de que gozaron los ayuntamientos para dictar las normas relativas a la cosa pública local, fué una de las manifestaciones de la autonomía municipal que más se respetó, pues sólo tuvo por límite el conformarse a la le-

---

36.- Ibídem. p. 253.

37.- Macedo, Miguel S. Op. Cit. p. 669.

gislación tradicional castellana y a las disposiciones generales que regían en materia de poblaciones, pero con libertad para adaptarse a las modalidades de la vida local, "según el parecer de sus pobladores y con sentido práctico para resolver sus problemas". (38)

Para atender sus atribuciones en la municipalidad, los cabildos dispusieron de dos clases de bienes; los comunales y los propios y una fuente de ingresos formada por los arbitrios. Estos y los bienes propios constituían las dos fuentes de ingresos de los ayuntamientos.

Los bienes comunes eran para el uso del vecindario de cada ciudad o villa; las calles, las plazas, los mercados, la casa del cabildo, los ejidos, los montes, "y todos los otros lugares semejantes de éstos que son establecidos y otorgados para pro comunal de cada ciudad o villa..." (39).

Los propios eran "las tierras que en calidad de inalienables se señalaban a los ayuntamientos para que se aplicaran las rentas o los productos de ellas a los gastos municipales. El Emperador don Carlos (...), sancionó esta costumbre seguida desde un principio por los conquistadores, ordenando que fuesen los virreyes y los gobernadores facultados para ello, los encargados de señalar las tierras para los propios. Los arbitrios eran impuestos que percibían los ayuntamientos. Estos impuestos fueron señalados en un principio por los adelantados o por los gobernadores y más tarde creados por el Rey o por el virrey" (40).

Los bienes propios y los arbitrios eran administrados por los cabildos bajo una rigurosa fiscalización central que varió de tono a lo largo de la dominación, pero que nunca

---

38.- Ochoa Campos. Op. Cit. p. 170.

39.- Partida III, T. 28, Ley 9, citada por Ochoa Campos. Op. Cit. p. 159.

40.- Mendieta y Núñez, Lucio, citado por Ochoa Campos. Op. Cit. p. 160.

dejó de ser determinante, llegando al extremo, con la introducción del sistema de intendencias, de privar a los cabildos de estas atribuciones, las que fueron conferidas a una Junta municipal ajena al cabildo y sin intervención de éste.

La instauración del sistema de intendencias vino a consecuencia de la reforma centralista iniciada por el visitador general don José de Gálves y que concluyó con la promulgación de la Ordenanza de Intendentes en 1786, conforme a la cual quedó organizada la Real Hacienda, jerárquicamente en la siguiente forma: La autoridad suprema recaía en la Superintendencia General de Real Hacienda de Indias, residente en Madrid; seguía una Junta Superior de Real Hacienda, residente en México; en tercer lugar estaba el Intendente; en cuarto y último, la Junta Municipal, cuerpo ajeno y totalmente independiente del ayuntamiento del que absorbió atribuciones y funciones.

La reforma centralista vulneró profundamente la autonomía municipal, ahora en el aspecto administrativo, que venía siendo el único campo edilicio menos interceptado por el poder central. En lo político, también le fué arrebatado al municipio el único vestigio de autonomía que tenía en este campo; las ordenanzas para el buen gobierno de la vida local creadas por los cabildos, ahora debían ser aprobadas por los propios intendentes.

Tal fué la repercusión que, para el municipio, tuvo el despotismo ilustrado, cuya fórmula, todo para el pueblo pero sin el pueblo, fué traducida a los habitantes de la colonia por el virrey Croix en el Bando en que anunciaba la expulsión de los Jesuitas: "De una vez para lo venidero deben saber los vasallos del gran Monarca que ocupa el trono de España, que nacieron para callar y obedecer, y no para discutir ni opinar en los altos asuntos del gobierno". (41)

"Solamente, comenta Ochoa Campos, la vitalidad naciente de las municipalidades pudo salvarlas de las limitaciones económicas a que estaban sujetas. El vecindario, unido en

el esfuerzo por impulsar la vida local, resolvió por cuenta propia sus problemas, constituyendo un caso de dinamismo constructivo notable en esa época de la historia de México". (42)

El Municipio de la Nueva España, que tuviera un inicio pujante, no llegó, en ningún momento de su existencia, a conquistar fueros y privilegios como el español del medioevo. Esto no fué posible, porque, aunque los primeros colonizadores llegados a la colonia traían las tradiciones municipales frescas en su conciencia, ellas estaban ya minadas en su base y muy próximas a declinar definitivamente.

El Municipio de la colonia no pudo seguir una suerte distinta del de la metrópoli; siguiendo el mismo proceso - de éste, el Municipio colonial vió invadir su campo paulatinamente por el poder central, que absorbió sus funciones hasta ser casi totalmente negado, como ya vimos antes, con la implantación de la reforma centralista.

Por otra parte, el régimen municipal no fué uniforme; el cabildo de la ciudad de México gozó de privilegios muy altos, de los que no participaron los demás cabildos de la Nueva España. Los rangos de ciudad, villa o pueblo traían aparejadas ventajas, en cuanto al grado de autonomía, de las ciudades respecto de las villas y de éstas respecto de los pueblos. No era difícil ver, cuando se iba a llevar a cabo alguna fundación, como los colonos se preocupaban por alcanzar el número necesario para constituirse en ciudad.

Donde quiera que se asentó un conglomerado humano, apareció el Municipio, éste no fué, sin embargo, sino 'el nombre de una división territorial y administrativa; no fué nunca una entidad política como el de España, y con ese carácter no existió en la época colonial ni ha sido posible crearlo -- después. Los ayuntamientos fueron cuerpos de simple administración y policía local, 'con mezquinas facultades, sin autoridad elevada ni respetable' y sin función política permanente". (43)

---

42.- Ochoa Campos. Op. Cit. p. 162.

43.- Macedo, Miguel S. Op. Cit. p. 671.

El Municipio de la colonia apenas si tuvo la fuerza suficiente para luchar y conservar las prerrogativas mínimas de su existencia, en un medio totalmente adverso a su naturaleza. Miguel S. Macedo, señala con acierto que, "si algunas veces, y no fueron pocas, el ayuntamiento de México mostrose celoso de sus prerrogativas y las sostuvo y defendió contra las autoridades coloniales, y en ocasiones ante el rey mismo, desgraciadamente no fué nunca por verdaderas prerrogativas, - por derechos políticos de las ciudades y de los consejos, sino por facultades sobre materias de simple policia o administración local, o con motivo de procedencias de etiqueta y demera forma". (44)

---

44.- *Ibidem.* p. 672.

## CAPITULO 2.2

### EL MUNICIPIO EN MEXICO INDEPENDIENTE

#### 2.2.1 LOS CABILDOS DE LA NUEVA ESPAÑA COMO INCUBADORES Y GESTORES DE LAS IDEAS INDEPENDENTISTAS.

El municipio colonial no fue, no pudo ser. Su único mérito consistió en haber mantenido en latencia el espíritu municipalista, en forma tal, que al anunciarse el nuevo día de la humanidad, se manifestó otra vez en toda su grandeza.

El advenimiento de la Edad Moderna trajo una subversión radical de los valores de la organización política del medioevo. Las condiciones prácticas de la existencia humana habían cambiado, una nueva clase social surgía trayendo consigo las razones que la justificaban y la afirmaban, el justaturalismo: "El hombre nace libre e igual, la sociedad es una creación suya que no puede revocar aquella libertad y aquella igualdad; la ley y la autoridad deben nacer del consenso; el poder es responsable; los gobernantes representan al pueblo".  
(1)

Las viejas ideas que sostenían el orden de cosas anterior, al verse privadas de su base real se desplomaron. Podríamos ver aquí el nacimiento del hombre, el rompimiento de su unión umbilical con el mundo ultraterrestre. El hombre se integra, se autonomiza. Es la edad del león de la humanidad; el orden social: "Estado, derecho, economía, etc., no es un ente natural venido de la divinidad, sino del hombre, de la razón humana. Esta es la deidad de la nueva cultura mundana"; de la cultura del hombre.(2) La Revolución Francesa, no fue otra cosa que el parto doloroso del nuevo orden.

---

1.- Cerroni, Umberto: Introducción al Pensamiento Político -- (Tr. Arnaldo Córdova); Siglo XXI, México, 1967. p. 54.

2.- V. Cerroni, *ibídem.* pp. 52 y ss.

Veamos ahora la forma como influyeron y se desarrollaron estas ideas en la colonia, y el papel del municipio, con las circunstancias políticas en que vivió la Nueva España en la última parte de la dominación.

La Estructura político-administrativa de la colonia, dentro de la cual se desarrolló el municipio en los últimos lustros de la dominación española, fue la siguiente.

A consecuencia de las reformas de don José de Gálvez, la Nueva España se dividió en doce Intendencias, éstas en Partidos y cada Partido en Municipalidades. La máxima autoridad política y administrativa es el Virrey; en lo jurisdiccional, la Audiencia. Al frente de cada Intendencia estaban los Intendentes Corregidores que sustituyeron a los antiguos Gobernadores y Justicias Mayores de los reinos o provincias; los subdelegados ocuparon el lugar de los Alcaldes mayores en los Partidos; y en las municipalidades, las funciones de los cabildos fueron casi totalmente absorbidas: por las nuevas Juntas municipales, en lo económico, por los Intendentes, en lo jurisdiccional.

El Municipio fue, durante la colonia, el único reducto, el único campo que se le dejó al criollo para su desarrollo político; los puestos de los órganos municipales agotaban, dentro de la maquinaria político-administrativa de la Nueva España, aquéllos a los que el criollo podía aspirar.

Los últimos años del siglo XVIII y los albores del XIX, dejaban ver una sensación que se iba haciendo conciencia en todos los criollos: "los españoles no nos dejan tomar parte en el gobierno de nuestro país y se llevan todo nuestro dinero a España". (3)

Habían surgido ya en la sociedad mexicana fuerzas sociales que el sistema impuesto por la metrópoli acentuado en los últimos tiempos de la colonia, no era capaz de absorber, encauzar y satisfacer. Las condiciones culturales estaban dadas y ya daban frutos en algunas partes del mundo. Fal-

taba sólo una coyuntura que hiciera posible, que desatara las fuerzas largamente acalladas y reducidas al Municipio, de donde salieron en el momento en que las condiciones políticas fueron favorables.

No podían haber brotado las fuerzas emancipadoras - por otro medio más que por el municipio, en virtud de las circunstancias apuntadas y de la naturaleza misma de esta institución.

La situación interna de España, no era saludable, - ni su situación externa respetable.

Del gobierno de Carlos III al de su hijo Carlos IV, "fué un salto al abismo". La posición política de España se hacía más precaria, más difícil, al momento en que pasaban - sus riendas a manos más incapaces, para caer, finalmente, en las del favorito Godoy; hombre de "inmensa nulidad moral", a decir de Justo Sierra. (4)

Después de describir la corrupta corte de Carlos IV, el mismo autor caracteriza al futuro Fernando VII de la siguiente manera: "... de ese medio cortesano comenzaba a erigirse, planta venenosa nacida de todo aquel cieno y reconcentrándolo en una de las almas más espontáneamente viles de que la historia ofrece ejemplo, el joven príncipe de Asturias, el futuro don Fernando VII" (5).

La situación exterior de España vino a plantearse - en la guerra forzada con dos alternativas: o guerra con Inglaterra y pérdida del imperio colonial, o guerra con Francia y pérdida de la independencia nacional, y, consecuentemente, de sus dominios de ultramar. España aceptó la primera alternativa y se alió con Francia.

Con la derrota marítima sufrida por la armada fran-

---

4.- Ibídem. p. 99.

5.- V. Sierra, Justo. Op. Cit. pp. 91 y ss.

coespañola a manos de la inglesa, Napoleón tuvo que renunciar a su proyecto de invadirla y, conocedor de la corrupción de la corte de Carlos IV, decidió intervenir en España. La popularidad del favorito Manuel Godoy disminuía cada día, mientras que la del príncipe Fernando crecía. El prestigio del emperador de los franceses, por otra parte, era inmenso.

Empezó Napoleón por ocupar militarmente a Portugal. Después tomó algunas plazas del norte de la península y en los primeros meses de 1808, avanzaron sus tropas hasta Madrid. Ante esta situación, la familia Real quiso huir a la Nueva España y establecerse en ella; pero el pueblo de Aranjuez, azuzado por los partidarios de Fernando y auxiliado finalmente por la tropa francesa, logró derrocar a Godoy y obtuvo la abdicación de Carlos IV en favor de Fernando que, como rey, hizo su entrada triunfal en Madrid. Napoleón, enterado, llamó a todos para fallar como árbitro en Bayona. Allí, deshizo la abdicación de Carlos IV en favor de Fernando y la renovó en el suyo propio. A su vez, él cedió la corona a su hermano José Bonaparte. El pueblo español contestó a tal atentado con la revolución y, a falta de los reyes, se procedió a la creación de juntas de gobierno que organizaban la resistencia. España y sus dominios estaban, de hecho, sin cabeza. La coyuntura estaba dada.

Las noticias de los sucesos de Aranjuez y de Bayona llegaron a la colonia, en donde por la fuerza de los acontecimientos, el Virrey y la Audiencia asumieron el poder.

Para entonces, ya estaban bien definidos dos grupos antagónicos: el de los criollos y el de los españoles, los cuales, gracias a los acontecimientos, agudizaron sus diferencias y vino finalmente el enfrentamiento.

Los criollos, que veían en los acontecimientos la oportunidad de lograr sus propósitos independentistas, creyeron ser los primeros con derecho a ser agentes del Rey en el gobierno del país. Contaban para su propósito con los ayuntamientos y con el apoyo circunstancial del Virrey Iturrigaray.

El curso que estaban siguiendo los acontecimientos,

por favorables a las aspiraciones criollas, ponía en peligro las posiciones de los peninsulares, quienes se dispusieron a luchar por mantenerlas. El partido español tenía su fuerza o punto de apoyo en la Audiencia, en el Arzobispado, en la Inquisición y en el comercio.

El Ayuntamiento de la ciudad de México, a través de su síndico, don Francisco Primo de Verdad, fue el primero que alzó la voz por la reivindicación de la titularidad de la soberanía a su depositario original, la nación: "La soberanía, decía en su reclamación Primo de Verdad, reside en la nación representada en todo el reino y las clases que lo forman y con más particularidad, en los tribunales superiores que lo gobiernan y administran justicia y en los cuerpos que llevan la voz pública, los cuales la conservarán intacta y sostendrán con energía". (6)

Los criollos, que entendían que dependían del Rey y no del pueblo español, sostenían que no debía reconocerse autoridad alguna que no viniera del Rey, lo que era imposible dada la situación de éste, y que, por lo tanto, debía convocarse un congreso que junto con el Virrey debería gobernar hasta que Fernando recobrase la libertad. El Virrey, siendo de este parecer, proclamó, en cierto modo, una independencia provisional: "Concentrados en nosotros mismos, decía su proclama, sólo obedecemos al Rey y desobedeceremos a las juntas que el Rey no hubiese creado (...), y en este sólo caso las obedeceremos en los términos que marquen las leyes." (7)

El cabildo de la ciudad de México, que fue el que encabezó este movimiento y habló siempre en nombre de todas las ciudades de la colonia, fundada su actitud en dos razones: a) los cuerpos de magistratura son órganos del Rey, pero no son el pueblo mismo, ni los representantes de sus derechos. Hay otros cuerpos que lo representan inmediatamente y deben ser el intérprete fiel de su voluntad. Se llama consejo

---

6.- Ochoa Campos. Op. Cit. p. 210.

7.- Sierra, Justo. Op. Cit. p. 106.

municipal; b) "El rey ha concedido celebrar Cortes en ambas -  
américas congregándose sus ciudades y villas, y aún señala a  
México el primer voto en la América Septentrional..." (8). -  
Por otra parte, como lo manifestó este ayuntamiento en la re-  
presentación que hizo ante el Virrey el 5 de agosto de ese --  
año: "Las Juntas de gobierno y de los Cuerpos respetables de-  
las Ciudades y Reinos no hacen sino cumplir con la ley (R. de  
l. 6-1-2) que manda se consulten los asuntos arduos con los -  
súbditos y naturales, y como en las actuales circunstancias -  
por el impedimento de hecho del Monarca la Soberanía se Halla  
representada en la Nación para realizar a su Real nombre lo -  
que más le convenga, las Autoridades reunidas con las Municipi-  
pales que son la Cabeza de los pueblos hacen lo que el mismo-  
Soberano haría para cumplir una disposición tan benéfica útil  
y santa". (9)

El Ayuntamiento de México pretendía ser considerado  
subsidiariamente como representante de la soberanía de la co-  
lonia y convocar a un congreso de ayuntamientos para fijar un  
estatuto provisional, mientras se definía la autoridad en Es-  
paña.

El desenlace de este enfrentamiento es ya conocido;  
los peninsulares, sin fundar mucho su actitud, actuaron y pu-  
sieron fin a estas pretensiones poniendo a la colonia bajo la  
Junta Central. "Los mexicanos no perdonaron esto; entendían,-  
casi unánimemente, que dependían del Rey de España, no del --  
pueblo español, entidad nueva, legalmente extraña a la con- -  
quista y al gobierno de la colonia..." (10)

La importancia de todo esto, para nosotros, es el -  
hecho de que haya sido el espíritu municipal, latente durante  
todo este período, el que se manifestara a través de los ca-  
bidos, para reivindicar al pueblo, al hombre, sus derechos -  
originales y propios a su naturaleza.

---

8.- Ochoa Campos. Op. Cit. p. 216.

9.- Ibídem. p. 218.

10.- Sierra, Justo. Op. Cit. p. 106.

## 2.2.2 LA CONSTITUCION GADITANA DE 1812. SU INFLUENCIA EN EL DESENVOLVIMIENTO DEL MUNICIPIO EN MEXICO.

El triunfo logrado por el grupo peninsular sobre las pretensiones de los criollos, no logró, sin embargo, apagar éstas, ni tampoco pudo consolidar su posición. Mientras tanto, la situación política de España seguía empeorando; la Regencia organizada en Cádiz, último y débil baluarte de España ante la dominación francesa, que sabía de las ideas que bullían y crecían en la conciencia de los habitantes de la América española, con ánimo de contenerlos, lanza una proclama en la que les reconocía el derecho para participar en su propio gobierno y el de hacerse representar en las Cortes: "Desde este momento, decía en una de sus partes, os veis elevados a la dignidad de hombres libres, españoles-americanos; no sois ya los mismos que antes, encorvados bajo un yugo mucho más duro mientras más distantes estábais del centro del poder; mirados con indiferencia, vejados por la codicia y destruidos por la ignorancia". (11).

Los cabildos, que constituían el órgano de la actitud emancipadora, vuelve otra vez a la carga. "La Nueva España, dice don Justo Sierra, nombró sus diputados a Cortés, lo que puso en movimiento a todo el poder municipal he hizo concebir insólitos anhelos de autonomía y libertad". (12)

A principios de 1812 se reunieron las Cortes en la isla de León y en Cádiz, las que, a decir del maestro don Andrés Melo, "constituyeron una escuela de la libertad", en cuyo ambiente privaban y se respiraban las nuevas ideas reivindicadoras de las libertades y de los derechos originates del hombre, de la teoría de la voluntad general, de la teoría de la división de los poderes y de todo aquel desbordamiento del pensamiento que manifestaba el despertar del hombre. (13)

---

11.- Citada por Sierra, Justo. Op. Cit. p. 107.

12.- Ibídem.

13.- Apuntes de clase citados.

La constitución de Cádiz modificó sustancialmente el régimen municipal de la colonia; reinstauró el sistema de elección popular directa, estableció la no reelección de los miembros del Ayuntamiento y su renovación anual.

En el Capítulo I del Título IV denominado "De los ayuntamientos", reglamentaba la organización y el funcionamiento de los ayuntamientos. El artículo 309 disponía la existencia de ayuntamientos para el régimen interior de los pueblos, debiendo integrarse de alcaldes, regidores, un procurador y un síndico, presididos por el Jefe Político donde lo hubiera o por el alcalde. El número de los componentes del cabildo, se determinaba en forma proporcional a la población. (14).

Las atribuciones del ayuntamiento comprendieron los servicios y las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato. Entre los servicios públicos a cargo de los cabildos estaban, la policía de salubridad, la seguridad pública y el orden, la instrucción primaria y la beneficencia en su aspecto municipal entre los principales. Las calzadas, puentes, caminos vecinales, pavimento y otros aspectos, cubrían las obras públicas encomendadas a los cabildos. Además, expedir las ordenanzas municipales, atender a la recaudación y al manejo de las rentas locales, al fomento de la industria y el comercio de la localidad, vigilar la calidad de los comestibles, agua potable, abastecimiento y estadística de nacimientos, matrimonios, etc. (15)

En lo relativo a la organización político-administrativa, la Constitución Gaditana siguió el modelo francés de los tiempos de Napoleón, es decir, la forma centralista fundada sobre el régimen de prefectura u órgano que intermedio entre la autoridad local y la autoridad central.

Este mismo sistema fué implantado por la constitu-

---

14.- Tena Ramírez, Felipe: Leyes Fundamentales de México 1808-1957. Ed. Porrúa, México, 1957. p. 95.

15.- Ibíd. pp. 96-7.

ción que comentamos en España y todas sus colonias, a las que elevó, además, al rango de provincias.

Conforme a ella, cada provincia estaba a cargo de un Jefe Política y de la diputación respectiva, integrada por un presidente, que era el Jefe Político, del Intendente y siete individuos.

Las atribuciones de los Jefes Políticos, establecidas en la "Instrucción para el Gobierno económico-político de las Provincias" del 23 de junio de 1813, eran las siguientes:

I.- El cuidado de la tranquilidad pública, del orden, de la seguridad de las personas y de sus bienes y de la ejecución de las leyes.

II.- Imponer, como autoridades políticas, las penas por infracción a los reglamentos de policía y bandos de buen-gobierno, así como las multas a quienes faltaban al orden público.

III.- Presidir, sin voto, el Ayuntamiento de la capital de la provincia a su cargo. Sus subalternos presidían a su vez los ayuntamientos de los pueblos o ciudades donde residieran. Los alcaldes presidían en caso de que faltaran éstos.

IV.- Aprender a quienes fueran sorprendidos en flagrante delito.

V.- Calificar las elecciones municipales.

VI.- Hacerse cargo del equipo militar y de las provisiones para sus provincias.

VII.- Promulgar y publicar las leyes en sus respectivas jurisdicciones y en general, todo lo relativo a las funciones gubernativas. (16)

La irrupción de las nuevas ideas en el pensamiento o teoría política, hizo que los Estados tendieran, en una u otra forma y en diversos grados, a adoptar en su organización política la teoría de la división tripartita de los poderes, postulada por el pensamiento político de la época como la forma idónea de asegurar los derechos del hombre y del ciudadano, declarados razón esencial de la existencia del Estado.

En los esfuerzos por reorganizarse en su apurada situación, España acoge esta tendencia y la plasma en la Constitución de Cádiz. En ella queda establecida, en una forma clara, la distinción de las funciones jurisdiccionales y las político-administrativas, confundidas hasta entonces en un sólo órgano, para separarlas y conferir las a órganos diferentes.

Así, en materia de justicia, en virtud del Reglamento de Audiencias y Juzgados de primera instancia de 9 de octubre de 1812, se conservaron las Audiencias de México y Guadaluajara con funciones reducidas a lo puramente judicial. Se crearon Partidos Judiciales a cargo de Jueces de primera instancia que absorbieron las funciones que en la materia venían desempeñando hasta entonces los Intendentes, Corregidores y Alcaldes Mayores. Los Jueces de Partido fueron substituídos, en sus faltas, por los Alcaldes primeros. Estos últimos, también fueron desplazados por los Jueces de primera instancia en las funciones jurisdiccionales que venían desarrollando en sus municipalidades, quedando reducidos, en este campo, el papel de jueces conciliadores y auxiliares de los Jueces de Partido. (17)

La función de jueces conciliadores es una actividad que, en cierta forma, conservan hoy en día los presidentes municipales en los municipios rurales y en las ciudades pequeñas.

A pesar de su efímera vigencia, la Constitución Gaditana tiene gran importancia para la institución de nuestro estudio, pues ella introduce en nuestro sistema político-admini

---

17.- Tena Ramírez. Op. Cit. pp. 89 y ss.

nistrativo ese órgano intermedio que lo definirá a lo largo de su historia en México, durante el siglo XIX y en parte del XX, hasta la constitución de 1917.

La vida de los municipios queda definida, a partir de la Constitución de 1812, por dos circunstancias que sólo registraron variantes accidentales durante la etapa señalada anteriormente. Tales circunstancias fueron las siguientes: - a) Políticamente quedaron subordinados a los Prefectos, Jefes Políticos o Directores Políticos; y b) En la cuestión hacendaria, quedaron sujetos a las diputaciones provinciales y después a otros órganos. En esta forma quedó negada, en la práctica, la posibilidad del desarrollo democrático de la vida política a que se aspiraba al estrecharla, al inmovilizarla, en su propia base.

### 2.2.3 EL MUNICIPIO Y LA CONSTITUCION DE 1824.

Durante la primera parte de nuestra vida como nación independiente, es decir, desde la instauración de la República, hasta su reinstauración, período de desajustes y de reajustes en el que el "pueblo mexicano" luchaba por encontrar una forma de organización política idónea para su desarrollo, el Municipio se vió a merced de los vaivenes de la vida política de entonces. Un pueblo que nació políticamente, buscaba la definición de su ser nacional.

En relación al Municipio, lo que caracteriza a todos los ordenamientos jurídicos expedidos para organizar políticamente al pueblo que luchaba por su independencia, o al pueblo recién nacido a la vida independiente, hasta la constitución centralista de 1836, es la de que ninguno de ellos modifica en nada la estructura del Municipio establecida por la Constitución de Cádiz de 1812. Únicamente hacen referencia a él, cuando confirman la Constitución Gaditana en lo relativo al Régimen Interior de los Pueblos y a la Instrucción para el gobierno Económico-político de las Provincias, de junio de 1813, derivada de la misma Constitución.

El Plan de Iguala y del Decreto de febrero de 1822, expedido por el Congreso Constituyente, confirman, con carácter interino, a todas las autoridades civiles y militares.

El Acta Constitutiva y la Constitución de 1824, que organizan a México como una República Federal, no tocan tampoco el problema municipal. "No se contó, dice Ochoa Campos, con una disposición constitucional en materia municipal y las entidades que integraban la República continuaron copiando en este aspecto a la Constitución Gaditana, bajo el título de 'Régimen Interior de los Pueblos'. (18)

#### 2.2.4 EL MUNICIPIO DE LA CONSTITUCION CENTRALISTA DE 1836

La Constitución Centralista de 1836, otorga al municipio rango constitucional, al establecer, en la Sexta Ley Constitucional, las características generales conforme a las cuales habían de organizarse y funcionar los ayuntamientos. Mandaba dicha ley que éstos fueran "popularmente electos" y los hubiera en todas las capitales de Departamento, en los lugares en que los había en 1808, en los puertos cuya población llegara a 4 000 habitantes y en los pueblos de más de 8 000. El número de Alcaldes, regidores y síndicos se fijaría por las juntas departamentales y los gobernadores, sin exceder respectivamente de 6, 12, y 2. Los ramos a cargo de los ayuntamientos fueron la policía de salubridad y comodidad, las cárceles, los hospitales y casas de beneficencia que no fueren de fundación particular, las escuelas de instrucción primaria pagadas con los fondos del común. Los puentes calzadas y caminos, y la recaudación e inversión de los propios y arbitrios. Los alcaldes ejercían las funciones de jueces conciliadores, conocían de los juicios verbales, dictaban las providencias urgentes en materia civil, practicaban las primeras diligencias en materia penal y cuidaban de la tranquilidad y el orden, con sujeción en esto a los subprefectos y autoridades superiores. Los cargos municipales conservaron su carác-

---

18) Ochoa Campos. Op. Cit. p. 235.

ter de concejales y los alcaldes el derecho de presidir los cabildos. (19)

La ley del 20 de marzo de 1837 es la que reglamentó la organización y el funcionamiento de los ayuntamientos conforme a bases claras y concretas.

Los ayuntamientos quedaron, de acuerdo con esta ley reglamentaria, sujetos al gobernador del departamento a través de los prefectos y subprefectos, o funcionarios que tenían a su cargo un distrito con funciones políticas, administrativas y policíacas, a los cuales estaban directamente subordinados y de los cuales presidían sus sesiones. Las funciones de los alcaldes se concretaban a ser simples ejecutores de los reglamentos de policía, leyes, decretos y demás disposiciones que les comunicaran los subprefectos o autoridades superiores. Presidían con voto las sesiones del cabildo y podían, además, imponer multas administrativas hasta por veinticinco pesos.

No se pretendió hacer ninguna modificación substancial. Antes bien, se confirmó su papel como meros "agentes administrativos secundarios, para atender a las necesidades meramente locales de las poblaciones y como administradores de sus fondos, sujetos a la revisión superior para todos sus gastos. De tal manera puede decirse que conservaron los ayuntamientos la doble función de policía y de administración local, como subalternos, y el carácter de última ramificación de la autoridad, para llevar la acción gubernamental hasta los puntos más alejados de los centros donde las autoridades superiores residían". (20)

#### 2.2.5 EL MUNICIPIO EN LAS BASES ORGANICAS DE 1843.

Las Bases Orgánicas de 1843, se limitaron a reconocer al municipio como la última entidad de la división política

19.- Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit. pp. 239 y ss.

20.- Ochoa Campos. Op. Cit. p. 236.

ca territorial y a dar facultades a las asambleas departamentales para instaurar corporaciones y funcionarios municipales y a facultarlas para expedir sus ordenanzas y reglamentos de la policía. Dividió a la República en departamentos y a estos en distritos, partidos y municipalidades, a cargo de los cuales estaban un gobernador, un prefecto, un subprefecto y un ayuntamiento, respectivamente.

Con el restablecimiento del federalismo en 1846, se trata de dar más vida al Municipio; se suprimen las ordenanzas dictadas en la materia durante el centralismo, dotándolo de mayores fuentes de ingresos y estableciéndose por ley general de 1848 la Dotación del fomento Municipal. En este mismo año se suprimen los alcaldes municipales.

La institución de las prefecturas, sin embargo, no fueron suprimidas, sólo se aligeró un poco la presión que significaban para el desenvolvimiento de la vida municipal.

En 1853, tras el triunfo del pronunciamiento del Plan del Hospicio, vuelve a instaurarse el centralismo conforme a las Bases Orgánicas de 1843, ratificada en su vigencia por Santa Anna, quien por última vez se hacía cargo del poder. Investido de facultades omnímodas, Santa Anna define, a través de la Ordenanza Provisional del Ayuntamiento de la Ciudad de México, las funciones de los ayuntamientos, señalando que éstas eran, "practicar los actos de administración que se encomienden por la ley; en consecuencia, ninguna atribución pueden ejercer que tenga relación con la política del país ni con su forma de gobierno, ni con los actos de la administración pública encargados a los altos poderes de la Nación".(21)

La embestida contra el municipio continúa. Por decreto de 20 de mayo del propio año, se reduce su número considerablemente mandando que sólo habría ayuntamientos en las capitales de los Estados, en las cabeceras de distrito o par-

---

21.- Dublán y Lozano, citado por Ochoa Campos. Op. Cit. p.- 248.

tido y en los puertos de altura. En los pueblos y villas donde se hubieran suprimido, los sustituiría en sus funciones el juez de paz nombrado por los jefes políticos o prefectos.

Los ayuntamientos que sobrevivieron, fueron finalmente suprimidos por la Ley General de Arreglo de Municipalidades, que encargó la administración municipal a los Intendentes, a los Substitutos y a los Consejos, que sólo debían establecerse en los lugares en donde hubiera veinte personas que supieran leer, por lo menos. Los Titulares de estos cargos eran nombrados por el gobernador. En cuanto a los fondos del municipio, éstos estaban minuciosamente reglamentados para asegurar su control.

#### 2.2.6. EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCION DE 1857 Y EN LA REFORMA.

Dos corrientes políticas se disputaban la rectoría de los destinos de México.

En lo general, es válido decir, aunque la apariencia diga otra cosa, que el centralismo fue hostil al régimen municipal y el federalismo un poco favorable, no obstante que en uno y otro persistió ese vicio ancestral, producto de la influencia francesa, representado por la institución del Prefecto, cuya dañina intromisión en la vida de los municipios fué acentuada en diversas formas por el centralismo y atenuada por el federalismo.

La Constitución de 1857 restaura el federalismo al organizar al país bajo la forma de República Representativa, Democrática y Federal. Aunque se elevó en el Constituyente la voz de un diputado para tratar la cuestión municipal, no se incorporó en ella nada, de manera general, referente a tal cuestión, sino que se dejó, implícitamente, para que fuera tratada por cada entidad al organizar su régimen interior. El Constituyente se ocupó del problema del Municipio, sólo para establecer los lineamientos generales de su organización en

el Distrito y Territorios Federales, dándoles como base la elección popular de sus autoridades.

La situación que de la Reforma derivó para el Municipio, no fue muy estimulante; la influencia francesa seguía predominando, y una de sus consecuencias, la institución de las prefecturas, que ya habían conbrado carta de naturalización en nuestro medio político local, recibe de los ordenamientos derivados de la Reforma una nueva reglamentación que no la modifica substancialmente y más bien la fortalece. El prefecto, jefe del partido, fue además presidente nato de los ayuntamientos de su jurisdicción, con atribuciones de jefe de la policía y con facultades omnímodas sobre todos los aspectos de la vida municipal. "El sistema municipal, dice Ochoa Campos, continuó siendo tutelado por el régimen de prefecturas, que cada vez rebasó en mayor grado los límites de sus funciones hasta convertirse, años después, durante la dictadura porfirista, en una institución odiosa, concúladora de los derechos ciudadanos". (22)

Tales fueron las consecuencias, que en el orden político, trajo al municipio la Reforma. En lo económico, los despojó de sus más seguras fuentes de ingresos, pues en virtud de las leyes de desamortización, se vió obligado a enajenar, en tristes condiciones, todos sus bienes inmuebles que no tuviera destinados directamente a prestar un servicio público.

"La libertad de las comunas, dice Tocqueville, que se establece tan difícilmente, es también la más expuesta a las invaciones del poder. Entregadas a sí mismas, las instituciones comunales no podrían casi luchar contra un gobierno emprendedor y fuerte; para defenderse con éxito, es preciso que hayan adquirido todo su desarrollo y que se hallen envueltas en las ideas y costumbres nacionales. Así, en tanto que la libertad comunal no ha cristalizado en las costumbres, es fácil destruirla, y no puede entrar en las costumbres, sino

---

22.- Ochoa Campos. Op. Cit. p. 254.

después de haber subsistido por largo tiempo en las leyes". -  
(23) Es obvio que nuestro Municipio, ni había alcanzado ningún desarrollo. Tampoco había costumbre de vida basada en la libertad local. Despojado de sus elementos materiales de subsistencia; dotado de una "ciudadanía" desacostumbrada a la práctica y goce de las libertades locales, con la consecuente desconcientización política que esto produce; sin tener, por otra parte, una tradición en este sentido; y, para completar, con los factores políticos y jurídicos totalmente adversos, - el Municipio tuvo que sucumbir, y sin resistencia que valga - la pena comentar, sucumbió, sin que valieran los esfuerzos - que luego se hicieron por rehacer su economía.

En estas condiciones, habiéndose anulado en la práctica, toda posibilidad de libertad local, se inicia el largo período de "paz"; la paz porfiriana, fundada en el acallamiento de la conciencia ciudadana en su punto de partida, en su ámbito más inmediato, más íntimo.

#### 2.2.7 EL MUNICIPIO DURANTE LA PAZ PORFIRIANA

Bajo la dictadura de Porfirio Díaz, los jefes políticos ahogan la vida municipal en todos sus aspectos. Estos - eran agentes del gobierno estatal nombrados y controlados por él, que "no hacen sino cumplir sus órdenes y servir para que las autoridades que representan tenga medios inmediatos de acción y centralización..." (24).

Los jefes políticos eran, además, instrumentos eficaces en el engranaje de la dictadura. "Los propios jefes - respondían personalmente al General Díaz de la conservación - del orden y le informaban de los sucesos importantes y graves

---

23.- Tocqueville, Alexis de. La Democracia en América; Ed. - - F.C.E., México, 1963. p. 78.

24.- Rabasa, Emilio. La Constitución y la Dictadura (Estudio sobre la Organización Política de México), México, 1912. p. 308.

usando el telégrafo. En esta forma, el Presidente tenía en los dedos el tejemaneje de la situación y aún solía saber cosas que los gobernadores ignoraban. Eran también agentes del Presidente, pagados por los Estados". (25)

Las Prefecturas o Jefaturas políticas, no fueron una institución rigurosamente uniforme en toda la República. En los diferentes Estados de la Unión existieron con diferentes nombres y con características no sustancialmente distintas, pudiéndose decir que, materialmente, se trataba de una misma institución con nominación formal diferente en cada entidad federativa. Así, en Aguascalientes, Coahuila, Jalisco, Durango, Hidalgo, Puebla y diez Estados más, se llamaron Jefes políticos; en Guanajuato, Jefes de policía; en Nuevo León, Jefes políticos temporales, en Colima, Guerrero, Michoacán y otros cuatro Estados, se llamaron Prefectos políticos; en Sonora se les llamó Prefectos populares y en Tamaulipas, Visitadores políticos.

Ochoa Campos caracteriza a estos tipos o modalidades que tuvo la institución de que hablamos, y que fueron más de forma que de contenido, de la siguiente manera:

I.- Residían en cada cabecera de distrito o de partido. De cantón, en los estados de Veracruz y Jalisco.

II.- Su jurisdicción era distrital, de partido o cantonal.

III.- Generalmente duraban en el cargo cuatro años, aunque de hecho se perpetuaban al serles refrendado el puesto.

IV.- Ejercían sus funciones bajo la dependencia inmediata del gobernador del estado.

V.- Centralizaban y maniataban toda la actividad municipal controlando todos los ayuntamientos de su circunscripción.

Los aspectos que los diferenciaban eran los siguientes:

I.- Eran nombrados por los gobernadores, generalmente. En algunos estados, muy pocos, se escogían de las diferentes ternas propuestas por los ayuntamientos, y en Zacatecas fueron electos popularmente hasta 1896.

II.- Publicar y hacer cumplir las leyes, decretos y órdenes que les comunicara el gobernador; organizar y vigilar el desarrollo de las elecciones en sus demarcaciones; servir como agentes políticos de los gobiernos estatales; ejercer el gobierno político en su jurisdicción, eran las atribuciones generales en las que podía haber leves variantes.

III.- Ejercer y controlar los actos administrativos de los ayuntamientos y asumir la jefatura en el ramo de policía, eran variantes que se reconocían o no, de un estado a otro. (26):

"Los vicios de esta institución fueron comunes: suprimir toda manifestación democrática y cívica de la ciudadanía; controlar las elecciones; cometer atropellos y abusos que llegaron a lindar con lo criminal". (27)

La consecuencia de tan radical centralización fue la pérdida del espíritu cívico local (y nacional) de los vecinos, quienes fueron reducidos al estado unilateral de súbditos, es decir, a la situación que no les permitía tomar parte en la definición del ser de la cosa pública, impidiéndoles ser ciudadanos, impidiéndoles ser hombres.

Esta, y no otra, es la explicación del fenómeno que venía dándose con la centralización porfiriana, semejante al de los últimos tiempos de la colonia; los ayuntamientos te-

---

26.- Ochoa Campos. La Revolución Mexicana (Sus Causas Políticas); T. IV, México, 1970. pp. 217 y ss.

27.- Ochoa Campos. La Reforma... p. 274.

nían que someter a la aprobación de las autoridades superiores sus actos y decisiones de toda índole, bien fueran las de observancia general, bien fueran las que se referían a una materia en particular, especialmente las relativas a la distribución de sus fondos. A esto "se agregaba la enorme restricción de tener que desempeñar sus funciones precisamente con los procedimientos y el personal de antemano fijados por la autoridad superior, lo cual nos obliga a decir que la mezquindad de los poderes confiados a los ayuntamientos no pudo ser más patente y que (...) jamás el municipio fué entre nosotros ni un verdadero poder ni siquiera una institución distinta y separada de la que en general tuvo a su cargo la administración pública". (28).

Por eso fue que el interés ciudadano por las cuestiones públicas decrecía a medida que las necesidades de las ciudades crecían, y dado el resultado poco satisfactorio de la organización municipal, así medrada para atenderlas, fueron perdiendo gradualmente sus atribuciones y sus funciones, pasando éstas a autoridades diversas o superiores a ellos.

Para subsanar esta "manifiesta insuficiencia municipal", se crearon juntas especiales, que las hacían depender, formalmente, de los ayuntamientos, pero que en realidad los substituían en sus más importantes funciones. Estas juntas fueron integradas "de personal reducido y muy selecto y han prestado excelentes servicios a la administración de las ciudades". (29)

Fue la realidad política propiciada por la dictadura, la que hizo del ciudadano y del municipio, elementos ineficaces, y no el sistema basado en la libertad local, como lo explicarían los científicos a través de uno de sus voceros. En cambio, es preciso dar la razón a Ochoa Campos cuando, al comentar el problema, señala: "Las juntas auxiliares acabaron por demostrar la incapacidad no del sistema municipal, sino del régimen político de aquella época, que no podía concebir-

---

28.- Macedo, Miguel. Op. Cit. Op. Cit. p. 684.

29.- Ibídem.

cómo el pueblo, a través de sus órganos legítimos, si era capaz, en otra atmósfera, de bastarse para la solución de sus problemas". (30)

#### 2.2.8 EL PAPEL DEL MUNICIPIO EN ESTA ETAPA.

La nueva teoría política reivindicadora del hombre, que triunfó con la Revolución francesa y extendió su influencia por todo el mundo occidental, no logró modificar en su base el funcionamiento social real en las naciones a donde llegó que no habían alcanzado el desarrollo de la mayoría de los países europeos.

"El mundo, dice Cerroni, no se desembaraza fácilmente de su pasado teórico mientras no se ha transformado en un pasado práctico" (31), por más, agregamos, que se hagan esfuerzos en este sentido, si no se parte de la transformación-práctica de la realidad. De otra manera se llega a la mentira.

El México independiente del siglo XIX, siguió siendo, sociológicamente, igual de como era en los últimos tiempos de la colonia, con la diferencia de que ahora tenía una vestimenta jurídico-política distinta que no correspondía, -- que no retrataba, la realidad que quería definir. Las circunstancias reales de convivencia social determinaban la negación, en la práctica, de la teoría política clásica, pues la teoría del despotismo ilustrado no desaparecía aún en la práctica, -- sino que permanecía vigente y, por tanto, sus consecuencias.

La teoría constitucional euroestadounidense fundada sobre los derechos del hombre y del ciudadano, y que México adoptara desde su nacimiento como nación independiente, no trascendió al mundo de hecho que se desarrolló al margen del-

---

30.- Ochoa Campos. Op. Cit. p. 306.

31.- Cerroni, Umberto. Op. Cit. p. 57.

plan y conforme a sus propias leyes. Así, la constitución de 1857, finalmente funcionó como una forma de encubrir y legitimar, ante el mundo liberal, una realidad política y social -- vergonzante.

Esta contradicción sustancial que nubla el desenvolvimiento político de México en todo el siglo pasado y que proyecta su sombra, en cierta forma, hasta nuestros días, se manifestó en pleno, en el período que va de la constitución de 1812, hasta la caída del gobierno de don Porfirio, en el que fué llevada a su máxima expresión a través de las jefaturas políticas que, como vimos, no tienen su origen en la elección popular, sino en la voluntad del gobierno central.

La existencia de las prefecturas, como funcionaron en realidad, manifestó la verdadera teoría que sustentaba la práctica política de la oligarquía nacional de entonces, la que, por salud mental, encubría en una deslumbrante organización formal. No es difícil constatar el hecho de que el porfirismo, o despotismo liberal, repite, casi con fidelidad fotográfica, el fenómeno de centralización en detrimento del Municipio, llevado a cabo en su culminación por el despotismo -- ilustrado en la Nueva España.

El Estado mexicano desechó, en el siglo pasado, la oportunidad que tuvo de ponerse acorde con la teoría política que ostentaba, al negarla en su propia base.

El papel del Municipio en esta etapa de nuestro desarrollo político, fue modestísimo, tanto como lo fue la vida democrática de entonces.

## CAPITULO 2.3

### EL MUNICIPIO. LA REVOLUCION Y LA CONSTITUCION DE 1917

#### 2.3.1 EL MUNICIPIO Y LAS CAUSAS DE LA REVOLUCION

"La historia de las revoluciones es para nosotros, por encima de todo, la historia de la irrupción violenta de las masas en el gobierno de sus propios destinos"(1)

Esta es también la historia de nuestra revolución. - el pueblo mexicano, excluido de toda forma de participación - en la configuración de su ser, negadas las condiciones mínimas de existencia digna y de realización social y sin una salida que hiciera posible el cambio, tenía inevitablemente que explotar.

Las causas que llevaron a México al resquebrajamiento de su ser político, fueron muchas y variadas.

Sin prejuzgar sobre la importancia de otros motivos de tal acontecimiento de nuestra historia, toca a nosotros hacer notar y exaltar la cuestión municipal como causa, en el orden político, del mismo. Partimos de la hipótesis de que - cualquiera haya sido la prioridad de cualquier otro motivo, - no puede dejar de haber una relación causal, en sus proporciones, entre el hecho de la situación del municipio de principios del siglo y el hecho de la revolución.

El municipio venía siendo en México, desde la colonia y a pesar de sus limitaciones, la institución donde encontró eco, en alguna forma, la voluntad general por estar ligada a ella en su base original; representó siempre la única po

---

1.- Trotsky, León; Citado por Gilly, Adolfo: La Revolución Interrumpida. Ed.El Caballito, México, 1971. p. 385.

sibilidad efectiva o más viable de la democracia.

En los últimos tiempos del porfiriato, el sistema de prefecturas agudizó sus vicios como un instrumento fiel de la más abyecta de las dictaduras que ha padecido México. "Las odiosas jefaturas políticas, expresa un autor, fueron instrumento del atentado constitucional. Ellas desplazaron en la dictadura a los municipios libres. Aquéllas eran portavoces de Díaz. Estos, de la Soberanía popular y de la democracia (...). En lo político, continúa el autor, él fue el único elector de la República. De su secretaría particular salían las consignas para elegir gobernadores, diputados y magistrados, que fielmente cumplían gobernadores, los jefes políticos y los presidentes municipales" (2). Toda manifestación de carácter democrático fue acallada y perdida en la férrea organización política con que ataba don Porfirio a la nación.

Ya vimos, al exponer en el capítulo anterior las facultades de los prefectos o jefes políticos, como absorbieron éstos, en forma casi total, las funciones de los Ayuntamientos, funciones que constituían el ámbito en el que podía ejercitarse la ciudadanía local en la cosa pública. La anulación de este campo de actividad trajo como consecuencia el "amodorramiento" o la atrofia del ser político de los vecinos, de su apetencia natural por participar en la cosa común y de su valor para rebelarse ante lo injusto.

La democracia ya no era posible ni en su recinto doméstico. El último defensor de las libertades y de la dignidad humana se ahogaba, apenas si latía su final aliento en la defensa de los derechos de los pueblos, en forma excepcional.

El aniquilamiento de toda posibilidad de vida democrática aún en el medio político más inmediato y elemental del hombre, que eliminaba la última esperanza de bienestar que

---

2.- Santibañez, Enrique: citado por Jiménez Morales. Op. Cit. p. 47.

neral en las postrimerías del porfiriato, dan razón del acontecimiento que rectificó en sus bases y cambió el derrotero - de nuestro porvenir histórico.

Como más adelante veremos, la cuestión municipal -- fue algo que preocupó y estuvo presente en todos los grupos - conscientes de la realidad nacional en los momentos inmediatos al estallido de la revolución, así como en los programas - y planes revolucionarios de antes y durante la lucha.

### 2.3.2. EL PAPEL DEL MUNICIPIO EN LA REVOLUCION. LA COMUNA DE MORELOS.

El Municipio, como en toda revolución de este carácter, resurgió como genuina manifestación del poder popular, - pero en ninguna parte de la república alcanzó el desarrollo - que tuvo, durante esta época, en el Estado de Morelos. En el movimiento más identificado con las necesidades de las masas - desposeídas el Municipio jugó un papel de primera importancia. Veámos como fué esto.

El Estado de Morelos fué el centro político de la - revolución campesina. A fines del siglo XIX las haciendas habían devorado gran parte de las tierras de los pueblos, que - se asemejaban muchas veces a "islas prisioneras en un mar de sembrados de caña de las haciendas..." en tierras que en otro tiempo fueron de ellos. Esta situación se combinaba con "la - existencia de una buena cantidad de pueblos libres, que no habían sido absorbidos por las haciendas y que defendían sus - tierras o buscaban recuperarlas, con la presencia de un proletariado agrícola numeroso y concentrado en los ingenios azucareros", proveniente de los pueblos despojados. (3)

Fue en un pueblito de éstos, en medio de la dictadura avasalladora, donde brilló la democracia en su más grandioso

sa y original sencillez. El pueblo de Anenecuilco, allá por el año de 1909, era, según nos lo describe E. Holtbuttner, -- "una aldea tranquila, entristecida de menos de 400 habitantes (...) Era un pueblo que estaba al borde del colapso, y su -- crisis era tanto la consecuencia de una historia particular, -- que tenía 700 años de antigüedad, como el resultado de luchas específicas. Pero era también, destacándose entre los deta -- lles singulares, un paradigma de la crisis que sufrían muchos otros pueblos de Morelos y de toda la República". (4)

Un pueblo "tranquilo", apartado y por su poca impor -- tancia, fuera del alcance de la ambición politiquera de la -- dictadura, era el escondite apropiado para algún proscrito. -- El espíritu democrático, como un prófugo buscado y perseguido en todas partes fue a refugiarse ahí, fuera de la vista de -- sus persecutores.

Unos meses después del fraudulento triunfo del can -- didato porfirista a la gubernatura del Estado, en el pueblo -- de Anenecuilco se celebró otra elección, ésta sin fraude, con la participación de los vecinos reunidos en asamblea, y sin -- informar a las autoridades del Estado para evadir su interfe -- rencia. En esta elección inadvertida, pero infinitamente más importante en la historia que aquélla en que el "oscuro nom -- bre del terrateniente Escandón" resultó designado gobernador -- del Estado, fué elegido presidente del concejo municipal de -- Anenecuilco un hombre de treinta años de edad llamado Emilia -- no Zapata.

John Womack nos relata este acontecimiento históri -- co -- que transcribimos por su importancia -- de la siguiente ma -- nera:

"En la tarde del 12 de septiembre de 1909, los hom -- bres de Anenecuilco se reunieron a la sombra de las arcadas -- que se levantaban detrás de la iglesia del pueblo. Sabían --

---

4.- Holtbuttner, Elisabeth; Citada por Womack, John: Zapata -- y la Revolución Mexicana (Tr. González Aramboru, Francis -- co). Ed. Siglo XXI, México, 1969. p. 1.

que la reunión tenía que ser importante. Para que todo el mundo pudiese acudir, los ancianos la habían convocado para este día, que era domingo, y para que no se enteraran los capataces de la hacienda no habían hecho sonar, como acostumbraban, la campana, sino que se habían pasado el aviso de boca en boca. Se encontraba allí la mayoría de los que eran cabeza de familia y casi todos los demás hombres adultos pero solteros. Llegaron de 75 a 80 hombres, parientes, amigos, parientes políticos, rivales. El presidente del concejo, Merino, les explicó las razones por las que ya no podían seguir haciéndose cargo de los asuntos del pueblo. Los ancianos habían servido al pueblo lo mejor que habían podido durante años, y el mejor servicio que ahora le podían hacer era el de renunciar. Los tiempos estaban cambiando tan rápidamente que la aldea necesitaba algo más que la prudencia de la edad. Era necesario elegir hombres nuevos, más jóvenes, para que los representaran. Luego, Merino pidió candidaturas para su propio cargo.

Modesto González fue el primero en ser propuesto. Luego, Bartolo Parral propuso a Emiliano Zapata y éste, a su vez, propuso a Parral, se hizo la votación y Zapata ganó fácilmente". (5)

Como puede verse por lo aquí transcrito, el pueblo de Anenecuilco conservaba en sus costumbres edilicias el sistema de cabildo abierto combinado con el de cabildo cerrado. Existía un concejo que velaba por el bien de la pequeña comunidad y administraba sus bienes, y en los casos más difíciles sesionaba el concejo abierto convocado "al toque de campana", como en los mejores tiempos del municipio español.

Lo que había dado origen a esta asamblea en cabildo abierto, fue la existencia real de nuevos ataques de la dictadura a los pueblos, y la consecuente necesidad de poner al frente de éstos a hombres jóvenes con más vitalidad física, capaces de garantizar una mejor defensa de la comunidad, como lo hicieron saber los antiguos concejales a la asamblea.

Estos viejos luchadores cívicos, abandonaban sus puestos en un acto en que dejaban ver sus virtudes e integridad ciudadanas; no los abandonaron sin antes asegurar una mejor lucha; se fueron por un sentido riguroso de responsabilidad, sentido que habían adquirido a lo largo de una vida consagrada al servicio del pueblo. Lo hacían porque eran conscientes de que la crisis que se avecinaba requería de fuerza joven. "No hay testimonio, dice Vomack, de que hubiesen fracasado por falta de valor o por negligencia. Por lo que se sabía, seguían siendo hombres de carácter firme y leal". No les faltaba valor. "Lo que anonadaba a los concejales y los hacía sentirse desválidos, era, simplemente, un sentimiento de incapacidad física. Eran, como lo dijo su presidente (que tenía más de 70 años), demasiado viejos. Antes, la fatiga no los había extenuado. Pero ahora, por la nueva fuerza del influjo de los hacendados, la defensa de la aldea exigía una energía que ellos ya no podían generar. Precisamente porque los concejales eran personas con sentido de responsabilidad, por tradición y carácter decidieron traspasar su autoridad a otros que pudieran dirigir a la gente de la aldea". (6)

Como lo habían previsto los viejos ediles de Anencuilco, la hora de tomar las decisiones fundamentales y asumir las responsabilidades de la acción correspondiente, estaba al sonar.

El 10 de marzo de 1911, en Villa de Ayala, el jefe nombrado por Madero para extender la revolución en Morelos reunió al pueblo y les leyó el Plan de San Luis. Bajo el lema "Abajo haciendas y viva Pueblos", los campesinos de Morelos se lanzaron a la lucha. Pronto Zapata asumió el mando de la insurrección del sur.

El movimiento zapatista fue desde su nacimiento un movimiento autónomo y desligado sociológicamente del movimiento maderista, al que sólo se adhirió para tener una base formal en que apoyar su propia causa. Esto se puso de manifiesto en el transcurso de la lucha; en un principio apoyó política-

---

6.- Ibídem. p. 2.

mente al movimiento de Madero, después, y a medida que se desarrolló la revolución en el sur y rebasó los marcos del maderismo siguiendo un derrotero propio, ese apoyo se transformó en alianza y, finalmente, esa alianza se convirtió en ruptura y enfrentamiento armado enseguida, cuando la revolución del sur tuvo su programa.

Para llegar a este punto, los pueblos de Morelos tuvieron que pasar la experiencia de aprendizaje apoyando primero, y aliándose después al movimiento político de Madero. Pero al mismo tiempo, lo que le permitió después convertir el apoyo en alianza y la alianza en ruptura y en movimiento con programa revolucionario propio, fue que desde un comienzo la revolución del sur se organizó con su propia dirección, elegida por los pueblos y los combatientes, y con su organismo independiente de la dirección burguesa: el Ejército Liberador del Sur, basado en la participación y la iniciativa de todo el campesinado y el proletariado agrícola de la región y en el apoyo y la confianza de sus centros naturales de organización política y social, los pueblos". (7) (\*)

El que los pueblos se hubieran proyectado como la base de la revolución zapatista, no debe extrañar a nadie. -- Los pueblos estaban plenamente identificados con los objetivos zapatistas, la lucha del sur era la lucha de los pueblos. Por otra parte, el Municipio nunca sirvió, por sí mismo, como instrumento eficaz de la dictadura, siempre fue necesario anular su acción mediante una autoridad superior y ajena a él. En el caso de Morelos, los consejos de los pueblos fueron los auténticos representantes de la sociedad vecinal, estaban más cerca de los intereses de las comunidades despojadas, de la que formaban parte ellos mismos, que de la ambición del hacendado.

La importante participación de los pueblos en la revolución de Morelos también se explica por el arraigo que en-

---

7.- Gilly. Op. Cit. p. 57.

(\*) El subrayado es mío.

los campesinos tenía la vida de comunidad vecinal. Refiriéndose a las características del Ejército Liberador del Sur, Womack observa que, "para los hombres que habían peleado en sus filas, y para las mujeres que los habían acompañado como soldaderas, el ser 'pueblo' tenía más importancia que el ser - - 'ejército'. En busca de dirección, todavía acudían más fácilmente a sus jefes de aldea que a los oficiales de su ejército revolucionario". (8)

Esta misma base hizo del Ejército Liberador del Sur un cuerpo compacto y consciente de los fines de su lucha. De él dice el autor antes citado que, "lejos de ser una corporación militar autónoma, como la de los vagabundos de Villa o de Orozco, el ejército revolucionario que cobró forma en Morelos en 1913-14 era simplemente una liga armada de las municipalidades del Estado. Y cuando volvió la paz, a fines del verano de 1914, la gente de los pueblos volvió a fundar la sociedad local con criterio civilista. Tan pronto como pudieron hacerlo, eligieron autoridades municipales y judiciales provinciales..." (9)

Ya en otro tiempo y en otro lugar los pueblos y ciudades se habían organizado en hermandades para defender sus fueros.

La gente del campo había ejercitado en campaña su espíritu cívico; al asentarse nuevamente eran ya hombres que cuidaron con celo sus libertades locales de las pretensiones de algunos jefes revolucionarios, y las bases materiales de éstas, sus tierras. Además, habían aprendido en la guerra que los jefes revolucionarios tenían que respetarlos y que si no, surgirían otros que se encargarían de ello. "La autoridad de los pueblos de todo el Estado hicieron suya esta nueva dureza, que constituyó la más firme inhibición de las dictaduras lugareñas". (10)

---

8.- Womack. Op. Cit. p. 220.

9.- Ibídem. p. 221.

10.- Ibídem. p. 221.

El poder de las autoridades de los pueblos fue respetado en esta época. Cuando algún jefe militar de la revolución atropelló a los ciudadanos o intervino en los asuntos de los pueblos, éstos, como los municipios de la España de la conquista, tuvieron la fuerza que les daba su participación en la lucha para protestar y hacerse respetar siempre. Repetidas quejas de estos atropellos llegaron al gobernador zapatista Lorenzo Vázquez, quien solicitó el apoyo de Zapata para someter al orden a "algunos malintencionados que tienen la creencia errónea de que las autoridades deben estar a las plantas de cualquier revolucionario que no tiene más investidura que la de sus armas". (11)

Para proteger su gobierno, Vázquez pidió a Zapata que subordinara los jefes revolucionarios a los consejos, a lo que éste accedió como medida necesaria para sostener la buena marcha de todos los asuntos administrativos y mantener el orden y la tranquilidad en todos los pueblos de la entidad.

El caudillo suriano se mostró celoso, en toda ocasión, de la autonomía de los pueblos, y reprendió a los jefes militares que se entrometieron en sus asuntos. Cuando él mismo participaba en el arreglo de los conflictos locales, cosa que hizo más de una vez, limitó su participación a hacer cumplir decisiones a que habían llegado por su propia cuenta los aldeanos. "Y es significativo el que Zapata nunca hubiese organizado una policía estatal: el cumplimiento de la ley, tal cual era, se debían encargar los concejos de los pueblos". (12)

No hay que dudar que el celo municipalista de Zapata se formó en las luchas desarrolladas, desde generaciones atrás, por los derechos de los pueblos.

El fundamento de la reforma agraria zapatista fue-

---

11.- Carta de Vázquez a Zapata de 14 de marzo de 1915; citada por Womack. Op. Cit. p. 222.

12.- Ibídem. P. 223.

la restauración de la autoridad de los pueblos y "representó el cumplimiento de un deber nacional de defender la dignidad de la vida local. El régimen que se formaría en Morelos no nacía por órdenes de los burócratas o de los generales, sino a través de la cooperación de los dirigentes de los pueblos". (13)

El poder establecido por los zapatistas tuvo un carácter muy peculiar determinado por las bases sociales y económicas, y las formas políticas elementales que lo sustentaron.

Destruído el aparato del gobierno dictatorial de su Estado, los campesinos buscaron crear un nuevo poder a su modo, con sus tradiciones, para ejercer ellos mismos el gobierno. Para esto, escogieron la forma que mejor respondiera a su experiencia histórica colectiva. Esta forma fue, tenía que ser, el Municipio.

"El Municipio, dice Gilly, como siempre en las revoluciones con base campesina, recuperó espontáneamente su carácter de poder popular. A través de éstos órganos políticos tradicionales de los pueblos, los campesinos y los obreros agrícolas de Morelos comenzaron a gobernar". (14)

Al restablecerse la paz en el Estado, en el último mes de 1916, Zapata se dedicó a organizar en forma el gobierno. Los municipios venían funcionando hasta entonces de manera espontánea, como formas políticas elementales del poder, y sin una forma precisada en el derecho. Es decir, funcionaba sin sujeción a una forma jurídica determinada, pero con toda la vitalidad que es natural a esta institución.

En el intento de establecer el gobierno del Estado sobre bases firmes, Zapata puso mayor énfasis en el Municipio, al que garantizó su existencia convirtiéndolo en una institu-

---

13.- Ibídem. p. 224.

14.- Gilly. Op. Cit. p. 288.

ción jurídica firme.

Desde septiembre de 1916, cuando ya se sentía próxima la recuperación del Estado, el caudillo del sur decretó una "Ley General de Libertades Municipales". Esta ley fue mucho más avanzada en cuanto a la teoría que sustentaba y en su aplicación, que el Decreto Carrancista promulgado poco antes en materia municipal. Declaraba el Decreto Zapatista que, -- "la libertad municipal 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 de cualquier 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. Para evitar los consiguientes abusos y negocios escandalosos o tráficos inmorales, como decía la propia ley en sus motivos, se debe someter a la aprobación de todos los vecinos los negocios más importantes de la existencia comunal, tales como enajenación o adquisición de fincas, aprobación de sueldos y gastos, celebración de contratos sobre alumbrados, pavimentación, captación y conducción de aguas y demás servicios públicos". (15) A tal efecto la ley ordenaba la integración de una junta general anunciada públicamente, con su propio comité ejecutivo libremente elegido para su plena discusión y su aprobación por voto de la mayoría. Una minoría de ciudadanos podría solicitar en cualquier momento revisión de cuentas, e inclusive acusar ante un tribunal a funcionarios, mediante una petición al Cuartel General Revolucionario de que se convocase a junta general.

En la cuestión relativa al establecimiento de las condiciones materiales de la autonomía municipal, el Decreto de Carranza guardaba silencio, no hacía ninguna referencia a la hacienda del municipio. Zapata, en cambio, los dotó de ingresos propios y suficientes, distintos e independientes de los establecidos para el Estado con el fin de "preparar y hacer efectivas las libertades municipales".

---

15.- Ley de Libertades Municipales: citada por Womack. Op. -- Cit. pp. 260-1.

Entre las catorce fuentes de impuestos establecidos para los municipios figuraban las casas de empeño, cantinas y expendios de gasolina. Tiene también especial importancia el derecho que se le daba al municipio de imponer un impuesto mensual sobre las rentas a los abarroteros, carniceros, panaderos y otros comerciantes con artículos de primera necesidad. Se decretó también que, "mientras prosiguiese la guerra, y no existiese un gobierno estatal, los concejos municipales podrían recaudar, además de los suyos propios, los impuestos estatales". (16)

Al mismo tiempo que dotaba al municipio de los elementos materiales para una autonomía efectiva, estableció la legislación zapatista diversos medios de control cívico sobre los concejos municipales, así como un sistema eficaz para impedir el caciquismo en sus distintas posibilidades. Por otra parte abolía todos los controles federales y estatales sobre los Ayuntamientos en materia de administración y hacienda.

La legislación de Carranza sobre esta materia, que luego veremos, es, frente a la legislación zapatista hasta aquí expuesta, una simple declaración política oportunista, con sólo fines de esta misma naturaleza, y en extremo pobre en su contenido. Las ideas de Carranza manifestadas sobre el municipio, no se acercan, ni en las palabras, a lo que Zapata (el zapatismo) realizó en los hechos en la cuestión de las libertades municipales. A nivel de convicciones personales sobre este punto, son más elocuentes los hechos; la vocación municipalista de Zapata fué siempre manifiesta, conservó como constante en su conducta un riguroso respeto hacia la organización municipal de los pueblos, convicción que trascendió a la realidad y de la que hay testimonios objetivos.

Pero Zapata no paró aquí; recuperado el Estado de manos de los constitucionalistas, él, sus secretarios y jefes, se reunieron en junta el 10. de marzo de 1917 para discutir, entre otras cosas importantes, lo relacionado a la organización del gobierno del Estado. No se formó una autoridad nacio

---

16.- Ley de Ingresos Municipales del Estado de Morelos: citado por Womack. Op. cit. p. 261.

nal que sustituyese a la Convección. El Cuartel General de Tlaltizapán fue el gobierno central del Estado y de la revolución del sur, que para efectos de gobierno se dividió en cinco departamentos: de Agricultura, de Guerra, de Educación y Justicia, de Hacienda y de Gobernación.

En las semanas siguientes a esta reunión, la dirección zapatista se entregó a la tarea de organizar el funcionamiento de los municipios sobre las bases jurídicas generales ya establecidas en la Ley de Libertades Municipales. Fueron decretadas en Tlaltizapán tres leyes fundamentales para este fin. "Las disposiciones, sobre organización del funcionamiento de los municipios, con asambleas periódicas y delegados revocables, dictadas a principios de 1917, eran también ordenar en forma legal una estructura cuyas bases ya estaban dadas por el autogobierno de los pueblos desde el momento en que los terratenientes y sus agentes políticos habían sido expulsados del Estado". (17) Así era en verdad; estas leyes sólo vinieron a garantizar el régimen municipal que estaba funcionando en el Estado empíricamente hasta cierto punto desde 1911, a través de la solidez formal del derecho.

La primera de estas leyes fue la que establecía los derechos y las obligaciones de los pueblos y de las fuerzas armadas, de 5 de marzo de 1917.

Entre los derechos de los pueblos estaban el de elegir sus gobiernos locales y mantener sus tribunales y policía propios. Los jefes revolucionarios estaban subordinados al gobierno municipal en todo lo que no fuera estrictamente obligaciones militares; debían cuidar, los jefes de guarniciones, que los pueblos de su zona eligieran a sus gobernantes libremente y tenían que abstenerse de intervenir en las disputas civiles, así como demostrar un firme respeto a los aldeanos. El castigo para los militares, jefes y tropa, que se insubordinaran a la autoridad civil de los pueblos, era la corte marcial.

---

17.- Gilly. Op. Cit. p. 289. v. a Womack. Op. Cit. pp. 220 y ss.

Antes de dos semanas se promulgó la segunda ley, en caminata a formar la estructura administrativa del Estado. Reconoce esta ley en el municipio autónomo, la unidad nuclear del gobierno y establece a manera de "lazo de unión" un nuevo órgano, la presidencia de distrito. Por encima de ellos estaría un gobernador elegido por los jefes revolucionarios para un período provisional que gobernaría de acuerdo con el consejo de tres hombres nombrados también por los jefes. Los presidentes de distrito serían elegidos en el mismo momento que los concejos municipales, y tenían por función guardar el orden en su distrito.

La ley citada fijaba un funcionamiento regular de asambleas populares que permitían la participación directa y permanente de los habitantes de los pueblos en la discusión y decisión de todos los asuntos políticos. Tales asambleas se llevarían a cabo en forma escalonada y sucesiva en el término de un mes. En los pueblos los días 15 de mes, en la cabecera municipal, con representación de los pueblos, los días 20, y con representación de éstos y de aquéllos en la cabecera distrital los días 1o. de mes. (18)

Un mes después, Zapata publicó el tercer decreto fundamental: la "Ley Orgánica para los Concejos Municipales del Estado de Morelos", de 20 de abril de 1917.

En términos precisos organiza dicha ley el funcionamiento de los concejos; establece las facultades y las obligaciones de los concejales, de los empleados, y los deberes oficiales en materia administrativa. También organiza la hacienda, lo relativo a salubridad, educación, justicia y en general, toda la materia municipal.

El sistema diseñado por la dirección zapatista para asegurar la permanente intervención de los ciudadanos en los asuntos públicos no llegó a funcionar, más por las circunstancias históricas del momento que por falta de voluntad. Tal sistema era un plan para afianzar esa participación en tiem-

pos de paz, cosa que nunca existió en forma estable durante la revolución suriana. Por otra parte, la participación efectiva del pueblo en el gobierno era cierta, y estaba asegurada, a su vez, por la intervención que tuvo directa o indirectamente en la lucha.

Tal fue el hecho que explica la inoperancia de este plan. No estaban dadas aún las condiciones que lo hubieran hecho posible, la participación se daba por otros mecanismos.

En la práctica, lo único constante y firme en la organización política del Estado zapatista, era el Cuartel General y el gobierno de los pueblos, los municipios. El gobierno efectivo del Estado estuvo a cargo de éstos con sujeción al Cuartel General de Tlaltizapan, del que tuvieron siempre un apoyo firme y decidido.

La legislación de Zapata sobre materia municipal, que no fue aplicada en toda su extensión, tiene, sin embargo, un gran significado; expresa la voluntad de asegurar, de dar carácter permanente y general a esas creaciones empíricas del pueblo, como medio seguro de alcanzar la felicidad pública.

Sólo partiendo de esta base -la del papel de tan alto rango que jugó el Municipio en el movimiento del sur, se puede comprender el desarrollo material y moral que alcanzó el régimen zapatista de Morelos. Desgraciadamente las limitaciones históricas de clase, la limitación programática de clase de la dirección, fueron el tope que impidió a la revolución popular organizar y sostener un Estado a nivel nacional acorde con sus intereses.

El Municipio del Morelos Zapatista cumplió fielmente su misión histórica y natural: hacer la conciencia ciudadana necesaria para la vida democrática, para la vida política en libertad. Tal es la lección histórica que podemos derivar de la experiencia del Municipio en la lucha del sur.

### 2.3.3 EL MUNICIPIO EN LOS PROGRAMAS DE LOS PARTIDOS POLITICOS Y EN LOS PLANES REVOLUCIONARIOS.

En los albores del siglo surgieron los primeros intentos de organizar, en el nivel político, la oposición al régimen porfirista. En todos los programas de estos movimientos, y en los planes revolucionarios elaborados antes y durante la lucha, aparece la reivindicación del municipio como una meta.

En los comienzos de 1901, se había fundado el Club político "Ponciano Arriaga" con miras a organizar la oposición a la dictadura.

El Primer Congreso Nacional que celebró el club concluyó sus labores el 11 de febrero de ese año en la ciudad de Sn. Luis Potosí. En él se redactaron el programa, y la ideología que habría de sustentar en su lucha contra el gobierno de Díaz.

El programa define en el punto sexto de sus resoluciones, bajo el título de "Libertad Municipal", su postura con respecto a este problema:

"Con objeto de preparar el sufragio libre en materia de elecciones municipales, se previene que de las conferencias que todos los clubes tienen obligación de dar, una por lo menos mensualmente, se dedicará al derecho municipal...". Reconoce en la libertad municipal su calidad de "eficacísima en el desarrollo del espíritu público". Condena enérgicamente la labor del Congreso que con medidas legislativas hacía "...ilusorias las atribuciones, ya harto reducidas, de los ayuntamientos, procurando así su desprestigio ante la opinión". (19)

La resolución 49 decía en relación a lo anterior: "El Club Liberal estima, que, por el contrario, hay que enal-

tecer la institución municipal, y para ello, elevar al rango de preceptos constitucionales, la libertad del municipio y el derecho de los ciudadanos para elegir libremente a las autoridades que han de decidir de la suerte de su ciudad o de su aldea.

En la resolución 50 se impone a los clubes la obligación de llevar a cabo esta idea. Dice al efecto: "... todos los clubes desde ahora estudiarán la mejor manera de refundir este precepto en el Código Supremo, así como los términos de la ley orgánica que reglamenta ciertos detalles" (20).

Por resolución del primer congreso, el segundo debía reunirse el 5 de febrero de 1902. El temario de este segundo congreso, que fue enviado a todos los clubes liberales-confederados, incluía, en su punto cuatro, lo relativo al municipio bajo el rubro de "Organización y Libertad Municipales y supresión de los jefes políticos". El congreso no se llegó a celebrar por la acción sabotadora de la dictadura.

II. Programa del Partido Liberal Mexicano. - El Partido Liberal Mexicano dió a conocer su programa el 10. de julio de 1906. En él proponía la supresión de los jefes políticos "que tan funestos han sido para la República, como útiles al sistema de opresión reinante, es una medida democrática, - como lo es también la multiplicación de los Municipios y su robustecimiento.

En consecuencia, en los puntos de su programa establecía:

"45.- Supresión de los jefes políticos.

"46.- Reorganización de los Municipios que han sido suprimidos y robustecimiento del poder municipal". (21)

---

20.- Ibídem. p. 62.

21.- González Ramírez, Manuel: Fuentes para la Revolución Mexicana V. I; Planes Políticos y otros Documentos. Ed. - F.C.E., México, 1954. pp. 18 y 23.

III.- Programa del Partido Democrático.- El Partido Democrático celebró su asamblea general el 22 de enero de 1909. Esta organización política hacía un llamado a los ciudadanos a cumplir con sus deberes cívicos. En su manifiesto a la nación defendía los fueros de la libertad municipal, "considerando al municipio libre como 'la celdilla que resume en su vida la vida entera del organismo', quitando a los Ayuntamientos la aprobiosa tutela de los jefes políticos". (22)

IV. Programa del Plan de Sn. Luis.- El Plan de Sn. Luis, proclamado por Dn. Francisco I. Madero el 5 de octubre de 1910, y a cuyo llamado cundió la rebelión armada a toda la nación, expresaba en sus consideraciones: "...La División de Poderes, la Soberanía de los Estados, la libertad de los Ayuntamientos y los Derechos del Ciudadano sólo existen escritos en nuestra Carta Magna (...) las cámaras de la Unión no tienen otra voluntad que la del dictador; los gobernadores de los Estados son designados por él y ellos a su vez designan e imponen de igual manera las autoridades municipales. Se impone el plan como meta, alcanzar en la lucha "...la soberanía del pueblo y sus derechos en el terreno netamente democrático". (23)

V. El Programa del Plan de Ayala.- En el programa de Reformas Político-sociales de la Revolución, aprobado por la Soberana Convención Revolucionaria expedido en Jajutla, Morelos, en abril de 1916, y adicionado al Plan de Ayala, se establecieron las bases jurídicas de los postulados que el zapatismo venía practicando en materia municipal.

En el artículo 32 de las reformas, se propone: "Realizar la independencia de los municipios, procurando a éstos una amplia libertad de acción que les permita atender eficazmente a los intereses comunales y los preserve de los ataques y sujeciones de los gobiernos Federal y locales" (24).

22.- Romero Flores, Jesús. Anales Históricos de la Revolución Mexicana T. I; del Porfiriato a la Revolución Constitucionalista. Ed. LibroMex, México 1960. p. 75.

23.- González Ramírez. Op. Cit. pp. 33 y ss.

24.- Ibidem. p. 126.

VI. Programa del Plan Orozquista.- El Plan Orozquista, mejor conocido como "Pacto de la Empacadora", lanzado en Chihuahua en marzo de 1912, contiene sobre la cuestión municipal dos puntos:

"28.- La revolución hará efectiva la independencia y autonomía de los Ayuntamientos para legislar y administrar sus arbitrios y fondos.

"29.- Se suprimirán en toda la República los cargos de Jefes Políticos, cuyas funciones serán desempeñadas por los Presidentes Municipales". (25)

VII. El Plan de Guadalupe: Adiciones y Decretos.-- El Plan de Guadalupe fue proclamado, en marzo de 1913, por Dn. Venustiano Carranza para derrocar al usurpador Victoriano Huerta. No contenía en su programa, nada relativo al problema municipal.

Fue tiempo después, apurado por las circunstancias políticas provocadas por el empuje avasallador de la revolución campesina zapatista y villista que había casi aniquilado militarmente al constitucionalismo, cuando abordó los problemas político-sociales, y la necesidad de hacer reformas al Plan de Guadalupe en este sentido.

En la Convención de Generales Constitucionalistas, reunida en la Cámara de Diputados en octubre de 1914, fue cuando Carranza se ocupó, por primera vez, del problema municipal al decir en una de las partes de su mensaje:

"Igualmente -durante la campaña-, todos los Jefes del Ejército convinieron conmigo en que el Gobierno Provisional debía implantar las reformas sociales y políticas que en esta convención se consideran de urgente necesidad pública, antes del restablecimiento del orden constitucional. Las reformas sociales y políticas de que hablé a los principales Jefes del Ejército, como indispensables para satisfacer las as-

piraciones del pueblo en sus necesidades de libertad económica, de igualdad política y de paz orgánica son, brevemente enumeradas, las que en seguida expreso: El aseguramiento de la libertad municipal, como base de la división política de los Estados y como principio y enseñanza de todas las prácticas democráticas.

En seguida trató el problema agrario haciendo concesiones al campesinado, para establecer en el tercer párrafo: "Que los municipios, por causa de utilidad pública, expropien, en todas las negociaciones establecidas en lugares que tengan más de 500 habitantes, la cantidad necesaria de terreno para pagar la edificación de escuelas, mercados y casa de justicia...". (26)

Sin embargo, no fue, sino hasta diciembre de 1914, cuando el gobierno constitucionalista establecido en Veracruz, afianzó en la legalidad estos propósitos, expresados meses antes, por el Jefe constitucionalista.

El 12 de diciembre de ese año, el Sr. Carranza expidió un decreto con adiciones al Plan de Guadalupe.

El artículo 2o. del decreto decía: "El Primer Jefe de la Revolución y Encargado del Poder Ejecutivo, expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país. Entre estas últimas, "El establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional". (27)

De inmediato, la sección de legislación social prepararon los proyectos de ley que se adicionarían al Plan de Guadalupe, uno de los cuales fue el proyecto de Ley Orgánica del artículo 109 de la Constitución de 1857, que consagraba al Municipio Libre. Dicho proyecto dió origen al decreto expedido

---

26.- Ibídem. pp. 162 y ss.

27.- Ibídem. p. 162.

el 26 de diciembre de 1914, que constituyó el antecedente inmediato del artículo 115 de la Constitución de 1917. Reconocía en el Municipio, la base de nuestra organización política y le otorgaba la autonomía. Decía textualmente:

"Artículo único. Se reforma el artículo 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1857, en los siguientes términos:

"Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el Municipio Libre, administrado por Ayuntamientos de elección popular directa, y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el gobierno del Estado". (28)

Mediante estas adiciones, y las de carácter social en materia agraria y laboral, Carranza lograba su objetivo de ofrecer un programa social concreto, capaz de atraer a los grupos simpatizantes del villismo y del zapatismo, que fortalecieran y afianzaran su causa, un tanto decaída para entonces.

Pese al clamor por el problema municipal contenido en todos los planes y programas políticos de la etapa prerrevolucionaria y revolucionaria, es preciso hacer notar que la facción carrancista no proponía, en las adiciones al plan de Guadalupe, bases materiales para el Municipio que lo hubieran hecho posible llegado el momento, y, como veremos luego, esta omisión persistió en la posición del carrancismo triunfante en el Constituyente de 1916-17. Esto prueba, por otra parte, que las adiciones municipalistas que se hicieron al plan carrancista, fueron una táctica política oportunista que no den más mérito a Carranza que aquel que corresponde al político hábil para lograr sus fines, pues tales adiciones no revelan ninguna convicción municipalista de fondo como si la revelan de su creador la legislación zapatista, por ejemplo.

El hecho patentiza, no obstante, la importancia que tuvo la cuestión municipal en la revolución. Fue la preocupación por reorganizar el Municipio partiendo de la supresión de los jefes políticos, sobre la base de una concepción más o menos acertada de la institución municipal, algo que estuvo presente siempre, en todas las proclamas políticas de la época; proyectaban todas ellas la convicción de que la regeneración política de México debía partir del Municipio, y para esto, era preciso, primero que todo, la liquidación del sistema de jefaturas políticas, afianzador eficaz de la dictadura y autor directo del atentado contra la libertad municipal y contra la democracia.

#### 2.3.4 LA CUESTION MUNICIPAL EN EL CONSTITUYENTE DE 1916-17

Es válido decir que desde el punto de vista jurídico la reforma municipal de la revolución, en el nivel nacional, se inició con el decreto de 26 de diciembre de 1914 expedido por la facción constitucionalista. Se establecieron en él, bases nuevas sobre las que se organizaría el Municipio mexicano en el porvenir.

Sin embargo, tal reforma, en el momento de su creación, estaba muy lejos de significar el aseguramiento definitivo de esta institución en el derecho nacional. Fue consagrada, sí, pero en el derecho de una de las facciones que pretendían el poder, la más debilidad por entonces. Para dar a sus aspiraciones el rango de voluntad del Estado, el Constitucionalismo tenía que conquistar condición "sine qua non" aquello que se lo permitiría, el Poder Político.

Es el año de 1915 el del refortalecimiento y triunfo definitivo de la facción constitucionalista, tanto en el aspecto político como en el militar, sobre las desorganizadas huestes campesinas.

En septiembre de 1916, el Primer Jefe de la Revolución Constitucionalista, expidió un decreto convocando a elecciones municipales en toda la República, y otro convocando -

a la elección de diputados a un Congreso Constituyente que debería celebrar sus sesiones en la ciudad de Querétaro para reformar la Constitución General de 5 de febrero de 1857. También expidió la correspondiente ley electoral.

El Congreso Constituyente fue inaugurado en Querétaro el 21 de noviembre de 1916. Su objetivo, hecho ver por el Primer Jefe en la convocatoria, era el de reformar la Constitución de 1857, pero para hacer tal reforma no se acudía al procedimiento dispuesto por la misma Constitución sino a la integración de un Congreso Constituyente, lo que equivalía, en realidad, a elaborar una nueva Constitución. Esto fue lo que se hizo.

La cuestión municipal fue abordada por el Constituyente en la sesión de la tarde del miércoles 24 de enero de 1917.

El artículo 115 del proyecto presentado por la comisión, sobre la forma de gobierno y la división territorial de los Estados de la Unión, decía así: "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 y administrativa el Municipio Libre, conforme a las tres bases siguientes:

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

"II.- Los Municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos 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.

"III.- Los Municipios estarán investidos de perso-

nalidad jurídica para todos los efectos legales". (29)

La fracción primera no fue discutida y se reservó para su votación. La fracción segunda, que no figuraba en el proyecto original presentado por el Primer Jefe, se puso a discusión.

En esta adición hecha por la comisión se establecían las bases de una autonomía municipal fundada sobre relaciones de independencia económica frente al Estado, y estaba garantizada, en caso de conflicto en este punto entre las dos entidades, por la decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Toda la discusión que sostuvo el Constituyente en relación a la cuestión municipal, giró en torno a los principios sustentados en esta fracción. No pudo ser de otro modo; en esta proposición se implicaba, una vez más en la historia del municipio, el secular problema de establecer el equilibrio entre el poder local y el poder supralocal. En la segunda fracción se trataban de establecer las condiciones de existencia del régimen municipal mexicano, a través de una fórmula que garantizara la armonía de las dos entidades en sus respectivos campos.

Todo empezó por buen camino. Los miembros de la comisión dictaminadora fundaban su propuesta en una concepción que consideramos acertada en relación a la naturaleza y fines del Municipio, concepción que todos aceptaban -los pro y los contra- en principio, con sólo raras excepciones.

En la base de la mayor parte de las intervenciones palpitaba la idea, la teoría, de que el municipio constituye la entidad política más ligada a la vida local y a sus problemas (situación que lo hace representante directo y natural de ella), de que es el traductor fiel del sentir y del querer de la población domiciliaria y de que tiene por finalidad el proveer a la superación moral y material de sus habitantes, así como la de atender a la formación del espíritu cívico de sus

---

29.- *Ibidem.* p. 319.

ciudadanos, como medio político inmediato que es de éstos. Por otra parte, entendían que era preciso dotarlo de un status jurídico tal, que le asegurara libertad en lo administrativo, económico y político que lo vigorizara y lo hiciera capaz, por sí mismo, de realizar las tareas que esta concepción implicaba.

Todos los constituyentes estaban de acuerdo, con raras excepciones, en el punto fundamental: conceder una libertad amplia al Municipio. Estaban convencidos de que esa libertad no puede existir sin la condición económica libre. Todo lo demás era cuestión de detalle. Para llevar a efecto este acuerdo o punto de coincidencia, las propuestas de la contrano aportaban nada que superara el sistema propuesto por la comisión en la II fracción; el Municipio, al recoger sus rentas y contribuir a los gastos del Estado, se hace dueño de una personalidad y de una independencia, mismas que requiere para el real ejercicio de sus derechos. La actuación por sí, no hay que olvidarlo, es lo que hace ser.

Sin embargo, también latía, en la base de las discusiones, un vago temor en unos, muy claro en otros, de crear un poder municipal bastante fuerte que debilitara, en lo interior, el poder de los Estados, y a exponer la "soberanía" de éstos ante la ingerencia que se daba en ciertos casos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Heriberto Jara, miembro de la Comisión, al explicar las razones que motivaron la redacción de la fracción II, decía:

"Los municipios, las autoridades municipales, deben ser las que estén siempre pendientes de los distintos problemas que se presenten en su jurisdicción, puesto que son las que están mayormente capacitadas para resolver acerca de la forma más eficaz de tratar esos problemas, y están, por consiguiente, en mejores condiciones para distribuir sus dineros, las contribuciones que paguen los hijos del propio municipio y son los interesados en fomentar el desarrollo del municipio en las obras de más importancia, en las obras que den mejor resultado, en las que más necesite, en fin, aquel municipio. Seguramente que los habitantes de un municipio son los más in-

teresados en el desarrollo de éste..." (30)

El diputado Martínez de Escobar se pronunció en contra de la fracción II por considerar que no garantizaba la libertad de los municipios y daba margen a que quedarán subordinados al Estado, quienes directa e inmediatamente intervenirían en los Ayuntamientos a través de los inspectores de hacienda municipal que estaban facultados a nombrar: "La base de la libertad administrativa de los Ayuntamientos, decía, está en la libertad económica, y la libertad económica está, en los términos del dictamen, subordinada a la acción de los Estados...". Propuso, luego, la creación de dos oficinas recaudadoras, una del Estado y otra del municipio. Se opuso también a la intervención de la Suprema Corte de Justicia en los conflictos que surgieran entre ambas entidades. Terminó su intervención explicando que se oponía a la fracción II del artículo 115, "...porque trata de mutilar la libertad del municipio, que la quiero, que la anhelo, ya que yo desearía un verdadero poder municipal, con todos los caracteres constitucionales de un poder; y que aquí, en el fondo de estas libertades aparece palpitante la intervención completa del Estado sobre el municipio, de manera que la libertad municipal viene a ser perfectamente estrujada y mutilada, por esa intervención de las legislaturas de los Estados, además de la intervención del Estado mismo en la libertad municipal". (31)

El Diputado José Alvarez, se pronunció en su alegato por la intervención de la Suprema Corte de Justicia que no lesionaba la "Soberanía" de los Estados y por la existencia de una sola recaudación realizada por el municipio, considerando que el nombramiento de inspectores por parte del Estado, no lesionaba la autonomía municipal.

Después de otras intervenciones, la presidencia de la asamblea concedió la palabra al diputado Hilario Medina,

---

30.- Palavicini, Félix F.: Historia de la Constitución de - -  
1917. T. II. México. 1938. pp. 499-500

31.- *Ibidem.* pp. 505-6.

quien como miembro de la Comisión la tomó para defender el dictamen frente a las dos objeciones que ya se habían delineado claramente: la recaudación única y la intervención que se daba a la Suprema Corte de Justicia.

En su discurso insistió sobre la necesidad de la recaudación única: "¿De qué manera se establecerá el Municipio Libre, se preguntaba, ya no como una promesa, sino como un hecho eficaz con toda su fuerza? Pues nada más, señores, se respondía, que dándole su hacienda con toda su libertad. El Municipio Libre debe tener su hacienda propia, porque desde el momento en que el Municipio en hacienda tenga un tutor, o sea el Estado o la Federación, desde ese momento el Municipio deja de subsistir. El principio adoptado por nosotros y por toda la asamblea es que es preciso, es ineludible, que el Municipio tenga su hacienda libre".

Sobre la segunda objeción, explicaba que habían creído conveniente que sólo en cuestiones hacendarias resolviera la Suprema Corte para asegurar, con la intervención de un cuerpo desinteresado y ajeno al conflicto, la libertad municipal. Luego, hizo un llamado a la asamblea: "...que tenga en cuenta, decía, que éste es el más alto principio de la Revolución, porque es la clave de nuestro porvenir político.(\*) Todos los países del mundo, señores, han debido lo que son a la organización municipal; el verdadero Municipio Libre y que sea el que contribuya, en los términos que fijan las leyes, para los gastos generales. Este es el único principio de todos los municipios desde que el Municipio existe, tomando de la vieja Inglaterra, pasando a la América del Norte y experimentando en todas las demás partes que tienen por base económica el Régimen Municipal". (32)

En el fondo, en estos célebres debates sobre el problema del equilibrio entre el poder local y el poder supralocal, se planteaba una doble perspectiva de solución: estable-

---

(\*) El subrayado es mío.

cer las bases jurídicas para instaurar un poder municipal - fuerte que pudiera llegar al "absolutismo municipal", como lo llamaban entonces, o poner las bases jurídicas para la creación de un poder supralocal fuerte que pudiera desembocar en el absolutismo estatal.

En todo caso se debería investigar sobre cual de las dos opciones implicaba el mal menor.

Al crear un poder municipal vigoroso, con bases materiales sólidas e independientes, hay grandes probabilidades de crear, a su vez, un Estado fuerte que sea la expresión del querer de los municipios, de la voluntad ciudadana más original.

El peligro que supone esto, es decir, el posible arribo a un "absolutismo municipal", queda anulado por la naturaleza misma de la institución, o en todo caso, sería un absolutismo de los pueblos en favor de los más, y, en última instancia, sería un "mal" que se corregiría sin mucha dificultad. Recordad la facilidad con que fue aniquilado el poder municipal de las comunas españolas al advenir el absolutismo.

Muy otra es la situación que se provoca con la instauración de un poder supralocal o Estatal sólidamente fuerte y municipalidades dependientes totalmente de él. El Estado es una entidad más alejada de la base ciudadana, y en este sentido, no puede expresar la voluntad genuina del pueblo como lo puede el municipio. Por tanto, el absolutismo estatal, sobre la base de la anulación del municipio, puede ser más perjudicial que benéfico y un mal más difícil de corregir, pues la base inmediata de su poder, no descansa sobre la voluntad de la base del pueblo como en el Municipio.

Los miembros de la segunda Comisión, a través de la palabra de los diputados Hilario Medina y de Heriberto Jara, estuvieron por correr el riesgo del "absolutismo municipal". Tal postura adoptaba el C. Hilario Medina, cuando expresaba: "Pero, ¿de qué manera se establecen las relaciones que hay entre el Municipio y el Estado? Esto, que es una alarma para los diputados del contra, esto se disipará con la considera-

ción que me he permitido hace un momento, y que no llamó la atención de los diputados: consiste en que las legislaturas locales están formadas de los representantes del Municipio y en que ellas discuten cuáles son los derechos y atribuciones de las autoridades municipales, y en ese concepto la libertad municipal está perfectamente garantizada, tanto en lo que puede hacer el gobierno, como en la invasión que pueda hacer cualquiera de las otras autoridades. Yo me he permitido, argumentaba, poner como ejemplo el caso del Congreso Constituyente, donde se ha visto el celo con que todos hemos defendido los intereses de nuestros Estados, sin que por eso se nos pueda tachar de localistas. Ese mismo fenómeno se repite en las legislaturas locales, y entonces tengo el derecho de afirmar que van a estar perfectamente seguros los derechos municipales y que los poderes legislativos van a ser de hoy en adelante la representación genuina de los municipios, no van a ser el instrumento de unos cuantos poderosos. Yo defendiendo con todos mis esfuerzos; yo defenderé con todas las fuerzas de que soy capaz, la idea fundamental de que el Municipio sea libre; libre por medio de su hacienda, porque es preciso convencerse de que, mientras esto no sea, desde ese momento no hay municipio. Señores: parece que vemos en lontananza graves peligros de absolutismo municipal; yo me permito indicar a ustedes que si acaso es un peligro, debe aceptarse, debe dejarse así; el porvenir, la experiencia dirá lo que debe ser nuestro régimen municipal. La libertad se aprende así, por medio de la educación de los ciudadanos. ¿De qué manera después del horrible absolutismo del siglo XVIII vienen a establecerse las libertades municipales? por medio de una gran convulsión que llegó al libertinaje. El libertinaje, señores diputados, es la antítesis del antiguo período de la tiranía; y luego estos dos fenómenos, uno como la acción y otro como la reacción, llegan a establecer el equilibrio armónico, que es la conquista de las libertades actuales. La libertad que nosotros queremos gozar no se conquista en las balsas de aceite, estilo Porfirio Díaz; es preciso aprender las libertades, y para aprenderlas es preciso ganarlas y conquistarlas, aún cuando dice Madame Rolland, camino del patíbulo: ¡Oh! libertad, cuántos crímenes se cometen en tu nombre! Estos crímenes son los únicos que nos pueden dar la capacidad suficiente

para ser hombres libres, y esa libertad reside en estos momentos en el Municipio. No os asustéis; yo os aseguro sinceramente que no veo ningún peligro inminente en lo que se llama el absolutismo municipal, yo no veo ningún peligro en que el municipio disfrute de su hacienda, recaudando todas las contribuciones, asignando al Estado la parte que le corresponde, y si nos equivocamos, ya tendremos la oportunidad de corregirlo. ¿Con qué derecho vamos a aceptar que éste sea un mal sistema? Hemos experimentado algún caso que nos sirva de antecedente? ¿Qué es lo que tenemos en vida municipal? Mañana, acaso, tendremos ordenanza municipal que nos indique cuáles son los impuestos que debe recaudar el Municipio y cuáles el Estado. Si acaso hay ordenanzas municipales, éstas son muy raras, y todavía podemos decir que en México no está establecida la teoría municipal que pueda decir cuáles son los impuestos exclusivamente municipales y cuáles no. El pasado no conocía siquiera el nombre de libertad municipal, ni la organización municipal, y yo invoco el derecho de luchar en contra del pasado; yo lo invoco también, manifestando la creencia de que es preciso, de que es indispensable que rompamos absolutamente con todas las tradiciones. ¿Qué es la Revolución? Vamos a continuar con esos antiguos modides, que ya sabemos que han sido funestos para el país? No, señores: debemos sentar bases nuevas, porque si vamos por los caminos trazados de antemano, llevamos una ruta equivocada. Yo apelo a vuestro patriotismo, a vuestro hondo sentimiento revolucionario y os aseguro, señores, que es una experiencia que tenemos derecho a intentar para conseguir el bien de la Patria, porque el bien de la Patria estará íntimamente ligado al Municipio libre, y a su vez, éste tendrá por base la absoluta independencia económica". (33). (\*)

Parece ser que esta actitud de los "jacobinos" del Constituyente no dejaba de inspirar temor a los demás diputados, quienes seguían insistiendo, mostrándose, no obstante, defensores de la libertad municipal, en el sistema de la doble recaudación.

33.- *Ibíd.*, p. 524-7.

(\*) Los subrayados son mío.

A esta posición, el diputado Heriberto Jara, también miembro de la Comisión, preguntaba:

"¿Los cabildos municipales, que son una legislatura en pequeño, no tienen facultades en lo absoluto para disponer de las rentas del Municipio en que están funcionando esas legislaturas?

"¿Y no es acaso una intromisión más directa y quizá más repulsiva la que ejerce el Estado por medio de sus empleados en los distintos municipios, cobrando las contribuciones que a juicio debe cobrarse y dejando al Municipio lo que le parece?". (34)

El primer dictamen sobre la fracción II presentado por la segunda Comisión, a pesar del esfuerzo de sus miembros por sostenerlo, hubo de desecharse por ciento diez votos contra y treinta y cinco en favor en la sesión del 25 de enero.

En la sesión de la noche del 30 de enero, la segunda Comisión presentó un voto particular sobre la discutida -- fracción II del artículo 115 que fue puesto a debate.

En el voto particular, sus redactores, los diputados Heriberto Jara e Hilario Medina, queriendo expresar el sentir general del Constituyente manifestado en las discusiones suscitadas por el contenido de la fracción II, propusieron una fórmula que excluía la intervención de la Suprema Corte y aceptaba la doble recaudación. Dicha proposición decía:

"II.- Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones municipales para atender sus diversos ramos, y del tanto que asigne el Estado a cada Municipio. Todas las controversias que se susciten entre los poderes de un Estado y el Municipio, serán resueltas por el Tribunal Superior de cada Estado, en los términos que disponga la ley respectiva". (35)

---

34.- Ibídem. pp. 536-8.

35.- Ibídem. pp. 540-1.

Esta fórmula garantizaba a la libertad municipal un buen margen de seguridad. Expresaba, sin embargo, un gran retroceso respecto de la primera posición. No obstante esto, los representantes del Primer Jefe en el Congreso acrecentaron su oposición apoyados expresamente en la voluntad de su Primer Jefe, quien no incluía esa segunda fracción en su proyecto: "El proyecto del C. Primer Jefe, decía el General Calderón, no pretendió crear dificultades entre el Ayuntamiento, la legislatura y el gobierno de los Estados. El primer Jefe reconoce la soberanía de los Estados pero no reconoce la soberanía municipal (...) Votad por el proyecto del Primer Jefe, en último caso". El Diputado Chapa, también era de este parecer: "La asamblea, decía, desea aprobar el proyecto del Primer Jefe". En ese momento lo interrumpieron las voces: ¡No, no; sí, sí! Pero él continuó: "En las fracciones I y III del artículo 115 están condensadas todas las ideas del Primer Jefe...". Luego, repitió el artículo del proyecto de su "Primer Jefe", para terminar diciendo: "... De manera que, como ven ustedes, ya está aprobado el artículo del Primer Jefe y la fracción II es una adición que había propuesto la comisión y que fue desechada por esta asamblea. La comisión retiró su dictamen y el voto particular también, de manera que no tenemos nada que votar".

Los autores del voto particular todavía hicieron por sostenerlo: "No se puede obtener libertad política, libertad administrativa, ninguna clase de libertad, decía Jara, a base de aire: se necesita tener esa libertad a base económica". (36)

Por su parte, el diputado Hilario Medina explicaba como el voto particular sí expresaba la voluntad del Constituyente. En seguida, hacía algunas observaciones que rogaba tuvieran en cuenta, "... porque esta decisión vuestra va a mutilar para siempre la libertad municipal".

La asamblea estaba agotada cuando el diputado ca-

francista, Ugarte, intervino para proponer una fórmula de modo que quedara la fracción II del artículo 115, "...no como lo propone la comisión, ni como lo propone el voto particular, ambos dictámenes ya desechados, sino en los siguientes términos:

"Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que en todo caso, serán las suficientes para atender sus necesidades". (37).

La comisión y los autores del voto particular, piden permiso para retirarlo. Acto seguido, se vota el artículo presentado por la comisión con la propuesta del diputado Ugarte, siendo aprobado por 88 votos en favor y 72 en contra.

Así vino a quedar definida, después de apasionadas discusiones, la suerte del Municipio, "La clave de nuestro porvenir político".

"La montaña estuvo encinta..."

Hay que reconocer, para hacer justicia a los miembros de la segunda comisión de Constitución, y, principalmente a los CC. Heriberto Jara e Hilario Medina, la gran visión histórica con que fundaron y defendieron su postura apoyada en una concepción del municipio en su más fiel expresión. Así lo manifestaron en sus proposiciones y en los alegatos que sostuvieron con toda la pasión que es capaz de originar la defensa de una causa justa en quienes tienen la conciencia, el convencimiento íntimo de tal hecho, ante una actitud vacilante y temerosa como la de los demás constituyentes.

### 2.3.5 LA REPERCUSION EN LA LEGISLACION LOCAL DE LAS DISPOSICIONES DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL EN MATERIA MUNICIPAL.

---

37.- *Ibidem.* pp. 545-7.

Las bases constitucionales del municipio, establecidas en la forma tan general y por demás vaga, como quedaron en nuestro supremo pacto político, dejaron prácticamente en manos de las legislaturas locales el destino final del Municipio, con manga bastante ancha para disponer de éste a su antojo. El supuesto que latía en el Constituyente, en el sentido de que la revolución había despertado el espíritu cívico de los ciudadanos y lo había fortalecido lo suficiente como para garantizar la creación de un vigoroso régimen municipal al organizarse el Municipio en cada Estado, falló. Cada Estado organizó un régimen municipal raquítico y dependiente en extremo del poder estatal, y en el mejor de los casos, no se llegó a agotar siquiera el margen que ofrece el texto constitucional, que no exige mucho. Existe en las legislaciones locales sobre la materia, contradicciones en cuestiones fundamentales y, no obstante, todos los regímenes municipales caben o tienen acomodo en la fórmula constitucional. No ha habido, por otra parte, una acción formal de la ciudadanía en los municipios que haya reclamado un mejor status para el Municipio; -- esas legislaciones son vigentes en su entidad respectiva sin que nadie las restrinja o intente restringirlas.

Los regímenes municipales establecidos en los Estados, constituyen la consecuencia, lógica de los modestos alcances del texto constitucional, mismo que ha permanecido, desde 1917 a la fecha, intocado en su parte esencial. Las reformas que ha sufrido han sido de poca importancia, o han perdido su significado a consecuencia de reformas a otros preceptos de la Constitución.

Moisés Ochoa Campos, al analizar las diversas legislaciones locales en materia municipal encuentra que algunas de ellas dan una interpretación fiel al mandato constitucional; pero también encuentra, como fenómeno más constante, la interpretación no correcta de la concepción municipal sustentada por la Constitución General.

El criterio de que parte el autor citado para determinar cuando se interpreta bien o mal el texto constitucional,

es el grado de autonomía o el grado de libertad que la Constitución concede a los municipios y el trato que cada Constitución local da al Municipio en esta cuestión.

Entre las constituciones que contienen disposiciones que atentan u obstruyen la libertad del Municipio señalamos a las de Aguascalientes, Colima, Durango, Jalisco, México, Morelos y muchas más. Las constituciones de Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Sn. Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, interpretaban según el autor citado, correctamente el mandato constitucional.

Los vicios más comunes de que adolecen las constituciones locales y las legislaciones municipales locales que se apartan, por tanto, de la Constitución General, son los siguientes:

I.- Considerar a los Ejecutivos de los Estados como superiores jerárquicos de los Ayuntamientos.

II.- Conferir a los gobernadores, facultades para fiscalizar los actos de las corporaciones municipales.

III.- Otorgar al Ejecutivo estatal, el derecho de declarar disueltos los Ayuntamientos. (38)

Estos vicios e incongruencias se mantienen ahí por la no existencia en los municipios de una ciudadanía, como ya lo hacíamos notar, capaz de luchar contra ellos y de aprovechar al máximo el marco jurídico que da a la institución la Constitución General. Las fuentes que hemos consultado y la observación de algunos municipios de la costa de Jalisco, no presentan ningún caso en el que algún o algunos municipios hayan desarrollado una acción encaminada a oponerse a las disposiciones que lastimen su relativa autonomía. Hay que tener en cuenta, por otra parte, que el Municipio nació con la Constitución de 1917 en condiciones precarias, sin bases materia-

---

38.- Ochoa Campos: La Reforma...pp. 373 y sigs.

les firmes e independientes que le permitieran ser. Esto es, - el Municipio nació, prácticamente, sin posibilidades de reali- zación.

### 2.3.6. LA LEGISLACION MUNICIPAL EN EL ESTADO DE JALISCO.

En el Estado de Jalisco no se contaba, hasta 1971, - con ningún cuerpo de leyes expedido especialmente para la organización y el funcionamiento del Municipio. El régimen municipal de esta entidad estaba formado por disposiciones contenidas en su Constitución Política, en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, en la Ley Electoral y en otros ordenamientos jurídicos. En la legislación enumerada se encuentran los vicios señalados por Ochoa Campos como comunes en la mayoría de los Estados de la Unión. Concretamente, el artículo 38 de la Constitución del Estado, decía en su último párrafo:

"Su único superior jerárquico será el Gobierno del Estado con quien se comunicará sin ningún intermediario.."(39)

A fines de 1971 el H. Congreso del Estado aprobó la Ley Orgánica Municipal, reglamentaria del Título Quinto de la Constitución Política del Estado de Jalisco. Fue promulgada por el Gobernador Constitucional Alberto Orozco Romero y publicada en el periódico oficial del Estado el 30 de diciembre de 1971 para entrar en vigor el día primero de enero de 1972.

Previamente a la elaboración de dicha ley, el Congreso local promovió y dió entrada a la participación de los municipios visitándolos y estableciéndose temporalmente en algunas de las ciudades cabeceras distritales para hacerse más accesible a esta colaboración.

El ordenamiento a que hacemos referencia, es la ex-

---

39.- Facultad de Derecho, UNAM. Constituciones Vigentes en la República Mexicana. Ed. UNAM., México, 1962. p.- 444.

presión de un adelanto en la concepción del Municipio. Provee a la institución, a través de su articulado, de un status jurídico más fiel al espíritu que alentó al Constituyente de 1917 al establecer las bases generales de su existencia, pero que no alcanza todavía a llenar todo el marco de posibilidades de autonomía a que da lugar la Constitución General.

En su artículo 1o. define al Municipio como "... la base de la organización política y administrativa y de la división territorial del Estado de Jalisco. Es una institución de orden público, constituida por una comunidad de personas establecidas en un territorio, autónomo para su gobierno interior y para la administración de su hacienda; con las facultades y limitaciones establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Particular del Estado y en esta Ley".

La innovación, tal vez más significativa de esta ley, respecto de la anterior legislación, radica en que da por terminada la incongruencia fundamental de imponer un superior jerárquico a un órgano de elección popular como son los cuerpos edilicios. Dice su artículo 4o.:

"Los Municipios no tendrán ningún superior jerárquico: son independientes entre sí y no habrá ninguna autoridad intermedia, entre éstos y los Poderes del Estado".

Entre las atribuciones importantes que la ley da a los Ayuntamientos, sin constituir gran novedad, están, en materia legislativa, las que los facultan para proponer ante la Legislatura local iniciativas de Ley o de Decreto en materia municipal, así como la de "...expedir y aplicar su Reglamento interior, los de Policía y Buen Gobierno; y en general, todos los referentes al funcionamiento de los servicios y establecimientos públicos municipales".

En materia financiera los faculta para administrar libremente su hacienda, con las limitaciones de ajustarse a sus presupuestos aprobados, "...de acuerdo con lo establecido por la fracción II del artículo 115 de la Constitución Políti

ca de los Estados Unidos Mexicanos, y de ser necesario, podrá solicitar al Congreso, las ampliaciones o modificaciones que a su juicio ameriten sus presupuestos ya aprobados".

Así pues, el Municipio, a través de su órgano representativo, puede administrar libremente su hacienda, pero no establecerla libremente. (Esto sería inconstitucional).

Por otra parte, queda sujeto a una fiscalización muy marcada del gobierno estatal. El Ayuntamiento tiene que "Remitir antes del día quince de cada mes, a la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado, la cuenta detallada de los movimientos de fondos ocurridos en el mes anterior; antes del día último de julio, la cuenta del primer semestre; y antes del último de enero, la general del año inmediato anterior".

En el capítulo II del título V se establece la organización de la hacienda municipal.

El artículo 84, manda: "La contabilidad de las Tesorerías Municipales, estará sujeta a revisión por la Contaduría Mayor de Hacienda, en los términos de la Ley Orgánica y disposiciones conexas de la propia Contaduría".

Por su parte, el artículo 90 determina la competencia del tesorero municipal en lo relativo a la hacienda. En su fracción II establece la obligación que tiene de "Enviar al Congreso del Estado, dentro de los primeros cinco días de cada mes, el corte de caja del mes anterior".

Por lo demás, la ley que analizamos, reglamenta en 115 artículos, en forma minuciosa, las atribuciones, funciones y facultades de los ayuntamientos, sin agotar y sin incorporar novedades sustanciales a lo que ha venido siendo el régimen municipal general.

**PARTE 3**

**LA MISION DEL MUNICIPIO ANTE LA PROBLEMATICA  
POLITICO-SOCIAL DE MEXICO**

## CAPITULO 3.1

### ESTRUCTURA POLITICA Y SOCIAL DE MEXICO. PROBLEMAS QUE PLANTEA A SU DESARROLLO

El descuido con que se ha tratado en México el problema de la educación política de las masas, desde que nacimos a la vida independiente hasta nuestros días, ha hecho imposible la implantación efectiva de las formas democráticas en nuestra vida política. Este vacío creado por la incapacidad real del pueblo para gobernarse, fue llenado, desde un principio, por formas muy particulares de autocracia que se han desarrollado y evolucionado simuladas bajo una vestimenta jurídica, que corresponde, precisamente, a las formas democráticas euroamericanas, es decir, a las formas de gobierno en libertad.

Es bajo esa apariencia legal como las formas autocráticas mexicanas -en sus diversos momentos y en sus variadas formas- han operado hasta el presente.

#### 3.1.1. EL FEDERALISMO MEXICANO. SU RAZON

México nace a la vida como Estado independiente con el triunfo del Plan de Iguala de septiembre de 1821, consolidado formalmente en los Tratados de Córdoba del mismo año.

El régimen monárquico iturbidista que aspiraba al calificativo de constitucional, no pudo organizarse como tal, pues el Primer Congreso Constituyente, convocado para ese fin, nunca cumplió su cometido. Fue el Segundo Congreso Constituyente quien cumplió y culminó sus funciones de 1824, constituyendo formalmente al Estado Mexicano bajo la forma de República Federal y de Gobierno Democrático Representativo.

La Constitución del Estado Mexicano bajo esta forma, sólo fue posible después de una apasionada y profunda discusión del Constituyente, que giró sobre todo en torno a la cuestión de si debería ser una República Central o una República Federal. Sin embargo, cabe hacer notar que, en realidad, la idea de instaurar el sistema federal no encontró oposición absoluta digna de consideración; Fray Servando Teresa de Mier, su más distinguido y fuerte impugnador, sólo se oponía a la amplitud que se le quería dar, "...yo, aunque quería federación, escribía a Ramos Arispe, ni la quería tan amplia como la de los Estados Unidos, ni juzgaba oportuno el pacto de cada provincia, antes de que el futuro Congreso estableciera un sistema uniforme". (1)

El establecimiento del federalismo en México respondió más a imperativos de naturaleza política y emotiva, que a razones resultantes del estudio y del reconocimiento objetivo de su ser social. El progreso alcanzado por nuestros vecinos del norte a través de este sistema deslumbró a los hacendados de la patria, en tal forma, que no vieron las deficiencias reales de México para hacer posibles sus resultados, no obs-

---

1.- Carta de Fray Servando Teresa de Mier a Ramos Arispe; -- citada por O'Gorman, Edmundo: Fray Servando Teresa de Mier. Ed. UNAM, México, 1945. p. 34.

tante las agudas y fundadas observaciones de Fray Servando.

Lo que dió origen a la Unión Americana fue un conjunto de colonias inglesas, independientes entre sí y dependientes todas de la metrópoli bretona, que se aliaron, finalmente, en la guerra común de independencia contra ella, quedando al término de ésta como Estados Soberanos que se fueron integrando paulatinamente, "como resultado de un contacto directo, creador, entre la experiencia y el pensamiento político y legislativo", en lo que después sería la Unión Americana, definida por la teoría como el prototipo de la forma de Estado federal moderno, consistente en la coexistencia de Estados Libres unidos todos en un pacto político (federal) para la satisfacción de las necesidades comunes frente al exterior, conservando su plena independencia en lo relativo a su organización interior, hasta consolidarse en una fuerte unión de partes en un todo sin confundirse, pasando así al derecho donde cristalizó como expresión genuina del ser social, político, económico y cultural del naciente Estado norteamericano.

La base social de donde surgió tal modelo de organización política, fue la preexistencia de un pueblo ejercitado cívicamente en su medio inmediato de convivencia social, en el gobierno libre de la comuna (Municipio) que se dió bajo la dominación inglesa y que repercutió en el gobierno de cada colonia, cuya subordinación al Soberano inglés no excluyó la participación de los colonos en el gobierno propio.

Tal sistema, que no era más que el reflejo de la organización del gobierno de la metrópoli, se fortaleció y se perfeccionó al lograrse la independencia. Fue esta forma de gobierno libre que estaba arraigada en la costumbre del colono y del ciudadano después, y que tanto alabó Tocqueville como la forma más perfecta y efectiva de gobierno democrático - la que daba fundamento real al sistema federal, al que hizo posible y al que proyectó como la forma de Estado cuya estructura orgánica, constituye la mejor base de la forma de gobierno más apropiada para el desarrollo del hombre organizado en Estado, pues garantiza la preservación de su libertad al permitir llevar la decisión política en esferas sucesivas -

hasta su medio político inmediato.

Sobre esta realidad surgió la gran nación americana que iluminó el orbe, provocando el recelo de los europeos y la admiración y el afán imitativo de las naciones latinoamericanas recién nacidas a la vida independiente y en vías de la conformación jurídica y política de su personalidad nacional. (\*)

En la segunda situación estaba México. Escarmentado por el fracaso experimentado en un primer intento de constituirse bajo la forma de gobierno monárquico, y teniendo a la vista el ejemplo arrollador de los Estados Unidos, la tendencia general a constituirse en República, era totalmente dominante, centrándose la discusión únicamente en lo relativo al signo que se le daría, como ya lo hacíamos ver antes. México quería sumarse a la trayectoria progresista de los pueblos libres. Para tal objetivo, la mejor manera era seguir el mismo camino de los países libres, y de éstos, el del más avanzado en este sentido.

Fue así como la nación mexicana, "...carente de -- programa aceptaba ilusionada uno ya elaborado, de fabricación norteamericana, y cuyo éxito parecía estar garantizado experimentalmente (...) De esta manera hicimos de la realidad norteamericana la utopía mexicana". (2)

En la mente de nuestros primeros constituyentes dominaba la igualdad: República Federal = prosperidad; idea en la que no estaban errados en el fondo, pero había primero que

---

(\*) El nacimiento de los Estados Unidos significó, por otra parte, la consolidación del triunfo de la burguesía que en esta forma organizaba su Estado conforme a los principios del liberalismo económico y del individualismo filosófico. A través de él, la burguesía impuso su solución política y la convirtió en derecho en la forma más acabada y consecuente a sus intereses.

2.- O'Gorman. Op. Cit. p. XLIII.

hacer al ciudadano, es decir, al hombre capaz de hacerla una realidad.

Queda claro, pues, que el federalismo en México se instauró, no sobre supuestos reales semejantes a los que dieron base y origen a su implantación en los Estados Unidos que lo hicieran ser la expresión jurídica de su realidad social. En México no existió el supuesto de Estados Soberanos, ni el supuesto de una ciudadanía ejercitada en la práctica democrática, de una ciudadanía en cuya costumbre estuviera fuertemente arraigada la práctica del gobierno libre desde su medio político inmediato. Pero la doctrina, atenta siempre a especular sobre los acontecimientos históricos para ordenarlos y darles una base teórica que los explique, admitió una nueva forma de crear el Estado Federal, no solo ya como una forma de centralizar poderes antes dispersos, sino también como medio de descentralizar poderes anteriormente unificados por un acto de voluntad del Poder Constituyente de la nación en cuestión, que crea los Estados Soberanos, quienes se reintegran a su vez en un todo por medio del pacto federal establecido en la Constitución General, y en el que se estipulan las condiciones generales de las competencias respectivas que hagan posible la coexistencia armónica de la diversidad político-jurídica regional en la Unidad político-jurídica nacional. Teóricamente, esta forma artificial de constituir el Estado Federal produciría los mismos resultados.

A partir de su adopción por Estados originalmente unitarios, como Argentina, Brasil y México, "...se independizó del fenómeno histórico que lo hizo aparecer y conquistó vigencia autónoma en la doctrina y en la práctica constitucional". (3). El federalismo se hizo así patrimonio de la cultura política universal y se proyectó, sobre el elocuente ejemplo estadounidense, instrumento, como técnica, al servicio de la libertad frente al despotismo. En el federalismo, como forma de Estado, la forma de gobierno democrático representativo

---

3.- Tena Ramírez, Felipe: Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa, México, 1961 (5). p. 100.

encontró el medio más apropiado, el ambiente más completo para llevar al mayor grado de perfección su finalidad fundamental: gobierno en libertad.

En México se ha querido explicar la adopción del sistema federal como un producto de la división territorial, demográfica y política del territorio nacional existente en la época prehispánica, que se manifestó y persistió en diversas formas durante la época colonial, y que ha subsistido hasta nuestros días. "Si consideramos por una parte, dice Cue Cánovas, lo extenso y variado del territorio, y por otra la heterogeneidad de la población que lo habita (...) que durante la época prehispánica, colonial y hoy, existieron y persistieron las características de un regionalismo territorial y demográfico que corresponden estrictamente a una organización política de tipo federal que no es, por ningún motivo una estructura falsa y ajena a un complejo de realidades sociales, económicas y humanas". (4)

Estas razones pueden constituir el supuesto o las condiciones materiales que refuerzan —al dar un fundamento más— la conveniencia del sistema federal; pero la función objetiva del federalismo —que en última instancia es la que lo justifica— de llevar la toma de decisiones políticas a demarcaciones territoriales más reducidas para garantizar, de una manera más inmediata, la libertad del ciudadano en un sistema de gobierno organizado para ese fin, no tendría operatividad si no se dieran las condiciones subjetivas constituidas por la existencia de una ciudadanía participante, es decir, de una ciudadanía que lo fuera efectivamente. Si aquellas condiciones se dieron y se siguen dando, éstas no han existido nunca. En tales circunstancias, el federalismo y la forma de gobierno copiados de los modelos teóricos euroamericanos, vinieron a representar un plan muy ambicioso para nuestras posibilidades reales.

La actitud de nuestros primeros Constituyentes, que

---

4.- Cue Cánovas, Agustín: El Federalismo Mexicano. Ed. Libromex, México, 1960. p. 15.

cumplieron su misión, se explica, por una parte, en función de la ideología imperante en el pensamiento político del mundo occidental que influía poderosamente en ellos, lo que era, además, positivamente normal. Por la otra, en razón de las circunstancias políticas internas y externas que conformaron el ambiente en que desarrollaron sus funciones. Estos factores, junto con la intención que los animó de organizar a nuestra para entonces informe nación, conforme al mejor sistema de Estado confeccionado para hacer más felizmente realizables los fines del, a su vez, mejor sistema de gobierno inventado para hacer posible las libertades del hombre organizado bajo leyes, es lo que los justifica, lo que les da la razón histórica.

En nuestro primer Constituyente efectivo, Sancho siguió siendo el escudero...

Los resultados no han justificado nuestro federalismo como sistema al servicio de la libertad bajo leyes. Su existencia se explica, al igual que nuestras formas teóricas de gobierno, por la función que desempeñan: "...programática, utópica y ritual (...), que se enlaza 'bárbaramente' con la seguridad nacional, las instituciones vernáculas y la política 'realista' "(5). En efecto, el federalismo, sin tener realidad fáctica, hace mucho que pasó a ser un principio fundamental y legitimador del Estado Mexicano, que se ha arraigado como tal en la conciencia nacional. Es decir, el sistema federal constituye uno de los principios políticos firmes e indiscutibles en que descansa la opinión pública y que forma parte de nuestro "mecanismo simbólico muy antiguo aunque de tipo laico", que da legitimidad y unidad al Estado y gobierno mexicano.

Nuestro sistema federal se justifica porque representa un ideal, una esperanza constante que en alguna forma ha permanecido y persistido en la conciencia del pueblo mexicano, como una herencia de la que no ha podido tomar posesión,

---

5.- González Casanova, Pablo: La Democracia en México, Ed. Era (serie popular), México, 1971 (4). p. 17.

pero a la que tampoco ha renunciado.

Esta, creemos, es una forma de explicar y justificar nuestro federalismo.

### 3.1.2. LA FORMACION DEL PODER POLITICO CENTRAL FUERTE Y EXCLUYENTE.

"Los códigos y las constituciones no producen la realidad social, sino que son su expresión directa e inmediata (...). Y en México la lucha nacional y la lucha de clases, propias de un estado semicolonial y semifeudal, reprodujeron las formas legales que eran la expresión de estructuras más avanzadas, sin que esas estructuras surgieran aquí por el simple hecho de que se implantaran sus expresiones legales".  
(6)

A un pueblo subdesarrollado, atrazado. A un pueblo sin preparación política corresponde un gobierno autocrático-tradicionalista de cualquier signo y cualquiera que sea el ropaje jurídico que ostente y lo defina formalmente.

En México no se da la unificación política nacional y la consecuente consolidación del país en un Estado nacional, sino cuando aparece un poder también nacional.

Los dos primeros tercios del siglo pasado, llamado por los porfiristas "período de la anarquía", "...contempla un Estado nacional que lo es sólo de nombre, sin control efectivo sobre la población y el territorio, sin autoridad y contenido por una miriada de poderes locales cuya autonomía era el signo indudable de la debilidad de los poderes centrales".  
(7)

---

6.- *Ibíd.* p. 186.

7.- Córdova, Arnaldo: La Formación del Poder Político en México. Ed. Era (serie popular), México, 1972. pp. 9-10.

El hecho que explica por qué no se dió el poder político nacional en el llamado período de la anarquía, consiste en que en el México de entonces no existía una economía nacional promotora de una vida de relación a este nivel, que diera base real, o razón de ser, a un poder político de esta naturaleza. La economía mexicana de aquellos tiempos presentaba un desarrollo fraccionado en economías parciales distribuidas a lo largo de nuestro territorio, imponiendo al país la correspondiente distribución del poder político. Esta situación proyectaba la imagen de un Estado nacional que lo era sólo de forma, pues aún no existía la base social que lo hiciera real, o posible por lo menos.

Pero si este hecho por sí solo explica el por qué no fue posible la formación del poder nacional, resulta insuficiente para explicar por qué se dió tal poder después. La formación del poder político nacional en México coincidió, o mejor dicho, fue el fruto de un acontecimiento histórico de alcance universal. "Se puede determinar una vinculación, dice Arnaldo Córdova, entre el establecimiento del poder nacional y la expansión mundial del capitalismo monopolista, de manera que pudiera afirmarse que la consolidación del capitalismo y del poder nacional es obra de esa expansión" (8). Efectivamente, la expansión del capitalismo universal exigía, para su desarrollo en México, la existencia de un gobierno fuerte, capaz de asegurar una firme estabilidad política. Pero un gobierno tal no podía darse en el marco de las formas euroamericanas de Estado y de gobierno que habíamos adoptado y que permanecían ajenas al pueblo, el cual no las había incorporado a su patrimonio cultural a través de la práctica, permaneciendo, por tanto, incapaz de gobernarse, incapaz de hacer uso de las formas políticas de la libertad.

Ante esta situación, la única alternativa viable para responder a los requerimientos del fenómeno universal al que hacíamos referencia, y empezar el desarrollo a nivel nacional, era la constitución de un gobierno central fuerte, absorbente y excluyente, capaz de aglutinar en torno de sí to-

---

8.- Ibídem. p. 13.

dos los elementos dispersos de nuestras fuerzas políticas. Esto fue lo que sucedió a partir del triunfo definitivo de la República, principalmente a partir de Díaz.

Es así como venía a imponerse, finalmente, nuestra realidad social frente a nuestra realidad jurídico-política o formal.

### 3.1.3 CONSOLIDACION DEL SISTEMA DE GOBIERNO FUERTE.

La formación del poder político nacional fue, pues, producto de la necesidad de iniciar el desarrollo económico nacional, impuesto por el expansionismo del capitalismo mundial.

En el porfiriismo encuentra Arnaldo Córdova, dos hechos que, unidos, condicionan el desarrollo posterior de México: a) el fortalecimiento del poder nacional mediante su transformación en poder personal y la sumisión de todos los elementos oponentes por cualquier medio, y b) una concepción del desarrollo convertida en política económica, en la que participan en colaboración y sin distinción, la inversión extranjera y la inversión nacional. (9)

La dinámica del desarrollo se vislumbra a partir de Díaz y, en forma esencial, en el contexto político formado por la combinación de esos dos hechos en una relación de colaboración entre los elementos participantes y de sometimiento de los elementos no participantes. Todo esto en torno siempre, a manera de base y justificación, del poder personal de un caudillo, primero, del poder del hombre fuerte, transitoriamente, y del poder de la institución Presidente de la República, finalmente.

La diferencia que se registra, en relación a este

---

9.- *Ibidem.* p. 13.

punto, entre el régimen dictatorial porfirista y los regímenes posrevolucionarios, radica en las bases en las que el uno y los otros se fundaron. Por una parte, el factor jurídico de terminado por la legalidad constitucional en que se sustentaron; por la otra, la base social que crearon para sostenerse.

En cuanto al primer factor, salta a la vista que Díaz actuó, en mucho, al margen de la Constitución de 1857, caracterizada por la influencia del parlamentarismo dominante en aquella época. El poder Legislativo de la Constitución de 57 estaba revestido por ésta, además de los propios, de poderes amplios para controlar la actividad del presidente del que mediatizaba el desarrollo de sus funciones. En estas circunstancias, el régimen porfirista no tuvo el respaldo legítimo de la Constitución más que en ínfima medida.

Por lo que hace al segundo factor, es decir, a la base social en que se sustentaba, no estuvo mejor. El gobierno porfirista se sostenía sobre un régimen social y político de privilegio, en el que sólo participaban los hombres de negocios -nacionales y extranjeros- y los hacendados. La abrumadora mayoría popular estaba al margen de toda forma de participación.

Un factor más en que descansaba la estructura del régimen porfirista, era el de que el poder político estaba atado, por así decir, a la persona física del dictador.

Los regímenes políticos surgidos de la revolución nacieron sobre mejores y más sólidas bases. En primer lugar, se dieron en el marco de una constitución que superó los resabios del parlamentarismo que venía arrastrando la de 57, y que entorpecía el funcionamiento del régimen presidencialista instituido por ella. La Constitución de 1917, en cambio, establece un recio régimen presidencial sobre la base de una reducción efectiva de las atribuciones del legislativo y fortalece al presidente con un tipo de atribuciones nuevas conferidas en materia laboral y en materia agraria, definitivas en la conformación del poder en México como luego veremos. En este sentido, y aunque la Constitución de 1917 no se ha cumplido

en más de un aspecto, como lo señala Arnaldo Córdova, "...ha sido desde un principio un formidable instrumento de poder, a un grado que no lo fue para Díaz la Constitución de 1857". - (10)

Por lo que toca a la base social y política que ha sustentado a los regímenes posrevolucionarios, cabe decir que fue más amplia y firme que la del porfiriato. En aquéllos y en base a las reformas sociales incorporadas en la nueva Constitución, las masas populares participan agrupadas en diversos organismos reconocidos formalmente por el Estado, a través de los cuales promueven, o tienen la posibilidad de promover sus intereses. "En esencia, comenta Arnaldo Córdova, las reformas sociales, que cobran vida institucional con su consagración en los artículos 27 y 123 de la Constitución de 1917, y que constituyen, por lo demás, un medio insospechado por los porfiristas para la organización del poder en México, forman y definen todo lo nuevo logrado con la revolución, desde el punto de vista estructural, social y político". (11)

### 3.1.4 EL PRESIDENCIALISMO CONSTITUCIONAL.

"El Estado Mexicano se constituyó sobre la base de una integración dirigida políticamente, llegando a abarcar la mayor parte de los sectores organizados de la población y adoptando los intereses de estos sectores, como programa modificable según las circunstancias y según la correlación de las fuerzas existentes y con motivo inmediato de su acación". (12).

El fenómeno del presidencialismo, con los rasgos que lo caracterizan en la actualidad, no es sino el resultado natural de la forma como se ha venido integrando y consolidando

10.- Ibídem. p. 16.

11.- Ibídem.

12.- Ibídem. p. 45.

do el Estado mexicano. Desde que iniciamos nuestro desarrollo a nivel nacional, se ha distinguido nuestro sistema de gobierno por su tendencia cada vez más marcada hacia la constitución del gobierno fuerte, que alcanza expresión jurídica en la Constitución de 1917. Con los instrumentos de poder que dió al presidente, se ha desarrollado este estilo de gobierno después de la revolución, hasta alcanzar el grado máximo de perfeccionamiento institucional con que se nos manifiesta en nuestros días.

Las reformas sociales incluidas en el programa de la facción triunfadora, una vez que fueron transformadas en normas constitucionales, es decir, en voluntad jurídica y política fundamental del Estado Mexicano, devinieron en la base sobre la que se fundaría "...toda la armazón del colaboracionismo social posrevolucionario. Pero el hecho de haber tenido acogida las demandas populares en nuestro máximo Pacto Político, no implicaba su solución; eran, en todo caso, un programa de acción, y algo más: "La forma en que fueron recibiendo satisfacción demuestra con meridiana claridad que, aparte de haberse convertido en derecho, tales reformas eran, ante todo y sobre todo, armas políticas en manos de los dirigentes del Estado". (13). Fueron instrumentos de poder que se emplearon: a) como dique contra toda clase de explosiones revolucionarias con motivos sociales; b) para dar la imagen de un Estado "comprometido" con los intereses de las clases populares; c) como "espada de Damocles" colocada sobre las viejas y nuevas clases poseedoras; d) para movilizar las masas, en manos de los dirigentes del Estado, con holgura para sus fines, y e) "daba al STATUS QUO un consenso tan sólido, que ni las más violentas convulsiones internas llegarían a ponerlo realmente en peligro". (14).

El proceso de reconstrucción del Estado sobre las

13.- Ibídem. p. 41.

14.- Córdova, Arnaldo. Op. Cit. pp. 20-1. Cf. Moreno Sánchez, Manuel: Crisis Política de México, Ed. Extemporáneos, México, 1971 (2). pp. 42 y 43.

nuevas bases, se inicia, propiamente, en el régimen de Obregón, durante el cual se establece un estilo de gobierno que se ha ido perfeccionando, estilo, según el cual, gobernantes y gobernados desarrollan dentro del mismo marco jurídico-político sus relaciones, y en el que todos los elementos sociales se desenvuelven en torno del presidente.

La versión de nuestro sistema de gobierno fuerte en los primeros regímenes revolucionarios, sigue siendo la del caudillismo, pero ahora funcionaba en un contexto legal mucho más favorable que aquel en que operó Díaz.

Sin embargo, esta forma de ejercer el poder, propia de sociedades tradicionalistas, en la que el poder político del Estado se funda en el poder personal, y en donde, por este hecho, queda limitada su acción a la temporalidad y circunstancialidad de la persona física del caudillo (senilidad de Díaz y Carranza) no podía ser la adecuada a los requerimientos de nuestro desarrollo. Un poder político de tal naturaleza resultaba impropio para mantener las condiciones en las que se pudiera dar el desarrollo en forma sostenida y continua. Para lograr esto, había que institucionalizar el poder político, es decir, había que separarlo de la persona física de un hombre para hacerlo impersonal, intemporal e incircunstancial.

Nuestro sistema de gobierno fuerte, en la versión del caudillismo, desaparece para siempre del escenario político nacional con la muerte de Obregón. Se manifiesta transitoriamente bajo la forma del "Maximato", para desembocar, final y definitivamente, en el Presidencialismo Institucional, forma moderna de nuestro sistema de gobierno fuerte. Y vino a representar, con las notas que lo caracterizan aquí, la solución política más adecuada a las necesidades impuestas por la avalancha del capitalismo mundial, dadas las condiciones de nuestro desarrollo político y social.

Arnaldo Córdova señala como elementos que indican esta transformación del régimen político de México, los siguientes: a) La destrucción física de los caudillos, compren-

diendo de modo especial el propio general Obregón; b) la profesionalización del ejército; c) la extensión de las comunicaciones que ampliaron inevitablemente la influencia del centro; d) la conversión de los jefes militares en empresarios; e) la participación y final encuadramiento de las masas populares en el partido oficial; f) la intensificación de la reforma agraria, y g) la entrega de armas a los campesinos.(15)

En el advenimiento del presidencialismo debe verse la institucionalización del poder político en México. Debe verse como el paso del México Incoherente al México coherente, del México arcaico al México moderno, o, como lo expresa el autor antes citado, del México invertebrado al México vertebrado.

En este sentido, el advenimiento del presidencialismo significa, el nacimiento del Estado moderno en México, propiamente dicho. Con el presidencialismo, es decir, con la institucionalización del poder político en su más alto nivel, se da la institucionalización de la vida social en México: -- las diversas fuerzas de la sociedad se acomodan en grupos organizados corporativamente (corporativización de la sociedad), que desarrollan sus funciones y resuelven sus conflictos no a través de la violencia privada o de la imposición autoritaria del Estado, sino por el trato propio de la negociación y la discusión de los intereses en el campo institucional (institucionalización de los conflictos). Estos dos elementos, la corporativización de la sociedad y la institucionalización de sus conflictos, son las notas que definen, en lo sociológico, al Estado moderno actual.

Por otra parte, el hecho que afianzó y dió seguridad y efectividad a nuestro estilo de gobierno en su nueva versión, fue la creación del partido oficial (PNR), el que, fundado por Calles en 1929 con el fin expreso de reunir en un frente político de carácter nacional a todas las fuerzas surgidas de la revolución (atomizadas por entonces en grupos o "partidos políticos") y encauzarlas hacia un mismo programa --

---

15.- Córdova, Arnaldo. Op. Cit. p. 52.

de acción en la reorganización del país, empezó, en la práctica, por diseminar intensivamente los poderes de hecho equilibrándolos en su seno, para anularlos después al establecer su disolución obligatoria, consolidándose así, como la organización política más fuerte y definitiva de México. (\*)

La integración y disciplina de las fuerzas políticas de la revolución, su posterior disolución en el partido nacional, la transformación de éste en un verdadero instrumento de control de masas, la creación de la CTN y la CNC como organismos en que aquéllas quedarían encuadradas, así como la organización del movimiento patronal, hacían un equilibrio de fuerzas que ya no permitía el resurgimiento del poder en sus formas tradicionales, y promovían a un papel relevante a la institución presidencial ya de por sí fortalecida por los poderes que la Constitución da a su titular y por los poderes de hecho que derivan de su situación, de los que el partido oficial bajo su mando es efectivo difusor.

A partir de entonces, el presidente aparece como árbitro supremo de la vida nacional, no por sus atributos personales, sino en virtud de su investidura presidencial, por el poder de la institución presidencial.

Ahora bien, ¿qué es lo que da consistencia al presidente, titular de la institución presidencial, para imponerse a las demás fuerzas políticas y le permite conducir al país en un ambiente de estabilidad política y social? ¿En dónde radica el fundamento último de su fuerza, que hace de él al supremo árbitro de la vida nacional y le da el suficiente poder para mantener el desarrollo del país en el terreno pura-

---

(\*) El partido oficial -PNR-PRM-PRI- no fue siempre la gran organización política de carácter corporativo que hoy conocemos; fue, en un principio, una confederación de grupos políticos que resultó del pacto celebrado entre las diversas fuerzas surgidas del movimiento revolucionario representadas por caudillo o caciques regionales con sus respectivos "partidos políticos", en el que se establecieron las condiciones conforme a las cuales participarían del poder.

mente institucional, sin que las fuerzas políticas y sociales lo rebasen?

Estas preguntas van ligadas estrechamente a las cuestiones que se plantea Arnaldo Córdova en torno a este mismo problema: "¿por qué conviven, se pregunta, con las nuevas instituciones formas arcaicas de relación política, como son una sustancial impreparación política de las masas y el trato, tan deleznable en un sistema político moderno, del compadrazgo y la lisonja cortesana? Evidentemente, se contesta, porque esas formas de relación política constituyen también formas de dominación y manipulación masivas". (16). A través de este sistema de dominación tradicional se mantiene a las masas controladas en tal forma que no puedan interrumpir nuestro "avance" con "demandas peligrosas". Arnaldo Córdova caracteriza a tal sistema de la siguiente manera: "en primer lugar, dice, este sistema aparece como alianza institucionalizada de grupos sociales organizados como poderes de hecho; en segundo lugar, el presidente ha sido promovido constitucionalmente con poderes extraordinarios permanentes; en tercer lugar, el presidente aparece como el árbitro supremo a cuya representatividad todos los grupos someten sus diferencias y por cuyo conducto legitiman sus intereses; en cuarto lugar, se mantiene y se estimula en las masas el culto, no sólo a la personalidad del presidente, sino al poder presidencial; en quinto lugar, se utilizan formas tradicionales de relación personal, el compadrazgo y el servilismo, como formas de dependencia y control del personal político puesto al servicio del presidente y de la administración que encabeza". (17).

O sea, que la consistencia del poder presidencial, radica, por una parte, en la división de las fuerzas sociales en diversos grupos que se equilibran entre sí en la lucha que libran por sus intereses; ante la compacta unidad de las mismas fuerzas sociales, en la institución presidencial. Por otra parte, descansa, precisamente, en ese tipo de "domina-

---

16.- *Ibíd.* p. 54.

17.- Córdova, Arnaldo. *Op.Cit.* p. 56-7. Cf. Moreno Sánchez, *Op. Cit.* pp. 44 y ss.

ción arcaica y delesnable" que, complementada con la dosificación de las reformas sociales, le asegura la sumisión de las masas y el poder de control sobre ellas, para emplearlas, incluso, contra cualquier intento importante de oposición al régimen, ya provenga de la sociedad institucionalizada o de la misma sociedad inorgánica.

Y es esto último, principalmente, lo que da firmeza al régimen. Así lo reconoce el autor multicitado, cuando dice: "Es la verdadera línea de masas del gobierno, la que lo define y lo prestigia, pero sobre todo la que lo vigoriza y, como hemos visto, la que le permite mantenerse por sobre todos los grupos como supremo árbitro de la nación. Es claro, continúa, que las relaciones del gobierno y del presidente con las masas son relaciones paternalistas, tradicionales, en las que se mezclan la admiración y el temor que infunde el poder desorbitado con el reconocimiento y hasta el agradecimiento. Y estas relaciones tradicionales, agrega, aparte el hecho de que cuentan con raíces centenarias en el seno de las masas, no actúan por su cuenta ni son cabalmente espontáneas: todo el sistema de poder ahondando, estimulando y fortaleciendo sus más variadas manifestaciones, de manera que toda realización popular del gobierno aparezca desmesuradamente importante y toda oposición como la señal de las más grandes desgracias". (18). Por otra parte, esta "política de la omnipotencia", visible en todo acto del gobierno o en toda referencia a sus realizaciones, "...basta y sobra para que las masas populares no sean capaces de trascender con la acción ni con el pensamiento el marco político institucional en que se encuentran enmarcadas". (19)

Pero nuestro sistema de gobierno fuerte, en su última y más perfeccionada forma, el presidencialismo institucional, no tendría el alto grado de seguridad que lo caracteriza, ni el calificativo de institucional, si no se diera dentro del formalismo. Es decir, este sistema de gobierno es firme porque, además de las circunstancias señaladas anteriormente,

---

18.- Córdova, Arnaldo. Op. Cit. p. 60.

19.- Córdova, Arnaldo. Op. Cit. pp. 60-1.

se da bajo las formas o modelos políticos de gobierno democrático-representativo que recubre la Constitución General, y que funcionan como sancionadores y legitimadores de esa realidad. El apego del sistema a estos modelos, aunque sea sólo formalmente, es lo que lo reviste de legalidad y le da permanencia. "El mantenimiento de las formas, apunta acertadamente Arnaldo Córdova, es igualmente necesario. Son esas formas las que le dan permanencia y legitimidad, en última instancia, a las relaciones políticas autoritarias". (20)

### 3.1.5 EL SISTEMA DE GOBIERNO Y LA REALIDAD SOCIAL GENERAL DE MEXICO.

Ahora bien, ¿cuáles han sido, en lo general, los resultados prácticos de la gestión del gobierno mexicano bajo esta forma? ¿Ha logrado la integración social general del pueblo de México en la participación de sus avances? El desarrollo alcanzado hasta la fecha, ¿en qué sentido se ha dado? ¿Ha sido integral, o ha sido sólo crecimiento económico, o -- "desarrollismo", como se ha dado en llamar al desarrollo parcial y desigual de una sociedad?.

3.1.5.1 Sentido funcional del presidencialismo.- El sistema de gobierno fuerte, que ha caracterizado a México desde que se constituyó como Estado Nacional efectivo, fue la respuesta natural a la impreparación política del pueblo mexicano, proveniente de sus limitaciones sociológicas para desenvolverse a través de las formas libres de gobierno, y a la expansión mundial del capitalismo que exigía, para su desarrollo en México, condiciones objetivas de estabilidad política, así como las condiciones sociales correspondientes que no existían.

Fue así como el desarrollo capitalista en México se inició, a más de tardíamente, no sobre su base sociológica propia: la sociedad burguesa, sino sobre una base social de tipo feudal y una forma de gobierno correspondiente a esta es

estructura social, es decir, de tipo autocrático, pero lo suficientemente fuerte para crear y sostener las condiciones -políticas- de estabilidad política que pedía el capitalismo - (21).

Sólo partiendo de estas premisas es como puede comprenderse este sistema de gobierno. Ha sido su sentido funcional lo que lo ha justificado y afirmado en las diversas formas por las que ha pasado, hasta llegar al presidencialismo institucional.

Entre las funciones que ha tenido que enfrentar el presidencialismo a través de sus instrumentos, González Casanova destaca tres, a saber: "a) La posibilidad de concentrar recursos escasos para una utilización mínimamente racional, dentro de un régimen de libre empresa o capitalista; b) la estabilidad política de un país amenazado de intervención por las grandes empresas y las potencias, c) La posibilidad de salir al terreno mundial juntando las fuerzas nacionales, para aumentar la capacidad de negociación y romper así sea paulatinamente la dinámica externa de la desigualdad que es típica del subdesarrollo". (22) Esto no lo podía intentar siquiera el Estado Mexicano con posibilidades de alcanzar algún éxito, por las razones en que ya abundamos, respetando al pie de la letra la teoría clásica del gobierno democrático y la teoría clásica de la economía, conforme a las cuales estaba formalmente organizado. "El respeto al 'equilibrio de poderes' - habría sido respeto a las conspiraciones de una sociedad semi feudal, el respeto a los partidos habría sido respeto a los caciques y militares que tenían sus partidos; respetar el 'sistema de contrapesos y balanzas' habría equivalido a tolerar los caciques y caudillos regionales, y respetar el municipio libre a tolerar la libertad de los caciques locales; ob--

---

21.- V. Córdova, Arnaldo. Op. Cit. pp. 9 y ss. y v. también - Aguilar Monteverde, Alonso: Dialéctica de la Economía Mexicana. Ed. Nuestro Tiempo, México, 1968. pp. 90 y ss.; - 108 y ss. 201 y ss.

22.- González Casanova. Op. Cit. pp. 85-6.

servar el principio de no intervención del Estado en la economía habría implicado 'dejar hacer' al subdesarrollo y a la intervención de las compañías monopólicas extranjeras y a sus respectivos Estados; cumplir con el derecho irrestricto de la propiedad habría significado mantener la propiedad semifeudal y extranjera, y un 'statu quo' que hace imposible la creación del mercado interno y la capitalización nacional". (23)

Este es, pintado a grandes rasgos, el sentido funcional del sistema de gobierno fuerte en su última versión. - Muy bien, pero, ¿ha cumplido sus funciones? ¿A dónde nos ha conducido al asumirlas? ¿Qué nuevos problemas plantea al desarrollo nacional?.

3.1.5.2 Aspecto Económico-Social.- En este aspecto el avance ha sido de un corto alcance, como lo demuestran los datos proporcionados por González Casanova deducidos del análisis de las estadísticas oficiales, principalmente y de estudios realizados por investigadores especializados.

Es característica general de los Estados subdesarrollados, el estar organizados sobre una base social de naturaleza dual o plural. Es decir, sobre una sociedad formada por dos o más grupos social y culturalmente distintos, en la que unos participan del desarrollo nacional en forma más o menos integral, y otros que no participan, esto es, que permanecen al margen del mismo. Estos dos extremos se presentan normalmente en forma acentuada, uno super-participante y el otro su permarginal.

Los fenómenos del marginalismo y el pluralismo social, dan origen al fenómeno del colonialismo interno o dominio y explotación de unos grupos culturales -los grupos marginados- por otros - los grupos participantes.

El marginalismo, el pluralismo y el colonialismo in

terno, son males que han acompañado a México desde siempre bajo diversas formas y de los cuales no se ha podido librar todavía.

González Casanova analiza y mide el fenómeno del marginalismo conforme a los datos proporcionados por los censos nacionales, en lo relativo a la población que es analfabeta, a la población que no como pan de trigo, a la población que no usa zapatos, a la población en edad escolar que no va a la escuela, a la población que no bebe leche, ni come carne, o pescado.;

El estudio realizado en base a este criterio sobre la población que permanece al margen de los beneficios del desarrollo, revela lo siguiente: a) Que la sociedad marginal tiende a ubicarse en el medio rural; b) Que el marginalismo se da en forma integral; c) Que en números absolutos la población marginal crece, aunque en términos relativos disminuye; mucho en la población urbana, casi nada en la población rural; d) Que la población participante ha crecido en números absolutos y en números relativos, y e) Que la velocidad con que crece la población participante es superior a la velocidad con que crece la población marginal, aunque insuficiente para hacer disminuir en cifras absolutas el número de marginados. -- (24)

Estos indicadores ponen de manifiesto, que "a la integración del país, a la disminución relativa de la población marginal y al incremento absoluto de la población participante, corresponde sin embargo un incremento absoluto de la población marginal" (25) O sea, que en el México actual hay, en términos absolutos, un mayor número de marginados que en el México porfirista.

El avance logrado en la integración de la población al desarrollo general de México, en comparación a como estaba

---

24.- *Ibíd.* p. 87.

25.- *Ibíd.* pp. 88 y ss.

en las postrimerías del porfiriato, puede precisarse en las cifras que los investigadores Iturriaga y Cline nos proporcionan. Conforme a sus cálculos -los más optimistas frente a los que proporcionan otros investigadores- entre 1895 y 1960 la clase alta pasa del 1.5% al 6.5% del total; la media, del 7.8% al 33.5%; la baja, con los más ínfimos niveles, disminuye del 90.7% al 60.%. (26)

Lo marcado de la desigualdad o disformidad con que se ha dado este avance se pone de manifiesto al examinar su repercusión en el sector urbano, por un lado, y en sector rural, por el otro. El ingreso "per cápita" para el sector rural en 1960 fue de \$ 1 500.00 contra \$ 6 300.00 del sector urbano.

Una investigación realizada en 1961-63, demuestra que en México sólo el 23% de las familias tienen ingresos mensuales mayores de \$ 1 000.00 y sólo el 3% ingresos mayores de \$ 3 000.00 frente al 0.4% de las familias rurales que se encuentran en esta situación. (27) Es decir, en términos generales -no rigurosos-, los beneficios del desarrollo se reparten entre el campo y la ciudad en una proporción de 1 a 5, y si aceptamos este criterio para determinar la forma como se viene dando la integración, veremos que ésta es de cinco veces en el medio urbano, frente a una en el medio rural. Se puede observar, por otra parte, que a medida que se incrementa el promedio de ingreso mensual que sirve de referencia, el contraste se acentúa; cuando el ingreso mensual es de \$ 3 000.00, la proporción es de 1 a 11, respectivamente.

En este sentido, no resultaría difícil llegar a demostrar que el extremo de altos ingresos en el sector urbano, frente al extremo de ingresos ínfimos en el campo, equivaldría, prácticamente, a una relación del todo -muy reducido- a la nada -muy amplia.

---

26.- Iturriaga y Cline; citados por González Casanova. Op. Cit. p. 135.

27.- González Casanova. Op. Cit. pp. 128 y ss.

3.1.5.3. Aspecto Político.- Un gobernado tendrá Estado en la medida en que pueda participar en la voluntad del mismo. Tener Estado significa tener acceso real a todos los beneficios materiales y espirituales alcanzados por el esfuerzo social - organizado políticamente. Tal es, en términos sociológicos, - la implicación de la calidad ciudadana de una persona.

El marginalismo que se manifiesta en el aspecto social y económico, tiene su equivalente en el aspecto político, o, mejor dicho, viene a completarlo, a hacerlo integral; el que es marginado social, económica y culturalmente, lo está también políticamente no es ciudadano, en el sentido sociológico de la expresión. En otras palabras, quien no come carne o pescado, quien no bebe leche, quien no usa zapatos, o quien es analfabeto, no tiene Constitución, ni partidos, ni organizaciones, ni voto, ni información, ni Presidencia de la República, ni Suprema Corte, ni Congreso. En pocos términos: no tiene Estado -organización política- a su servicio.

Si analizamos a través del por ciento de la población jurídicamente activa que sufraga, nos será fácil observar cómo el avance que ha registrado ese por ciento ha aumentado en una proporción muy semejante al por ciento de la población que se ha ido integrando al desarrollo registrado en los otros aspectos.

El número de ciudadanos que se han quedado sin votar, ha disminuído de un 75% a un 46% en el lapso comprendido entre 1917 y 1967, y de un 46% a un 34% en el trienio comprendido entre 1967 y 1970.

Si estos datos dan lugar a algún optimismo respecto al avance político alcanzado, hay, sin embargo, ciertos elementos que, considerándolos en un análisis más profundo del fenómeno, nos revelan que el criterio empleado no comprende todas las variables que lo determinan, como son las referentes al - respeto del voto, a la información y a la conciencia política con que se vota, por ejemplo. La falta de información en el-

ámbito rural (\*) y la inconciencia política con que se vota en ese medio, "...dan pábulo, dice González Casanova, a un tipo de enajenación y de ignorancia política propia de la sociedad cerrada, tradicional, o aldeana e incluso arcaica, y plantea el problema de la lucha por el conocimiento político a un nivel mucho más bajo y rudimentario". (28)

Haciendo caso omiso de estas consideraciones -que tal vez acabarían con nuestra moral- y ateniéndose sólo a los datos proporcionados por las tablas representativas de las justas electorales a partir de 1917, nos daremos cuenta de que el marginalismo político, al igual que en los otros aspectos ha disminuído en términos relativos, pero que ha aumentado considerablemente en números absolutos. Y si consideramos el problema del marginalismo en forma global, fácilmente nos daremos cuenta de "...que en México, estructuralmente, una gran parte del pueblo está al margen del ingreso, de la cultura, de la información, del poder". (29)

Este amplio sector marginal de la población, carente muchas veces de las más elementales condiciones materiales de existencia, se encuentra también privado de todo instrumento de lucha cívica, de lucha institucional que le permita manifestar su inconformidad, o su voluntad política en cualquier sentido. Esta parte de la sociedad no está "corporativizada", no está organizada, y en esta medida, no tiene acceso a la lucha política institucional que se da entre la sociedad corporativizada y el Estado, de la cual derivan las decisiones políticas. "Frente al México organizado del gobierno -

- 
- (\*) Las tres principales ciudades de la República, con el 19% de la población total, absorben cerca del 60% de la información periodística total, correspondiendo sólo al D.F., con el 15% de la población, cerca del 50 de ese 60%. La información periodística en el medio semiurbano y rural, es prácticamente nula.

28.-Ibídem. pp. 109 y ss.

29.-Ibídem.

-con su sistema presidencialista, su partido, sus uniones de trabajadores- y frente a los factores de poder, también organizados -con el ejército, la iglesia, los empresarios nacionales y extranjeros- hay un México que no está organizado políticamente". (30) Es decir, frente a un México que utiliza los instrumentos de lucha política correspondientes a un Estado Moderno, se encuentra un México impolítico que no lucha a este nivel ni a ningún otro, y es manejado por aquél como objeto político para sus fines.

Hay en el México impolítico dos tipos de mexicanos; aquellos que están integrados en organizaciones populares donde son objeto de manipulación y control político vertical, y otros -los más- que no tienen ni ésta ni ninguna clase de organización que les dé la esperanza, o que los haga creer -- que tienen un medio a su servicio para exteriorizar su voluntad política.

En términos generales, podría decirse, que no hay -- quien represente, en la lucha política de la que resultan las decisiones del Estado, a este sector de la población. Veámos-- algunos indicadores: a) Los organizados sujetos a control vertical, corresponden aproximadamente al 11% de los trabajadores; b) Los partidos políticos alcanzan una agrupación menor que las agrupaciones de trabajadores, y c) El voto tampoco -- constituye un medio del que dispongan libremente para manifestarse. (31)

Al examinar este aspecto del problema, González Casanova llega a las conclusiones que presentamos a continuación resumidas: a) La población agrícola es la que tiene menor proporción de miembros organizados; b) Los ciudadanos, y sobre todo los del campo, son marginales a los partidos políticos, son instrumentos pasivos de los dirigentes; c) La población rural es la que menos vota; d) La población analfabeta es la que menos vota; e) La población rural que vota es la

---

30.- *Ibíd.* p. 144.

31.- *Ibíd.* p. 145.

que menos oposición presenta; f) Los Estados más pobres son los que menos oposición presentan. (32)

Nuestra estructura social y de poder no da lugar a que aparezca una conciencia organizada que presione por los intereses de la población marginal, y su inconformidad, al no manifestarse en forma cívica (manera en que aparece normalmente en un Estado moderno) tampoco se exterioriza en las formas naturales, en las formas primarias y elementales en que se presenta en las sociedades atrasadas, "donde la política no ha sustituido a las formas primitivas de lucha". Así permanece en un estado contemplativo y paciente que ha resultado de una larga experiencia de humillación y de padecer sistemáticamente la violencia de los grupos dominantes en todas sus formas. Su inconformidad sobrevive bajo las formas tradicionales de súplica, de petición y de queja a las agencias del gobierno y a los organismos políticos para gubernamentales.

Este México, en condiciones normales, no llama la atención ni presenta peligro alguno para el sistema ni para el "statu quo" que sostiene y lo sostiene, pues, como advierte el citado autor, "El gobernante, el político, que aquí como en todas partes sólo tiene ojos para ver las fuerzas y las organizaciones, en condiciones normales no ve ningún peligro en ese México cívicamente tranquilo, ninguna razón de preocupación política, de acción pacífica frente a una colectividad que políticamente no existe, frente a una fuerza que no se manifiesta, que no se estructura ni en las formas constitucionales ni en las formas tradicionales de presión política. Y México, continúa el mismo autor, "una gran parte de México, que abarca del 50 al 70% de la población- sigue desorganizado y calmado". (33)

El tipo de decisiones políticas a que da origen esta estructura social y de poder, es fácilmente determinable: un sistema impositivo que grava en forma precisa y rigurosa el ingreso proveniente del trabajo, y en forma laxa el deriva

32.- Ibídem. pp. 148.

33.- Ibídem. p. 160.

do de la propiedad del capital, dando, además, un amplio margen a la evasión; un fuerte sistema de exenciones, subsidios, salarios bajos y otros estímulos al capital; una tendencia marcada, en la creación de obras de infraestructura, en el financiamiento, en las concesiones, etc., orientada decisivamente en favor del sector participante. Todas ellas decisiones de crecimiento económico, no de desarrollo.

Este fenómeno se explica en cuanto se considere que tales decisiones se toman sobre una base en la cual la conducta de la iniciativa privada, determinada por las leyes del mercado, se actualiza, y determina la conducta política del Estado, prácticamente sin la acción correctiva de las organizaciones populares que, al presionar sobre el Estado, corrigiera sus decisiones en su natural tendencia de favorecer a los sectores más desarrollados y seguros de la sociedad. Es decir, nuestro modo de vida política general aparecerá racional y lógico en cuanto lo refiramos a esta estructura de poder, y a la estructura social que le da base. De estas estructuras es de donde surgen las decisiones en materia de desarrollo, de allí que ese "desarrollo" se da en favor del reducido sector dirigente, plenamente participante, plenamente integrado, del sector que está organizado, con Constitución, con partidos políticos, con voto, con organismos de presión política, en grado sumo; en favor del sector más o menos amplio sujeto a control vertical, en mínimo grado, y en favor del sector mayoritario, de los que nada tienen, sólo a nivel de caridad.

Así mismo, dentro de este marco estructural, encontramos la razón de nuestros peculiares modos de relación política, en los que se combinan formas tradicionales de poder y de control político no sancionados por el derecho, con formas o modelos institucionales que corresponden a un Estado moderno.

Ahora bien, nuestro sistema está condicionado y determinado por esta estructura social y política cerrada a la que sirve. Y es así que teniendo, además, "...un sentido funcional como parte de la política de 'unidad nacional' dentro

de una cultura y un régimen político de transición, es también la base del embotellamiento político nacional, el freno del desarrollo político, la fuente de toda una cultura paternalista y providencialista que dificulta el avance del país hacia formas más avanzadas de gobierno". (34)

Es decir, nuestro sistema de gobierno, con las notas que lo caracterizan, teniendo todavía un sentido funcional en el desarrollo del país, al estar atado a la estructura social y de poder en un relación de mutua dependencia, es inmovilizado por ella, y en esta forma viene a constituir, para dójicamente, el mayor obstáculo para orientar y sostener el desarrollo en dirección a la integración nacional en todos sus aspectos, y al ritmo que las circunstancias actuales exigen; esto es, lo inmoviliza, precisamente, para realizar la tarea que le da funcionalidad, y en este sentido, justificación.

El alcance de la decisión política sobre una base social tan reducida resulta muy limitada, y muy limitado resulta también el margen de seguridad y de legitimidad que da al régimen. Esta estructura no sólo afecta al desarrollo, también implica un serio peligro para el simple crecimiento económico.

A esto ha llegado un México sin Municipio.

---

34.- Ibídem. p. 156-7.

## CAPITULO 3.2

### LA MISION DEL MUNICIPIO EN MEXICO

#### 3.2.1. LA POLITICA PATERNALISTA Y EL DESARROLLO

Ante los problemas que plantea la estructura social y de poder antes descrita, el Estado Mexicano debe ampliar su base de decisión sobre una mayor participación política efectiva de las masas populares que lo fortalezca y lo hagan capaz de responder a las necesidades del desarrollo cada vez más apremiantes, pues en la medida que logre este objetivo conservará su legitimidad y afianzará su continuidad en la vía institucional. De otra manera, de estancarse el desarrollo -aunque no necesariamente el crecimiento económico- la estructura social y política antidemocrática puede afectar su legitimidad y dar lugar al surgimiento de la "coyuntura social de la violencia" y, a través de ella, imponerse el México no institucional, lo que significaría, o bien el arribo a un sistema más avanzado de organización política, o bien el retroceso a formas tradicionales o atrasadas de organización política, siendo esto último mucho más probable que lo primero si tomamos en cuenta las condiciones políticas y económicas, internas y externas, que constituyen el marco total en el que nos desenvolvemos. (1)

Para ampliar su base de decisión y acción, el Estado debe romper la estructura social antidemocrática que lo condiciona, que lo limita, y quede así habilitado para promover y sostener el desarrollo en forma ascendente, simultáneamente con el crecimiento económico.

Si el Estado pretende seriamente tomar decisiones políticas de desarrollo -decisiones encaminadas a procurar el desenvolvimiento normal y armónico de todas y cada una de las partes de la sociedad mexicana-, debe empezar por formar-

---

1.- V. González Casanova. Op. Cit. pp. 187 y ss.

la base social que las provoque, las afiance y las haga dar los resultados correspondientes. De otro modo, las decisiones de desarrollo que tome serán desviadas de su fin por la estructura social y de poder, en cuyo contexto operarán necesariamente, ya que tales estructuras están diseñadas, en todo caso para el crecimiento económico, no para el desarrollo.

La base social propia para el desarrollo la forma una sociedad participante políticamente, es decir, una sociedad de ciudadanos efectivos y las decisiones políticas de desarrollo deben ser la respuesta del Estado a la acción política de los ciudadanos.

En México, como en la generalidad de los países subdesarrollados, no existe la base social para el desarrollo. En estas condiciones sucede que cuando el Estado emprende tareas de desarrollo, lo hace no como contrapartida a la presión ejercida por la acción política organizada de las masas receptoras, no como respuesta obligada a la acción ciudadana, sino como acto liberal del soberano a sus súbditos; o sea, que las decisiones políticas encaminadas a promover el desarrollo se dan como dádivas al súbdito y no como conquistas del ciudadano, de donde resulta que tales medidas se traducen finalmente, en simples decisiones de crecimiento económico, debido a que la actitud paternalista conlleva en sí misma la exclusión, la negación, del ciudadano, en aquellos a quienes va dirigida, y el desarrollo sólo puede darse en una ciudadanía política y económicamente plena; esto es, no puede darse más que como conquista del ciudadano. En este sentido, el desarrollo no puede ser más que obra de la participación de todos los mexicanos; debe emprenderse partiendo de una decisión política provocada por la participación consciente e informada de todos los mexicanos. No sin razón advierte González Casanova que, "la única decisión básica de desarrollo en el momento actual es la decisión gubernamental y popular de una democracia efectiva, que amplíe el mercado interno, acelere la descolonización del país y la integración nacional..."(2)

---

2.- González Casanova. Op. Cit. p. 172.

Toda decisión política de desarrollo tomada sobre la base política y social existente en México, será una decisión paternalista, y una decisión paternalista nunca será una decisión de desarrollo, en el sentido correcto del término.

### 3.2.2. EL MUNICIPIO, AGENTE DE INTEGRACION NACIONAL.

"Ninguna lucha económica puede aportar a los obreros un mejoramiento estable, ni siquiera puede llevarse a cabo en amplia escala, si los obreros no tienen el derecho de organizar libremente sus asambleas y sindicatos, de editar periódicos propios, de enviar sus mandatarios a las instituciones representativas (...) y para obtener estos derechos, es necesario llevar a cabo una LUCHA POLITICA (...). El primer y principal objetivo de semejante lucha debe ser la conquista de los derechos políticos, la conquista de la libertad política". (3)

Sólo haciendo de la sociedad mexicana una sociedad de ciudadanos, se podrá emprender seriamente la tarea nacional del desarrollo; solo capacitando a todos los mexicanos en el uso de sus derechos cívicos, en el ejercicio de sus libertades democráticas que les de acceso al poder, podremos ingresar en el sendero del desarrollo.

Toca al Municipio, esencialmente, hacer esta condición "sine quo non" del desarrollo, En la medida que la realice, podrá lograrse el desarrollo, y en esa misma medida, podrá hacerse de la nación mexicana una sola.

Asiste mucha razón a González Casanova cuando afirma que la decisión básica para el desarrollo nacional es la democratización de nuestras instituciones políticas y de clase. (4) Efectivamente, esta es la decisión política fundamental para incorporar a los marginados y semimarginados a una

---

3.- Lenin, citado por González Casanova. Op. Cit. p. 199.

4.- González Casanova. Op. Cit. p. 198.

ciudadanía política y económicamente plena que les permita tomar la parte que les corresponde en el desarrollo general del país. Y es la práctica de las formas democráticas en el seno de su organización natural, la que les dará la preparación política mínima necesaria para emprender la batalla por el desarrollo.

La democratización efectiva de las instituciones políticas y de clase -partidos políticos, municipio libre, sindicatos, confederaciones, uniones campesina, etc.-, significa entregar éstas a las bases populares para que se organicen libremente en ellas y las hagan expresión real de sus intereses en forma directa, sin intérpretes, sin intermediarios; significa convertirlas en instrumentos efectivos de preparación, de expresión y de presión política de estos grupos de la población.

Esta medida se presenta como única forma de hacer posible la reorientación de nuestro desarrollo, en vistas a la integración nacional por la vía institucional.

Ahora bien, nuestras organizaciones de clase y nuestros "partidos políticos" -organizaciones populares en cuya democratización los estudiosos de la realidad mexicana ponen el mayor énfasis, como condición para alcanzar un desarrollo firme y encaminarnos hacia mejores formas de gobierno- no comprenden sino a un sector muy reducido de la base popular del Estado y dejan fuera a la población marginal del mismo. Recordemos algunos datos proporcionados por González Casanova: los trabajadores organizados representan tan sólo un 11% del total; los partidos políticos alcanzan una agrupación menor que las agrupaciones de trabajadores, y las organizaciones campesinas abarcan tan sólo el 2% del total. (5)

De lo anterior se sigue que la democratización de estas instituciones beneficiaría nada más a la población semi marginal; y la población marginal, que abarca a más del 50% de la población de la República, seguiría al margen del desarrollo.

---

5.- *Ibíd.* pp. 145 y 160.

Hay que considerar, por otra parte, que el Municipio es, por definición, el medio de preparación política elemental del ciudadano, pues a diferencia de los sindicatos, -- las centrales campesinas y los partidos políticos -- en México -- que son esencialmente instituciones de naturaleza corporativa, el Municipio es, esencialmente, una institución de naturaleza política. Aquéllas son organizaciones primordialmente de lucha; ésta, en cambio, es una organización primordialmente de preparación. La lucha que se libra en las instituciones corporativas supone al ciudadano; el Municipio lo hace. El Municipio, por ser el Estado mismo en su expresión elemental, da al vecino -- en principio -- la preparación política general -- básica a través de los quehaceres políticos domésticos que cotidianamente lo hace realizar en la atención de la cosa pública municipal, y hace de él, un ciudadano consciente de sus derechos y de sus responsabilidades para con el Estado; las organizaciones corporativas, por ser tales, dan al ciudadano -- trabajador, al ciudadano campesino, o al ciudadano militante, la preparación política especial, de clase o de grupo, para luchar por intereses de esta misma índole, haciendo de él un ciudadano consciente de sus derechos y de sus responsabilidades frente a su clase o grupo, dándole, así, mejores perspectivas de librar bien su lucha.

He aquí la función que el Municipio debe desarrollar, de acuerdo con su misión histórica y de acuerdo con su naturaleza.

Si los organismos de clase y los partidos políticos no absorben a la totalidad de los grupos marginados y semimarginados de la sociedad mexicana, el Municipio si los comprende a todos -- excepción hecha de los habitantes del D. F. --. Y si tomamos en consideración el hecho de que el marginalismo y el "supermarginalismo" se ubican preponderantemente en el medio rural, admitiremos, en consecuencia, que el Municipio es -- la única institución al alcance de estos grupos, que el Municipio constituye el único medio del que podrían hacer uso como instrumento de preparación, de expresión y de presión política que les daría, posteriormente, acceso al desarrollo. Por tanto, es en la democratización del Municipio en donde debe -- ponerse el mayor énfasis, por lo menos en el primer paso.

El Municipio, por ser la base elemental de nuestra organización política, y por su naturaleza misma, así como por las condiciones de nuestra realidad política -antidemocrática- se constituye en el punto de partida del desarrollo nacional. Del municipio debe partir la actividad del Estado Mexicano encaminada a superar el problema que le ha planteado su propia estructura, ante la necesidad de emprender el desarrollo nacional en forma más amplia y acelerada, y sobre bases firmes, que le den perspectivas reales de alcanzarlo sin abandonar el marco institucional.

### 3.2.3 CONDICION ACTUAL DEL MUNICIPIO MEXICANO

3.2.3.1 El Municipio, Institución Constitucional. Su significado.- Durante casi un siglo de historia de México independiente, ninguna de las Constituciones federalistas --que cubren toda esa época salvo en breves intervalos-- se ocupó de poner las bases generales del Municipio en su articulado. Es el Constituyente de 1916-17 quien implantó la institución municipal como decisión política fundamental del pueblo mexicano.

Pero la consagración constitucional del Municipio por el Constituyente de 16-17, no surgió en su seno por generación espontánea, sino como resultado de la Lucha armada librada por el pueblo. Y fue, junto con la incorporación de los derechos de los obreros y de los campesinos, una conquista suya que afianzó en la más alta jerarquía política y jurídica del Estado Mexicano. Esta conquista significó la reivindicación de los mexicanos como ciudadanos (art. 115), como obreros (art. 123) y como campesinos (art. 27).

"En estos tres artículos, afirma con certeza Ochoa Campos, está la clava de la transformación social y política de la Revolución. La cuestión agraria, las condiciones legales del trabajador y el medio político inmediato, en que se desenvuelve la vida del ciudadano, son los tres pilares del nuevo edificio nacional levantado por la sangre del pueblo en la gesta revolucionaria. Ellos, agregó el mismo au-

tor, substituían el viejo sistema, apuntado en la tienda de raya, en los salarios de hambre, en las jornadas inhumanas, en la inseguridad y en el despojo, así como en el caciquismo y en la conculcación de los derechos políticos". (6)

El Constituyente de 17, con la conciencia de su elevada misión, la que acató con responsabilidad, acometió la realización de su obra. Quería hacer de México un pueblo libre; para ello, entendía que debía darle educación política, porque "la libertad se aprende así, por medio de la educación de los ciudadanos", como aseguraba el diputado Hilario Medina. Era necesario, por tanto, dotarlo de un instrumento que se la diera, de un medio en donde la tomara. Sabía, por otra parte, que la educación política se adquiere en el ejercicio constante de los derechos cívicos, en la perseverante preocupación por la suerte de la cosa pública. Y encontró que la única forma de asegurar la participación continua del pueblo en la cosa pública, y con esto la libertad de los mexicanos, era entregándoles el Municipio, porque es ahí donde el hombre aprende y adquiere el hábito de la libertad; es ahí, al ejercitar cotidianamente sus derechos y deberes políticos, elementos para la autogestión de los asuntos municipales, donde se educa políticamente, donde aprende a amar al Estado, donde se hace ciudadano, donde, en fin, se hace dueño de su condición humana.

Al implantarse en el programa político fundamental del Estado Mexicano los derechos de los obreros y de los campesinos, el Constituyente dió a éstos, los medios legales de más alta jerarquía para asegurar su participación en el desarrollo posterior de México. Con el Municipio Libre intentó entregarles en la misma jerarquía, el medio de su preparación política elemental, el medio en el que se armaran ciudadanos para salir a dar la batalla por la posesión efectiva de sus derechos de clase.

Si bien el Constituyente estableció en la Constitución, en forma precisa y clara, los derechos de los obreros y

6.- Ochoa Campos. Op. Cit. p. 346.

de los campesinos, no estableció con las mismas características el Municipio Libre.

Para ser un medio efectivo de educación política del ciudadano, el Municipio debe ser autónomo. Para ser autónomo debe tener medios propios de subsistencia que le permitan atender sus atribuciones, que lo dejen desarrollar su personalidad, pues la personalidad jurídica -la Constitución se la otorga- implica el ejercicio de derechos.

Para sostener su integridad jurídica, y consecuentemente, su autonomía, el Municipio no tiene los medios adecuados: por una parte, la facultad para darse ordenanzas para su organización interna y para normar el trato con sus munícipes (\*), se encuentra restringida al máximo; por la otra, sus facultades en materia económica -expresas en la Constitución- están igualmente limitadas, pues la legislatura local es la que determina que es "lo suficiente" para cada Municipio, sin estar obligada a seguir ningún criterio claro y objetivo para determinarlo. Además, impone, con el auxilio de otras dependencias del Estado, el para qué y el cómo deberá emplearse ese "suficiente", sin dejar, prácticamente, materia pública en la que pueda ejercitarse el munícipe, y donde éste adquiera la educación política elemental del ciudadano.

Así pues, no obstante que la principal preocupación de los Constituyentes, fué la de garantizar la libertad económica de los municipios que les permitiera ser tales, el texto aprobado, en la parte correspondiente, expresa todo lo contrario: dependencia absoluta del Municipio respecto del Estado en materia económica haciéndolo aparecer como entidad que no es por sí misma. (7)

González Casanova advierte esta realidad del Municipi

---

(\* ) vecinos del Municipio.

7.- V. Acosta y Esquivel Obregón, Julio: El Fuero del Municipio; Breves Consideraciones Sobre el Artículo 115. Ed. Jus, México, 1948. pp. 124 y ss.

pio cuando señala: "Ni la estructura del poder local ni la actividad política de los vecinos derivan en algo que se parezca a un municipio libre". (8). Y es que sin hacienda libre, - ya lo decían acertadamente los Constituyentes Hilario Medina y Heriberto Jara, "...desde ese momento no hay Municipio". En todo caso habrá "...una forma en que el Estado descentralizara los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada". (9)

Los poderes constituidos, por su parte, al tomar en sus manos las riendas del Estado Mexicano para conducirlo por los senderos marcados por el Constituyente de 16-17, poco han hecho en lo relativo a las reivindicaciones sociales y políticas de quienes hicieron la revolución, y cuyas bases estableció el Constituyente.

Si bien los diversos regímenes que se han sucedido en el poder a partir de Obregón, se han preocupado por los derechos sociales de obreros y campesinos establecidos por la Constitución, disponiendo las medidas de su ejecución en sendas leyes reglamentarias, no han obtenido, sin embargo, los resultados esperados, debido a que tales medidas no han sido la respuesta obligada a la lucha organizada de obreros y campesinos, sino que han sido el resultado de concesiones unilaterales del poder, es decir, de decisiones paternalistas. Incluso, las nuevas leyes sobre materia social, que reforman ampliamente a las anteriores, fueron también concesiones paternalistas del gobierno. De aquí la razón de que se haya caminado tan lentamente en este campo, no obstante lo relativamente pródigo de esta legislación.

Los gobiernos posrevolucionarios emprendieron la tarea de reivindicación de los derechos sociales, sin procurar la educación política de las clases populares. Al descuidar el Estado la educación política de las masas obreras y campesinas -hasta impedirla prácticamente- ha imposibilitado a és-

---

8.- González Casanova. Op. Cit. p. 42.

9.- Fraga, Gabino. Op. Cit. p. 205.

tas para tomar posesión de los derechos de clase que se les -  
ha otorgado por otro lado. ¿Cómo van a tomar posesión de sus  
derechos de clase si no poseen antes sus derechos políticos?.  
La conquista, el apoderamiento pleno de estos derechos no se  
puede dar si, quienes lo pretenden, no conquistan previa y -  
efectivamente sus derechos políticos fundamentales.

El descuido del Estado Mexicano por la educación de  
las masas se patentiza en el olvido en que ha mantenido a la  
institución municipal, piedra angular de todo sistema de go-  
bierno que aspire al calificativo de democrático. No obstante  
ser el artículo 115 el menos explícito de los tres textos - -  
constitucionales que forman la base, el punto de partida de -  
la reivindicación popular, no obstante representar este artí-  
culo la condición necesaria para la reivindicación política -  
del mexicano que haría posible la reivindicación de clase de-  
los mismos, no obstante todo esto, decimos, el desafortunado-  
artículo 115 constitucional, no ha merecido una ley reglamen-  
taria que explicité su contenido, y asegure al Municipio un -  
status jurídico que le garantice las condiciones de su exis-  
tencia, que lo acerque al espíritu que animó al Constituyente  
al ocuparse del problema y lo haga apto para cumplir su mi-  
sión.

**3.2.3.2 Realidad Política y Social del Municipio.**- La parte  
reproduce las características esenciales del todo. El Munici-  
pio reproduce en su escala elemental los males generales del-  
Estado Mexicano: pluralismo social, marginalismo, colonialis-  
mo interno y gobierno autocrático.

La población del Municipio se halla dividida, prin-  
cipalmente, en dos tipos de munícipes: los participantes y -  
los marginados. Es decir, los ciudadanos y los no ciudadanos.  
Los munícipes marginados, al igual que en el nivel nacional, -  
no tienen Ley Orgánica, no tienen Presidente Municipal, tam-  
co tienen Regidores, ni Ministerio Público, ni Juez Municipal,  
ni alguna otra institución municipal o estatal a su servicio.

En estas condiciones, la organización municipal de-

viene una institución al servicio de los munícipes participantes, al servicio de los que tienen a su alcance las instituciones municipales: comerciantes, ganaderos y agricultores organizados, principalmente.

Esta estructura social y de poder que repleta el Municipio, determina el marco dentro del cual se dan las decisiones del órgano municipal. El sentido en que tales decisiones se manifiestan, es fácilmente previsible. El ya de por sí exíguo presupuesto municipal se polariza hacia los sectores participantes de la municipalidad, concentrados, preponderantemente, en el medio urbano o cabecera municipal. La apertura o embellecimiento de una calle, la extensión de un servicio, la tolerancia a faltas al Reglamento de Policía y Buen Gobierno, la dispensa y hasta el encubrimiento en el pago de los impuestos municipales, y, en fin, preferencias marcadas en la prestación de los servicios administrativos, se canalizan en favor de este sector. Los munícipes marginados de la cabecera municipal y los del campo en los municipios de dominante población rural, sólo tienen conocimiento del Municipio en la imposición de multas y de arrestos administrativos, generalmente arbitrarios.

Ante esta realidad, las fuerzas sociales fundamentales del Municipio permanecen en silencio, sin manifestarse, ajenas al proceso político y administrativo del mismo. Por su parte, el organismo representativo del Municipio -Ayuntamiento o Concejo Municipal-, original y jurídicamente colegiado, se contrae, y se concretiza con su poder en uno de sus órganos, en la institución llamada Presidente Municipal, cuyo titular, autoritario ante sus representados y sumiso servilmente a los gestos del gobernador, dispone de la precaria hacienda municipal normalmente en su provecho y de los suyos (si alcanza). Todo esto con la complicidad, simulada o no, de algunos o de todos los regidores, de las autoridades estatales y con la indiferencia total o socarrona y cínica de los vecinos del Municipio.

De aquí surgen algunas preguntas pertinentes: ¿Por qué las fuerzas sociales fundamentales del Municipio no se manifiestan y permanecen calladas y ajenas al proceso político?

y administrativo municipal? Y si el poder de la autoridad municipal no proviene de su base, como es manifiesto, ¿de dónde proviene? ¿Dónde radica ese poder que le permite actuar al margen de la voluntad popular para disponer arbitraria y deshonestamente de sus dineros? ¿Por qué las autoridades municipales -el presidente municipal- son sumisas ante los designios de las autoridades estatales, principalmente del gobernador?

Una abrumadora mayoría de vecinos -en términos relativos y en términos absolutos- permanece indiferente al proceso político y administrativo municipal, por la reiterada ausencia en nuestras prácticas políticas -en todos sus niveles- de una democracia popular, por la larga frustración que han padecido en la práctica de sus derechos públicos, porque les han sido negadas sistemáticamente todas las formas de participación en el proceso político nacional, estatal y municipal. Este es, fundamentalmente, el hecho que ha provocado la apatía política y la pérdida del espíritu municipal en los vecinos. Es lo que ha prohijado, por otra parte, el surgimiento y la entronización de las formas autocráticas de gobierno, estimuladas además por la educación antidemocrática dada por el sistema al ciudadano.

Los Ayuntamientos son impuestos -con el permiso del gobernador y la bendición del partido- por el cacique local (tutor político de la ciudadanía municipal) y en algunos casos por un grupo muy reducido del municipio en cuestión. Salvo en ciertos casos muy aislados, registrados recientemente en las entidades más desarrolladas de la República, en donde una voluntad más amplia se ha impuesto, así es como ha funcionado, en términos generales, nuestra "democracia" en el nivel municipal.

El cacicazgo político, vicio ancestral de la política mexicana, es un eslabón importante en la estructura política estatal, pues si bien es cierto que esta forma política tradicional ha sido desplazada en el nivel nacional, también es cierto que no lo ha sido del medio local, donde se hace presente con todo su nefasto poder, acentuándose la presión -

que ejerce allí donde la marginación es más aguda.

Esta estructura del poder local determina la suerte del Municipio y de sus autoridades, quienes, desprovistos de su base natural y totalmente dependientes en lo económico del poder central, resultan fácilmente controlables por éste, fin para el cual suele contar, además, con recursos legales de los que generalmente no es necesario "echar mano", pues como advierte González Casanova: "El control que ejerce el gobierno y el partido son suficientes" (10), ya sea directamente o a través del cacique. Por su parte, aparece claro el hecho de que el poder de la autoridad municipal, en esta estructura de poder, descansa en el poder central, en el gobernador, quien apoya ampliamente al presidente municipal, a condición de que acate incondicionalmente sus designios y mantenga "apacitada a la gente".

¿Puede funcionar la democracia en un contexto social y político que impide la intervención del ciudadano en la definición de la cosa pública hasta domesticar su espíritu cívico en el silencio y el conformismo? No, seguramente que no. Porque la democracia necesita de la participación del ciudadano.

3.2.3.3 El Municipio, Institución Marginada.- El Municipio es, constitucionalmente, la base de la organización política y administrativa del Estado Mexicano, y en este sentido, es la base fundamental del mismo, como lo es de todo Estado que se rige por un gobierno democrático-representativo. Sin embargo, esta institución, no obstante su rango jurídico, no obstante su calidad de ser una decisión política fundamental del pueblo mexicano, es, dentro de la estructura de nuestra organización política, la institución más olvidada y la más desatendida. Constituye una reliquia recordada y exaltada en las campañas de los candidatos a puesto de representación popular desde el más bajo hasta el más alto nivel, sin que hasta la fecha se le haya tomado en cuenta seriamente en el

10.- González Casanova, Op. Cit. p. 41.

campo de la acción.

Esta situación del Municipio en el marco de nuestra organización política, es explicable. Constituye, sociológica, política y jurídicamente, el último eslabón de la misma, se ubica, por tanto, en la base del Estado, en contacto directo e inmediato con el ciudadano y llega hasta los lugares más recónditos de la República. Esta circunstancia lo hace aparecer como la institución más ligada a la base popular de un Estado y lo ha caracterizado como una institución política esencialmente popular.

Por esta naturaleza suya, al Municipio le ha tocado correr la misma suerte de sus representados. Veámos algunos datos: la participación del Municipio en el total de haciendas públicas "...siempre ha sido baja y ha venido bajando de sexenio en sexenio. En el maximato obtenían el 8%, en el Avila Camacho el 4%, en los tres gobiernos siguientes y en los cuatro primeros del de López Mateos el 3%" (11). Y según datos más recientes de la Dirección General de Estadísticas (1966), la participación del Municipio no alcanzaba el 2% del total de los ingresos hacendarios.

Estos datos revelan hasta donde ha llegado el marginamiento en que se tiene al Municipio en México.

Pero el problema no para aquí. En México hay dos tipos de municipios: los menos marginados y los supermarginados. En la primer categoría se encuentran los municipios capitales de Estado y las ciudades importantes de los mismos. A la segunda categoría pertenecen, en general, los municipios rurales o de población diseminada y de escasa vida urbana, y, en particular, los de estas mismas características en las entidades menos desarrolladas del país. Los municipios menos marginados, que comprenden aproximadamente poco menos de la mitad de la población total de la República sujeta al régimen municipal, absorben la mayor proporción de la ya precaria parte de los ingresos hacendarios totales que tocan al Municipio.

11.- Ibídem. p. 42.

Los Municipios supermarginados, que comprenden aproximadamente más de la mitad de la población total de la república sujeta al mismo régimen, absorben una proporción ínfima de esa parte de ingresos que corresponden al Municipio. Un ejemplo bastará para demostrar esta desproporción: en 1966 el Estado de Oaxaca, con una población aproximada de dos millones y cuarto de habitantes y 571 municipios, tiene un ingreso medio anual para cada uno de éstos de \$ 27 000.00(\*) que hacen un total de \$ 15 517 000.00. En ese mismo año el Estado de Sinaloa, con una población aproximada de un millón cien mil habitantes y 16 municipios, tiene un ingreso medio anual para cada uno de ellos de \$ 4 112 700.00 que hacen un total de \$ 65 803 000.00. Es decir, el Estado de Oaxaca, con el doble de la población del Estado de Sinaloa, alcanza con el ingreso total de sus municipios menos de la cuarta parte del ingreso total que reciben los municipios de Sinaloa. De donde resulta que en este punto Oaxaca queda con respecto a Sinaloa en una proporción de 1 a 8. (12)

Estos mismos extremos -más agudos aún- son factibles de registrarse en el interior de cada entidad.

### 3.2.4 LA REHABILITACION DEL MUNICIPIO, CONDICION DEL DESARROLLO.

Las instituciones políticas, por su naturaleza y por su función, tienden a estatizarse, a permanecer. Cuando la ciudadanía es floja y pasiva las instituciones se hosifican, se "esclerotizan". Y si este estado de la ciudadanía es agudo, y las instituciones tienen la suficiente fuerza para imponerse, esa sociedad se estanca.

La excesiva centralización política y administrati-

---

(\*) Hay algunos municipios de esta entidad que operan con ingresos anuales inferiores a \$ 1 000.00, y hasta con \$ 500.00

va que ha ejercido el poder federal en todos los aspectos de la vida nacional, trajo consigo la paulatina pérdida del espíritu cívico de los ciudadanos -relativamente recuperado en 1910-. La consecuente hostilización de las instituciones políticas y de clase al servicio del pueblo, que absorbidas por la estructura social y política del sistema creado sobre esta base y puestas a su servicio, han tenido la suficiente fuerza para sostenerse aún en contra de los intereses propios de sus representados, marginándolos de la lucha e impidiéndoles su participación plena en la construcción del futuro de México, provocando con esto el relativo estancamiento de la sociedad mexicana.

Pero cuando el pueblo empieza a tomar conciencia de la injusticia de su marginamiento, exige su participación. Esta es la demanda que el pueblo mexicano parece empezar a plantear al Estado.

Ante esa justa exigencia del pueblo, la necesidad de promover el desarrollo a mayor escala se convierten un imperativo ya no sólo ético, sino político; como medida conveniente para mantener la estabilidad del cuerpo político nacional.

Frente a tal imperativo, el sistema político fundado sobre una estructura social y de poder cerrada y antidemocrática, eficazmente custodiado por un "partido político gendarme", resultaba inoperante para responder a los requerimientos de un pueblo que empezaba a cansarse de esperar.

Esta es la razón, este es el sentido, del giro que ha dado la dirección del sistema a partir del presente régimen. Es lo que explica las reformas políticas que está promoviendo.

El actual régimen, consciente de la infuncionalidad de las estructuras vigentes para enfrentar los problemas sociales y políticos del futuro inmediato, trata, a través de esas reformas, de transformarlas en estructuras abiertas que sean capaces de absorber toda la fuerza social latente y marginada que le da una mayor legitimidad y le asegure la conduc

ción de la comunidad nacional en el marco Institucional.

Pero es pertinente observar que la urgente transformación de las estructuras políticas no operará con la sola aprobación de tales reformas, si no se fomenta la capacitación política de aquéllos cuya participación se pretende. No se puede esperar que las reformas se apliquen con eficacia en una sociedad despolitizada que no las comprenda, que no las sienta.

En esta perspectiva, las intenciones del régimen pueden ser frustradas ante la fortaleza de las estructuras que, arraigadas como están, resistirán el embate de las reformas, pues por profundas que éstas sean, serán débiles por carecer de la ciudadanía que pueda aprovecharlas, que pueda hacerlas realidad.

Esto es lo que ha sucedido en México siempre que algún grupo de ideas avanzadas ha alcanzado el poder; carente de la base social que comprenda y asimile sus decisiones reformistas y las haga dar los resultados esperados, pasan, como lo observa García Cantú, como "...temas históricos y no, como debieron serlo en su hora, argumentos de discusión y debate. En su momento, dice el mismo autor, solo levantaron la admonición o el desprecio; pasado el tiempo, se recobra el tardío uso de la razón para entender lo ocurrido" (13). Esto ha sido así, por la falta de participación consciente del pueblo en estos procesos. El grupo disidente que toma el poder y propone reformas, no surge de una lucha política de grupos disidentes organizados de la sociedad, sino de la lucha interna aislada del pueblo de las tendencias que se han manifestado siempre en el grupo que gobierna. "...surge -y así ha ocurrido a lo largo de nuestra historia- del grupo gobernante; ocurre dentro del propio Gobierno, no como resultado de una lucha política en la que la decisión de cambio se apoyara en la voluntad de la mayoría y en un programa: móvil para la ac-

13.- García Cantú, Gastón: "El Informe, LA LUCHA POR EL PODER" Excelsior: El periódico de la Vida Nacional (México, D.F. 8 de septiembre de 1972) pp. 6 y 7.

ción social (...) Esta es nuestra política (...) Así están trazados los límites de nuestra incipiente democracia: si los problemas se tornan amenazantes, si la lucha de clases indica la proximidad de la violencia armada, si la inconformidad salta a la plaza pública -la voz de los jóvenes es la voz de alerta- se proponen reformas. Su implantación depende de la habilidad, y, sin duda, del patriotismo del grupo gobernante. Un sentimiento, con frecuencia confuso y mal expresado, de la suerte del país, embarga el ánimo y sirve a los fines de adoptar una política disidente. La historia de nuestras tentativas reformadoras en 1833 o en 1857; en 1928 o en 1934, es aleccionadora respecto de la capacidad de manobra de las minorías combativas frente a los adversarios, como diría Mora, 'del progreso', a favor de un pueblo desorganizado políticamente. Hemos vivido, y vivimos, un bonapartismo constitucional". (14)

Por esta razón -para no frustrar esta nueva tentativa reformadora- se impone como medida apremiante la politización simultánea de la base popular, pues aunque inconforme, carece de la cultura política elemental que le daría acceso a las reformas y al fortalecimiento consecuente de éstas.

Con esto queremos decir que las reformas no deben ser actos unilaterales del Estado, sino producto de la acción conjunta de pueblo y gobierno. Tal es el sentir que expresa González Casanova, cuando recomienda que, "La única decisión básica de desarrollo en el momento actual es la decisión GOBERNAMENTAL Y POPULAR de una democracia efectiva..." (15). Y es el mismo que Fanon expone cuando explica: "...porque el éxito de una decisión adoptada depende de la participación coordinada y consciente de TODO EL PUEBLO" (16). (\*) Pues el-

---

14.- Ibídem.

15.- González Casanova. Op. Cit. p. 173.

16.- Fanon, Frantz: Los Condenados de la Tierra (Tr. de Julieta Campos. Prol. de Jean-Paul Sartre). Ed. F.C.E. (Colección Popular/Tiempo Presente), México, 1971(2), p. 182.

(\*) Las mayúsculas son mías.

triunfo de una causa no puede estar mejor garantizada que en la conciencia de quienes van a acometerla. Este estado del ánimo lo produce nada más la participación. La participación es, además, la mejor forma de comprometer a alguien en la realización de un fin. Hay que comprometer al pueblo en las reformas dándole participación en su creación.

El grupo político de ideas avanzadas que tomó el poder, tiene que promover la educación y la organización política e independiente, de su base popular para que los ciudadanos comprendan las reformas, luchen por si mismos por ellas y confirmen su triunfo. El presente régimen tiene que superar el populismo constitucional que frustraría, una vez más en nuestra historia, el intento de sacar a México del atraso. Esa es su responsabilidad histórica.

La consigna, pues, es hacer al hombre que pueda participar, ¿Dónde? En los sindicatos, en las asambleas, en las huelgas, en los movimientos reivindicatorios... Pero sobre todo, y en primer lugar, en el medio donde transcurre la vida normal del ciudadano: en el Municipio.

Pero el Municipio, como institución de preparación política, en su condición actual, no constituye un medio propio para tal fin. No es el medio en el que se pueda educar positivamente al ciudadano, no es el medio que lo haría dar lo mejor de él.

Urge, por tanto, la creación de la legislación complementaria que de al Municipio un status jurídico que asegure el ideal del Municipio Libre que alentó al Constituyente de 1916-17, pues es indudable que el Municipio mexicano, por su condición actual, resulta muy limitado cuando no negado para desarrollar la función que la historia y su naturaleza le han conferido: la formación del hombre socialmente posible, esto es, la formación del ciudadano, del hombre que participa en la formación de aquello que va a normar su conducta, del individuo que en esta medida podrá ser libre, hombre.

Para llevar a cabo la idea del Municipio Libre, es necesario un cambio de mentalidad en los cuadros dirigentes.

La acción centralizadora parte -consciente o inconscientemen- te- de una idea errada de la naturaleza humana, a la que implícitamente niega. Considera que los hombres de la base son incapaces de regirse por sí mismos. Y mientras esta idea siga influyendo en la estrategia política, no se logrará descubrir, menos utilizar, las potencialidades del ciudadano común en la tarea nacional.

Para hacer el Municipio Libre una realidad, "... es necesario antes que nada desembarazarse de la idea muy occidental (...) y, por tanto, muy despreciativa de que las masas son incapaces de dirigirse" (17). Hay que descentralizar para que nazca el hombre en todos los rincones de México; hay que descentralizar para crear almas, para despertar la inventiva, para estimular el espíritu creativo de las bases populares y del hombre común, riqueza que México todavía no ha explotado.

México necesita utilizar este recurso para rescatar su futuro. México tiene al Municipio.

## REFLEXIONES FINALES

1. El estudio del Municipio, desde un punto de vista general, revela: a) que es una entidad de naturaleza sociológica, en cuanto expresa una agrupación humana asentada en un territorio en el que se dan estrechas relaciones de vecindad; b) que es una entidad de naturaleza jurídica, en cuanto es un orden jurídico o conjunto orgánico de normas jurídicas tendientes a normar la vida de interrelación en una circunscripción territorialmente limitada; c) que es una entidad de naturaleza política, en cuanto expresa el esfuerzo de un grupo humano para alcanzar el bienestar común en todos los aspectos de la vida; d) que es una entidad de naturaleza económica y administrativa, en cuanto tiene la finalidad de atender las necesidades materiales de la sociedad domiciliaria mediante el empleo racional de sus recursos, y e) que es el elemento irreductible e indivisible de una entidad superior, de la que forma parte y a la que está subordinada, gozando, a la vez, de cierto grado de autonomía que ha variado en cada tiempo y en cada lugar.

2. La historia del Municipio, desde sus orígenes como entidad sociológica incierta, hasta el perfeccionamiento institucional y concreto que ha alcanzado, se puede dividir en tres momentos, a saber:

2.1 En un primer momento aparece como comunidad local soberana, caracterizada por su inconsistencia y por la independencia con que se desarrollaba respecto de las demás, y que tenía por atribución natural atender a todos los fines de la comunidad en el lugar donde se asentaba. Este momento transcurre desde la sedentarización de los primeros grupos humanos, hasta el advenimiento del Imperio Romano.

2.2 En un segundo momento, aparece como entidad sujeta o subordinada a otra entidad superior, pero sin formar parte de ella. En este período, su poder, anteriormente soberano, sufre limitaciones, no obstante lo cual conserva sus atribuciones originales como propias. Este momento se presenta desde el nacimiento del Imperio Romano hasta su caída en occidente.

2.3 En el tercero y último momento, aparece como entidad subordinada a otra entidad supralocal, formando, ya, parte

de ella. Aquí, su poder sufre más limitaciones y conserva sus atribuciones originales, pero ya no como propias. Esta etapa empieza desde las primeras manifestaciones del Estado-Nacional, hasta nuestros días.

3. La forma de gobierno municipal es la menos evolucionada; conserva hasta nuestros días las notas esenciales de la democracia primitiva. Es la forma de organización política más antigua que ha persistido universalmente, y ha llegado hasta nuestros días casi en su pureza original; pues desde sus remotos orígenes ha permanecido (excepción hecha de la característica esencial "independencia-subordinación", que adquirió con el advenimiento del Estado Nacional) substancialmente invariable. Tal persistencia se debió, por una parte, al hecho de ir asociado, en primer término, a la naturaleza social del ser humano y al hecho de ser la forma de organización política primaria y elemental del hombre. Por otra parte, se debió, a que la razón a que responde ha subsistido siempre la misma: la forma de asociación domiciliaria y la necesidad de regular en ella la vida de interacción para hacerla un medio en el que se puedan desarrollar, normalmente, los fines primordiales de la vida humana.

4. El Contacto inmediato con los problemas comunes de los ciudadanos --que son la razón de su existencia--, es lo que hace ser al Municipio, en principio, el medio natural de la voluntad popular. Y es esta circunstancia la que lo define como la institución política de naturaleza esencialmente democrática. Es esta circunstancia la que lo ha comprometido siempre con la causa de la libertad, con la causa del hombre.

5. Desde que el Municipio quedó sujeto al poder de una entidad superior --no integrado a ella primero, e integrado a ella, después-- se proyectó como el defensor natural de la libertad del hombre común frente al poder supralocal. La lucha que libró por su autonomía contra la monarquía absoluta, fue la lucha por la democracia, por la libertad. Fue la lucha del hombre por conservar su condición de hombre en el Estado. Tal es el significado del enfrentamiento que culminó en Villalar.

En el Estado Autocrático, el Municipio representó-

y representa la esperanza de la libertad, la esperanza del hombre.

6. Cuando se dice que el Municipio pierde su razón histórica de ser en un Estado Democrático, creemos que no se dice lo correcto, pues si bien es cierto que en el Estado Autocrático cumplió la función de ofrecer al súbdito la práctica del gobierno democrático en su esfera política inmediata y una defensa frente al poder absoluto del Estado, también lo es que en el Estado Democrático cumple la función de asegurarle este carácter; es decir, sigue siendo el defensor de la libertad frente al poder del Estado que, por democrático que sea, tiende naturalmente al autocratismo.

En México, el Municipio tiene que cumplir, todavía, mucho de su misión original.

7. El Estado Democrático desarrolla el ideal de la democracia (gobierno en libertad), en forma más precisa, a través del Municipio. Pues si bien el Estado garantiza la exigencia de la democracia al estar organizado en base a la participación de los ciudadanos en la creación de la norma jurídica central, la realiza en forma tan general, tan lejana, que casi se pierde en lo abstracto. En el Municipio, en cambio, el ideal de la democracia se realiza en forma inmediata, en forma concreta, al permitir a la ciudadanía municipal, dentro del marco jurídico general, la creación de las normas jurídicas a las que sólo ella estará sujeta.

8. La existencia efectiva del Municipio Libre, es la garantía del Estado Democrático: si un Estado organizado democráticamente, no deja margen a la práctica del gobierno democrático en su elemento político, se estará negando, y a la postre desemboca en una situación contradictoria: formalmente, será un Estado Democrático; materialmente, será un Estado Autocrático. Por otra parte, el Estado Autocrático que permite la práctica del gobierno libre en su base fundamental, va camino de constituirse en una democracia; el Estado Democrático que no permite la práctica del gobierno libre en su elemento político, va camino de constituirse en una autocracia. Tal es el sentido de la historia.

9. La forma de gobierno democrático representativo encuen-

tra, en la forma de Estado Federal, el medio más eficaz y apropiado para llevar a mejor término el ideal de la democracia: gobierno en libertad. Y encuentra en el Municipio Libre, su expresión concreta y la garantía más segura de su existencia como tal. A esto debe el Municipio su calidad de ser el baluarte más digno de confianza de la libertad socialmente posible, es decir, de la libertad bajo normas jurídicas.

10. La forma de gobierno democrático, es, en principio, una forma de organización política al servicio de la libertad. Es una técnica política confeccionada para conducir hombres, es decir, ciudadanos, no súbditos. El Municipio es el medio donde se hace al ciudadano, al hombre que hace operante este sistema de gobierno.

11. El éxito de un Estado democrático como sistema de gobierno en libertad, radica en la constante educación de los ciudadanos en la práctica de sus formas. Esta práctica reiterada sólo es factible de darse en el Municipio; pues es ahí donde puede lograrse interesar al ciudadano común en la gestión de los negocios públicos; es ahí donde se forma y se desarrolla el espíritu cívico del ciudadano en primera y necesaria instancia.

12. La misión histórica de nuestro sistema de gobierno fuerte, fue la creación de las condiciones objetivas de estabilidad política que requería el capitalismo para su desarrollo. Por otra parte, también tuvo la responsabilidad histórica de crear las bases sociológicas propias del capitalismo que hicieran posible su desarrollo normal, es decir, tuvo la responsabilidad de crear la sociedad burguesa. Porque si bien las condiciones de paz nacional que logró establecer el poder político nacional, permitieron la entrada del capitalismo en México, la persistencia de las condiciones sociales tradicionales estancaron y desviaron su desarrollo normal clásico. Sobre esta base social, nunca pudimos emparejarnos, no ya al desarrollo de los países capitalistas —que ya nos llevaban ventaja— pero ni siquiera sostenerlo al ritmo con que lo iniciaron ellos —su mismo desarrollo nos lo impedía—. De esta manera nos quedamos condenados a la dependencia económica —que cada vez parece más difícil romper— y a sus consecuencias.

El Estado Mexicano desatendió la educación de su base, medio que hubiera liberado la energía social para poder hacer frente, con mejores perspectivas, al imperialismo en su fase inicial. Lejos de esto, creó y perfeccionó instrumentos y mecanismos políticos para contenerla y conservar las condiciones de paz que exigía el desarrollo del capitalismo mundial. Con esto, el sistema de gobierno fuerte cumplió la primera parte de su misión. Con esto, sólo creó y afianzó las condiciones objetivas de la dependencia. El Municipio fue y ha sido negado.

13. El error del Estado Mexicano (de los sucesivos gobiernos que lo han regido) al que debe México todos sus males —de hoy y de siempre— es el de haber descuidado la educación política de su base. Y en este sentido, se ha restado a sí mismo la fuerza que lo hubiera hecho superarlos. En el olvido en que se ha mantenido siempre al Municipio, está la razón de nuestras reiteradas frustraciones jurídico-políticas.

14. Los esfuerzos del Estado Mexicano encaminados a implementar los mandatos políticos fundamentales en materia de desarrollo social, han sido frenado y frustrados por las fuerzas de penetración de los Estados altamente desarrollados y por sus aliados domésticos, porque el Estado Mexicano no ha sabido crear la fuerza social que secunde sus decisiones, porque no ha educado y organizado a los grupos sociales que trata de favorecer, y, fundamentalmente, porque ha olvidado la institución política del pueblo, la institución de la democracia.

15. El modo como cada gobierno trata al Municipio, revela la idea que tiene de su pueblo, y el grado de su fe en la democracia.

16. La estructura de nuestra realidad política, y la mecánica de su funcionamiento —en que no cuentan realmente las instituciones políticas populares— revelan un régimen que menosprecia a su pueblo, un régimen que no cree en la democracia. Los sucesivos gobiernos que han asumido las responsabilidades supremas del Estado Mexicano, han optado por el sistema de control político tradicional basado en el trato vergonzoso del compadrazgo, la lisonja cortesana y la impreparación

política del pueblo. Estos métodos tradicionales les ha garantizado la docilidad de las masas y su fácil manipulación para alcanzar sus fines. Es decir, se trata de un sistema de gobierno que ha preferido la seguridad —que ya resulta muy relativa en los tiempos que corren— de conducir súbditos, antes de encarar el riesgo —agrandado por su pequeñez— que significa conducir hombres.

17. Las facciones progresistas que a través de nuestra historia han tomado el poder en momentos decisivos, y han logrado plasmar en el derecho fundamental del Estado sus ideales, han sido derrotados a la postre, una y otra vez, porque no supieron afirmar sus triunfos en la conciencia del pueblo, porque descuidaron la educación del pueblo.

18. Al no cumplir el régimen posrevolucionario con el mandato constitucional del Municipio Libre, se imposibilitó para realizar, cabalmente, el programa que el Constituyente de 16-17 nos fijó al pueblo de México para superar nuestros problemas ancestrales y alcanzar un desarrollo armónico.

19. Si aceptamos, por una parte, que el Municipio es por excelencia el medio de preparación política del ciudadano común de un Estado y, por la otra, que es condición "sine qua non" la calidad efectiva del ciudadano para poder participar en el desarrollo nacional general, habremos de aceptar, en consecuencia, que en las condiciones sociales y políticas de México, el Municipio representa el punto de arranque del desarrollo nacional.

20. Sin reformar las estructuras social y de poder vigentes en México, el desarrollo no será posible; pues en el contexto determinado por ellas, ninguna reforma en beneficio de las masas tendrá operatividad, y en todo caso, no serán duraderas.

21. La descentralización industrial, los esfuerzos encaminados al desarrollo económico rural, deben darse simultáneamente con la educación de las masas beneficiarias, en el ejercicio del gobierno libre de su comunidad local. Sólo así redundarán en beneficio de la integración nacional, los beneficios de la descentralización.

22. La reivindicación del mexicano en su medio político inmediato, es la condición "sine qua non" de su reivindicación en la fábrica y en el campo. Las clases trabajadoras, obreras y campesinas, no van a dar la batalla por el desarrollo si no se les educa en su medio político inmediato, si no se gradúan antes de ciudadanos en el ejercicio libre de los asuntos públicos de la comunidad donde transcurre su vida normal.

23. El Mexicano se ha empequeñecido, como ciudadano y como político, a través de una larga práctica política viciosa, en la que la decisión se toma --en todos los niveles-- en un centro muy reducido, y de ese centro desciende en forma vertical imponiéndose sin dar margen al disenso o a la polémica.

En un sistema tradicional como éste no pueden nacer ni desarrollarse las virtudes cívicas del ciudadano, no puede crecer el hombre. Un sistema tal, castra espiritualmente al hombre, lo hace perder su natural anhelo por la libertad y lo reduce a la condición de esclavo.

La magnitud de los problemas que encara el Estado Mexicano requieren de ciudadanos plenos, de hombres. La regeneración, la reconstrucción del ciudadano mexicano, debe iniciarse en el Municipio. El resaneamiento de nuestra vida política, debe, tiene que empezarse en el Municipio.

24. México, todavía tiene que realizar una tarea nacional - antes de pasar a mejores formas de organización política: debe forjar una sociedad con una cultura política secular, común y uniforme, que le dé unidad nacional --sociológicamente hablando-- y haga del Estado, un verdadero Estado Nacional, en el sentido de que sea la expresión de los diversos grupos y estratos que componen la población mexicana, unidad que haga de él, el marco institucional total, en el que se desarrollen todos los sectores de la sociedad y resuelvan sus conflictos sin rebasarlo.

Para nuestras formas teóricas de gobierno sean verdadera expresión de nuestro ser político y social, es preciso crear la sociedad integral. México tiene en el Municipio el mejor instrumento para llevar a cabo esta tarea; en él

daría educación a las masas, en él reorientaría la educación política de los mexicanos hacia los verdaderos valores políticos, que harían de ellos, verdaderos ciudadanos, y de México, uno solo. México estaría entonces en condiciones de rescatar su futuro.

## BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- Heller, Hermann: Teoría del Estado, tr. Luis Tobío - (Ed. F.C.E., México, 1963 (5)).
- Rousseau, Juan Jacobo: Del Contrato Social; Principios de Derecho Político, tr. Fernando de los Ríos U. (Ed. Austral, Madrid, 1969).
- Posada, Adolfo: El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna (Ed. Librería General de V.S., Madrid, 1936).
- Albi, Fernando: Derecho Municipal Comparado del Mundo Hispánico (Ed. Aguilar, México, 1955).
- Tocqueville, Alexix de: La Democracia en América, tr. Luis Cuellar (Ed. F.C.E., México-Buenos Aires, 1963 (2)).
- Dana Montaña, Salvador M.: Estudios de Política y Derecho Municipal (Ed. Universidad de Zulia, Maracaibo, 1962).
- Waldo, Daight: Teoría Política de la Administración Pública, tr. M.D.L. (Ed. Tecnos, Madrid, 1961).
- Fraga, Gabino: Derecho Administrativo (Ed. Porrúa, México, 1968).
- Mouchet, Carlos: Pasado y Restauración del Régimen Municipal (Ed. Perrot, 1957).
- Kelsen, Hans: Teoría General del Estado, tr. Luis Legaz Lecambra (Ed. Nacional, México, 1959).
- Kelsen, Hans: Teoría General del Derecho y del Estado, tr. Eduardo García Maynes (Ed. UNAM; Textos Universitarios, México, 1969).
- Weber, Max: Economía y Sociedad (Ed. F.C.E., México, 1944).

- Engels, Federico: Origen de la Familia, de la Propiedad Privada y del Estado, tr. Fernández Fernández (Ed. F.C.E., México, 1970).
- Fustel de Coulanges, N.D.: La Ciudad Antigua (Ed. Nueva España, México, 1944).
- Ochoa Campos, Moisés: La Reforma Municipal (Ed. Porrúa, México, 1968).
- Esquivel Obregón, Toribio: Apuntes para la Historia del Derecho en México (Ed. Polis, México, 1937).
- Sierra, Justo: Historia General IX (Ed. UNAM., México, 1948).
- Altamira, Rafael: Manual de Historia de España (Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 1942).
- García Oviedo, Carlos: Derecho Administrativo (Ed. E.I.S.A. Madrid, 1953).
- Melo, Andrés: Apuntes de clase de Derecho Constitucional, 1968.
- García Pelayo, Manuel: Derecho Constitucional Comparado (Ed. Revista de Occidente, Madrid, 1964).
- Macdonald, Austin F.: Gobierno y Administración Municipal (Ed. F.C.E., México-Buenos Aires, 1964).
- Sierra, Justo: Evolución Política del Pueblo Mexicano (Ed. UNAM., México, 1948).
- Bayle, Constantino: Los Cabildos Seculares de la América Española (Ed. Sapiencia, Madrid, 1962).
- Macedo, Miguel S.: "El Municipio", en Sierra, Justo: México su Evolución Social, 2 (ed. J. Balleca y Cía., Sucesor, México, 1902).
- Cerroni, Umberto: Introducción al Pensamiento Político tr. Arnaldo Córdova (Ed. Siglo XXI, México, 1967).

- Rabasa, Emilio: La Constitución y la Dictadura; Estudio sobre la Organización Política de México (Típ. de "Revista de Revistas". México, 1912).
- Ochoa Campos, Moisés: La Revolución Mexicana; Sus causas - Políticas, IV (Ed. I.N.E.H.R.M. México, 1970).
- Gilly, Adolfo: La Revolución Interrumpida (Ed. El Caballito, México, 1971).
- Womack, John: Zapata y la Revolución Mexicana, tr. Francisco González Aramboru (Ed. Siglo XXI, México, 1969).
- Barrera Fuentes, Florencio: Historia de la Revolución Mexicana; Etapa precursora (Ed. I.N.E.H.R.M., México, 1970).
- Palavicini, Félix F.: Historia de la Constitución de 1917, II (México, 1938).
- Instituto de Derecho Comparado de la Facultad de Derecho: Constituciones Vigentes en la República Mexicana (Ed. UNAM., 1962).
- Silva Herzog, Jesús: Breve Historia de la Revolución Mexicana, 2 V. (Ed. F.C.E., México-Buenos Aires, 1960).
- González Ramírez, Manuel: Fuentes para la Revolución Mexicana V I: Planes Políticos y otros Documentos (Ed. F.C.E., México, 1954).
- Romero Flores, Jesús: Anales Históricos de la Revolución Mexicana, VI: Del Porfirismo a la Revolución Constitucionalista (Ed. Libro Mex., México, 1960).
- Tena Ramírez, Felipe: Leyes Fundamentales de México 1808 - 1957 (Ed. Porrúa, México, 1957).
- Garza, Sergio Francisco de la: El Municipio, Historia, Naturaleza y Gobierno (Ed. Jus, México, 1947).
- Rolland, Modesto: El Desastre Municipal (México 1939 - (2) ).

- O'Gorman, Edmundo: Fray Servando Teresa de Mier (Ed. - UNAM., México, 1945).
- Tena Ramírez, Felipe: Derecho Constitucional Mexicano (Ed. Porrúa, México, 1961).
- Cue Cánovas, Agustín: El Federalismo Mexicano (Ed. Libromex, México, 1960).
- González Casanova, Pablo: La Democracia en México (Ed. Era: - Serie Popular, México, 1971).
- Córdova, Arnaldo: La Formación del Poder Político en México (Ed. Era: Serie Popular, México, 1972).
- Moreno Sánchez, Manuel: Crisis Política de México (Ed. Extemporáneos, México, 1971 (2) ).
- Aguilar Monteverde, Alfonso: Dialéctica de la Economía Mexicana (Ed. Nuestro Tiempo, México, 1968).
- Acosta Esquivel Obregón, Julio: El Fuero del Municipio; Breves Consideraciones sobre el Artículo 115 (Ed. Jus, México, 1948).
- Fanon, Frantz: Los Condenados de la Tierra, tr. Julietta Campos (Ed. F.C.E.: Colección-Popular/Tiempo Presente, México, 1971 (2) ).

#### LEGISLACION VIGENTE CONSULTADA

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Ed. Porrúa, México, 1972).
- Constitución Política del Estado de Jalisco (Ed. Oficial, Guadalajara, 1970).
- Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco (Ed. Oficial, Guadalajara, 1959).
- Ley Orgánica Municipal: El Estado de Jalisco; Periódico Oficial del Estado de Jalisco (Guadalajara, 1971)